

Marco La Bella

Cultura istituzionale e strumenti di *accountability*

Il contributo dell'*Ombudsman*
alla qualità della democrazia



Sociologia

FrancoAngeli

I lettori che desiderano informarsi sui libri e le riviste da noi pubblicati possono consultare il nostro sito Internet: www.francoangeli.it e iscriversi nella home page al servizio “Informatemi” per ricevere via e.mail le segnalazioni delle novità.

Marco La Bella

Cultura istituzionale e strumenti di *accountability*

Il contributo dell'*Ombudsman*
alla qualità della democrazia



Sociologia

FrancoAngeli

Il presente volume è pubblicato con i fondi del Miur (Ministero dell'istruzione, dell'Università e della Ricerca) relativi al Prin (Progetto di ricerca di interesse nazionale) *Nuove forme di governance locale come strumento di sviluppo strategico del territorio. Una ricerca comparata in sei regioni europee (Andalusia, Brandeburgo, Puglia, Sicilia, Toscana, Veneto)*, coordinato dall'Università degli Studi di Firenze – nell'ambito del quale l'Unità di Ricerca dell'Università degli Studi di Catania sta sviluppando il progetto *Nuove forme di governance locale come strumento di sviluppo strategico del territorio* – e del Progetto di Ricerca dell'Ateneo di Catania *Il ruolo dell'Ombudsman nella costruzione di una cittadinanza europea*.

Grafica della copertina: Elena Pellegrini

Copyright © 2012 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy.

L'opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sul diritto d'autore. L'Utente nel momento in cui effettua il download dell'opera accetta tutte le condizioni della licenza d'uso dell'opera previste e comunicate sul sito www.francoangeli.it.

*A mia madre,
alla mia famiglia
e alle persone a me care
il cui sostegno e affetto,
determinante e discreto,
non mi è mai mancato.*

Indice

Introduzione	pag. 11
--------------	---------

PARTE I

L'istituto dell'Ombudsman nei sistemi democratici

1. Ombudsman e democrazia di «qualità»	» 27
1. A proposito della qualità della democrazia	» 27
2. Sull' <i>accountability</i> (interistituzionale)	» 34
3. Ombudsman e Autorità amministrative indipendenti	» 39
4. Dalla democrazia della rappresentanza alla democrazia dell'efficienza: i termini di una diade non oppositiva	» 44
5. Le dimensioni dei processi istituzionali: partecipazione politica, capitale sociale, cultura politica	» 51
2. Profilo storico ed evoluzione dei modelli di Ombudsman	» 63
1. Premessa	» 63
2. I riferimenti storici dell' <i>Ombudsman</i> : l' <i>eforato</i> , il <i>quadi al qudat</i> e il <i>defensor civitatis</i>	» 66
3. Evoluzione e forme di <i>Ombudsman</i> in chiave moderna: la penisola scandinava	» 69
3.1. Svezia	» 69
3.2. Gli altri paesi scandinavi	» 72
4. L' <i>Ombudsman</i> in altre esperienze nazionali	» 75
4.1. I Paesi del <i>Commonwealth</i> Britannico	» 75
4.2. Altri Paesi del <i>Commonwealth</i>	» 79
4.3. Gli Stati Uniti	» 80
4.4. Altri casi nel mondo	» 80
5. La difesa civica nei Paesi dell'Europa continentale	» 82
6. Il Mediatore europeo	» 85

7. Alla ricerca di un coordinamento transnazionale	pag. 89
8. Gli istituti di difesa civica tra classificazioni e prerogative funzionali	» 92

PARTE II

Tre esperienze a confronto

3. Il Difensore civico in Italia	» 99
1. Il Difensore civico nel sistema politico-istituzionale italiano: tra «frammentarietà» e «parzialità»	» 99
2. Il dibattito intorno all'istituzione del Difensore civico nazionale	» 102
3. Il Difensore civico delle Regioni	» 110
4. Il Difensore civico negli enti locali	» 117
5. Il Difensore civico regionale e locale nella legislazione più recente	» 129
6. Tra Autorità indipendente e «mediatore»	» 134
4. L'istituto del <i>Médiateur de la République</i> nel sistema politico-istituzionale francese	» 137
1. Il <i>Médiateur</i> francese: Autorità di regolazione o Autorità di garanzia	» 137
2. L'istituto del <i>Médiateur de la République</i> e dei <i>Délégués</i> tra riforme e decentramento	» 141
3. L'organizzazione del <i>Médiateur de la République</i> : istituzione personalizzata, Autorità indipendente o istituzione deconcentrata	» 144
4. La dimensione politico-istituzionale francese tra elementi autoctoni e tendenze europee	» 148
5. Il « <i>Délégué</i> » del <i>Médiateur</i> : un nuovo attore nel sistema politico locale	» 155
5. Il <i>Defensor del Pueblo</i> nell'assetto istituzionale spagnolo	» 161
1. La previsione costituzionale della figura del <i>Defensor del Pueblo</i>	» 161
2. L'articolazione territoriale nel processo di democratizzazione spagnolo tra «riconoscimenti» e «asimmetria» organizzativa	» 166
3. Il <i>Defensor del Pueblo</i> e le figure «similari» nelle <i>Comunidades Autónomas</i>	» 171

4. I *Comisionados Autónomos* e il loro ambito di competenza: rapporti istituzionali e *leyes de regulación* pag. 175

PARTE III

La dimensione soggettiva

6. La ricerca	»	181
1. Prospettive di analisi, metodo comparato e ambito della ricerca	»	181
2. La dimensione oggettiva della difesa civica: dal profilo istituzionale alle «variabili di contesto»	»	187
3. La dimensione soggettiva dell'oggetto di analisi: professionalità politica e professionalità tecnica dell' <i>Ombudsman</i>	»	192
4. Il campione degli <i>Ombudsman</i> intervistati e il metodo di analisi delle risposte al nostro questionario	»	196
7. La dimensione soggettiva dell'<i>Ombudsman</i> tra professionalità tecnica e professionalità politica	»	200
1. Un profilo generale degli intervistati	»	200
2. Professionalità politica e professionalità tecnica: uno sguardo d'insieme	»	204
3. Percezione degli apparati amministrativi pubblici e natura delle relazioni	»	209
4. Percezione del ceto politico e natura delle relazioni	»	211
5. Percezione della società civile e natura delle relazioni	»	214
6. Competenze, motivazioni e percezione del ruolo	»	217
7. Caratteristiche soggettive e omogeneità «apparente»: tra difesa civica e carriera politica	»	224
Considerazioni conclusive	»	231
1. Italia, Francia e Spagna a confronto	»	231
2. L' <i>Ombudsman</i> e gli assetti istituzionali democratici	»	238
3. Fattori costitutivi della qualità democratica e modelli di difesa civica	»	244
4. La cultura istituzionale quale variabile strategica nella innovazione degli assetti democratici	»	253
Riferimenti bibliografici	»	261

Introduzione

Oggetto di questo libro è il ruolo dell'*Ombudsman* (letteralmente «colui che fa da tramite») – in Italia il Difensore civico – come strumento di *accountability* nel processo di costruzione della democrazia di qualità. L'obiettivo che ci proponiamo, cioè, è quello di verificare, attraverso un'analisi empirica comparata dei casi italiano, francese e spagnolo, l'effettivo contributo dell'*Ombudsman* al disegno delle democrazie mature – tenuto conto del suo “naturale” accostamento alle dimensioni procedurali (*rule of law*, *accountability* e *responsiveness*) degli assetti istituzionali democratici (L. Morlino, 2003) – quale espressione articolata di un paradigma che tiene conto del modello culturale.

Provare a correlare questo istituto – tanto più se letto attraverso la sua dimensione soggettiva – con la qualità della democrazia può, alternativamente, risultare o semplicemente banale o, al contrario, eccessivo. Banale, per la semplice evidenza empirica che ne registra la presenza in tutti i Paesi democratici; eccessivo, perché i suoi compiti sono raramente adeguati a soddisfare i complessi problemi delle moderne democrazie.

Al di là, così, di consueti slogan e parole d'ordine – difendere i cittadini dai soprusi delle pubbliche amministrazioni, specie nel caso italiano, o favorire la partecipazione dei cittadini al governo della cosa pubblica, in altri paesi – il tema è spesso rimasto in ombra, soprattutto nella letteratura politologica. La presenza dell'istituto nel disegno istituzionale della gran parte dei paesi democratici viene considerato come un dato di fatto. E anche laddove la debolezza del suo ruolo dovrebbe spingere a riconsiderarne compiti e poteri, la via prescelta è piuttosto quella della “marginalizzazione” del suo ruolo fino a “dimenticarlo”, come da tempo accade in Italia, l'istituzione.

Manca, invece, un'approfondita riflessione non soltanto sul ruolo, i compiti e i poteri affidati a questo istituto, bensì anche sulla loro compatibilità con tutti gli altri istituti che compongono l'architettura di ciascun Paese, e con il complessivo disegno democratico, che ne determinano l'effettività del ruolo. Né la letteratura di cui disponiamo è solitamente interessata ad

indagarne anche la dimensione soggettiva: le conoscenze e competenze, la tipologia di persone che sono o dovrebbero essere chiamate a svolgere il ruolo di Difensore civico. Quasi a voler sottovalutare la essenziale funzione di “ponte” che la dimensione soggettiva svolge nel tradurre il ruolo del Difensore civico dal piano strettamente formale a quello dei comportamenti sostanziali.

Diversamente, l’obiettivo di questo libro è quello di indagare le ragioni (o, al contrario i limiti) che, sia sul piano della dimensione oggettiva (sistema di regole, poteri, ruolo, ecc.), sia su quello delle caratteristiche soggettive (percorso professionale, competenze, cultura politica, ecc.) degli uomini e delle donne chiamati a svolgere il ruolo di difensori civici, ne possono consentire (o, al contrario, ostacolare) il ruolo di costruzione e/o rafforzamento delle democrazie mature.

Previsto per la prima volta in Svezia dalla legge sulla forma di governo del lontano 6 giugno 1809 (art. 96), l’istituto dell’*Ombudsman* si è rapidamente diffuso in svariati paesi del mondo, compresi quelli cosiddetti ancora in via di sviluppo, a partire dalla metà del Novecento. Prima nei paesi scandinavi e del Europa continentale – Finlandia (1919), Norvegia (1952), Danimarca (1953), Germania (1956 e 1957) – poi, con gli anni ’60, nel mondo anglosassone – la Nuova Zelanda (1962), la Gran Bretagna (1967) – seguiti, tra gli anni ’70 e ’80, sia dalla maggior parte dei paesi europei sia da altri in America, in Asia e in Africa. Nel tempo, cioè, la sua diffusione è avvenuta al di fuori della cerchia dei regimi parlamentari, pur mantenendo la sua prerogativa di operare nell’ambito della funzione ispettiva del Parlamento, ma senza che le sue competenze siano necessariamente connesse con il principio della responsabilità politica del governo. Quindi, al di là della forma di governo dello Stato dove l’istituto ha trovato spazio, dati i poteri di controllo che esso è chiamato ad esercitare, l’*Ombudsman* ha mostrato di attecchire solo in ambienti o Paesi in cui si sono affermati i principi dello Stato di diritto¹.

Circa le sue competenze, si concorda sul fatto che l’*Ombudsman* è oggi «un organo collegato alla rappresentanza politica nazionale, dotato di attribuzioni ispettive nei confronti delle amministrazioni dipendenti dall’esecutivo, destinato ad operare come istanza di tutela di interessi collettivi ed individuali compromessi dall’inerzia dell’amministrazione o dai suoi comportamenti attivi illegittimi o inopportuni, rivolgendo apposite raccoman-

¹ I postulati dello Stato di diritto a cui facciamo riferimento consistono: nel primato della legge; nell’astrattezza e generalità delle norme; nella divisione dei poteri; nella distinzione fra diritto pubblico e diritto privato (P. Barcellona, 1996).

dazioni alle amministrazioni interessate e concludendo, periodicamente, con relazioni sull'attività svolta e con proposte di modifiche o migliorative all'ordinamento vigente» (G. De Vergottini, 1979, p. 789).

Diverse sono le prospettive dalle quali può essere letto l'istituto. La più battuta è “naturalmente” quella che appartiene alla tradizione della scienza giuridica pubblica o costituzionale; naturalmente, per la semplice ragione che la «pubblica amministrazione» ha costituito, per oltre un secolo (a partire dalla seconda metà del XIX e sino ad oltre la metà del XX secolo), l'oggetto di studio pressoché esclusivo del diritto, con tutto il suo corredo di paradigmi (a partire da quello tradizionale della dicotomia tra Stato e cittadini), di corollari e metodi di indagine. Il che ha comportato il fatto di leggere l'*Ombudsman*, il suo ruolo ed i suoi concreti comportamenti, in riferimento alla sola attività amministrativa come «avvocato difensore» dei bisogni dei cittadini, singoli o associati, nei confronti di una pubblica amministrazione “cattiva” e ingiusta.

Rispetto alla prospettiva giuridica, quella che abbiamo scelto di adottare qui, invece, è la prospettiva socio-politologica secondo cui il Difensore civico costituisce uno dei tanti attori che popolano il sistema politico, nazionale e/o locale. Insieme, dunque, alla classe politica, alla componente burocratica ed alla società civile (organizzata o meno), l'*Ombudsman* contribuisce, in un complesso intreccio di relazioni, e sulla base di sue caratteristiche di natura anche soggettiva, a “determinare” la natura del sistema politico, sociale ed economico di un determinato territorio. Col che, il ruolo dell'*Ombudsman* risulta intimamente legato con le caratteristiche che – almeno nei paesi occidentali avanzati – lo Stato tende oggi ad assumere, evolvendo dallo Stato giuridico allo Stato-comunità; sino a costituirne, anzi, un'importante cartina di tornasole.

Il che fa innanzitutto giustizia di una certa lettura in chiave asetticamente tecnocratica del ruolo e della “professionalità” dell'*Ombudsman*, in ossequio a una pretesa dicotomia tra politica (governata dagli ideali e dalla visione del mondo) e amministrazione (governata dalla regola della esecuzione *sine ira et studio* delle leggi).

Qui non si tratta, ovviamente, di sostituire uno schema rivelatosi col tempo eccessivamente rigido (la dicotomia, di matrice più o meno weberiana, tra tipi alternativi e vicendevolmente escludenti) con uno che questa volta oltre che rigido risulta anche confuso (la generica in distinzione di politica e amministrazione). Il punto, semmai, è quello di riconoscere la complessità e varietà di dinamiche e attori nel quadro di una lettura della pubblica amministrazione «al plurale» e come sistema, e che come tale agisce al suo interno e si relazione con il suo ambiente circostante (R. D'Amico, 2006). Il legame tra politica e amministrazione emerge così come fenome-

no dalle tante sfaccettature, coerentemente alla natura delle organizzazioni pubbliche, delle dinamiche infra- ed inter- organizzative, delle fasi del ciclo di vita delle politiche pubbliche, e, perché non, delle caratteristiche soggettive degli attori in campo, politici e burocrati.

Non è però la questione astrattamente “teorica” quella che qui interessa, bensì la sua ricaduta in riferimento al tema dell’*Ombudsman*. Ebbene, da questo punto di vista, il superamento dell’ideale classico della apoliticità della burocrazia non soltanto pone sotto una luce diversa quel rendimento amministrativo che costituisce il naturale contro altare dell’istituto della difesa civica, ma sollecita anche il superamento di quella «retorica dell’agenzismo» (S. Cassese, 1999) tanto diffusa, diffidenza compresa, nel dibattito politico di molti paesi europei: quella sorta di apologia dell’*Ombudsman* (e, più in generale, delle Autorità indipendenti), cioè, come panacéa di tutti i mali possibili. Come dire, in altri termini, che occorre ricondurre il ruolo e il funzionamento dell’*Ombudsman* anch’esso alle caratteristiche soggettive, di professionalità politica o tecnica, dei suoi protagonisti, analizzandone l’effettività non in astratto bensì nella relazione che concretamente essi intrattengono con un’organizzazione, la pubblica amministrazione, tutt’altro che separata dalla politica.

Ma se così stanno le cose, e se l’approdo verso il quale tendono i sistemi democratici è oggi quello dello *Stato-comunità*, il carattere plurale delle pubbliche amministrazioni obbliga a porre al centro della scena dominata dall’*Ombudsman*, piuttosto che quella nazionale, soprattutto la dimensione locale.

Quando parliamo di governi locali – o «minori», come usa, anche, chiamarli Luigi Bobbio (2002)² – facciamo riferimento a quei particolari

² Ma sono governi minori solo fino ad un certo punto: ci sono almeno cinque ragioni che consigliano di studiare attentamente, e in chiave comparata, il fenomeno del governo locale (L. Bobbio, 2002). La prima, è rappresentata dall’elemento “democratico”. I governi locali sono le istituzioni pubbliche più vicine ai cittadini; consentono una partecipazione alla vita pubblica e alle scelte collettive che le altre istituzioni più lontane (nazionali e sopranazionali) difficilmente permetterebbero. Ribadirà negli anni ‘70 Robert Dahl (1967) «la città, più di ogni altra istituzione, può legittimamente pretendere di costituire la migliore unità per lo sviluppo della democrazia nel XXI secolo». La seconda è rappresentata dalla mole di servizi che erogano ai cittadini. I principali servizi pubblici che i cittadini ricevono (si tratti di scuole, strade, assistenza etc.) sono prodotti in tutti i paesi del mondo, in modo esclusivo o quasi, dai governi locali o per loro conto. La terza ragione riguarda i fenomeni di decentramento e di globalizzazione. I governi locali stanno acquistando maggiore importanza in tutti (o quasi) i paesi del mondo: ottengono nuovi poteri e maggiore autonomia finanziaria, tendono a contare di più nell’area nazionale e, in qualche caso, anche in quella internazionale. I processi di globalizzazione indeboliscono gli Stati nazionali, ma rafforzano gli ambiti locali e i loro governi. È in corso un ampio processo di

ambiti territoriali, all'interno di un ordinamento generale o nazionale, che incontrano limiti finanziari e funzionali imposti dagli Stati centrali, agiscono su territori di dimensioni ridotte, e godono di competenze più o meno limitate rispetto a quelle che vengono esercitate dall'amministrazione centrale. È nella dimensione locale che il rendimento amministrativo incide di più sulla vita del cittadino; è qui che le politiche pubbliche sono più a portata di mano del cittadino; è qui che si intersecano «partecipazione», «cittadinanza» e «democrazia». Ed è principalmente questa la dimensione che costituisce il terreno di prova dello Stato-comunità.

Sappiamo che dello Stato, attraverso i secoli e le diverse dottrine, è sempre prevalsa un'idea di strumento organizzativo dei singoli in popolo. Una funzione, un mezzo per mantenere l'identità (spaziale) di un popolo, per sancire l'entrata e l'uscita dalla cittadinanza. Un tratto dunque di garanzia. Un meccanismo interessato a mantenere la coerenza tra dinamiche sociali e confini comportamentali predeterminati (controllo). Per Stato-comunità – per la verità, la disposizione dei due termini “dovrebbe” essere invertita – si intende, invece, un sistema di contesti locali più o meno estesi dove un insieme di attori regolano le modalità di conduzione (reti) di legami affettivi, psicologici e di appartenenza. Le norme di convivenza e le politiche pubbliche sono tese a permettere un continuo valore emancipatore (e di sviluppo) delle dinamiche sociali che in tal senso si formano, con forte impronta pluralista.

Potremmo così sintetizzare: la concezione giuridico-formale dello Stato pone l'attenzione alla perfezione dell'atto, e quindi all'organizzazione, al controllo, garanzia e certificazione; la concezione dello Stato come comunità pone invece maggiore attenzione al tema dell'efficienza-efficacia delle politiche pubbliche, cioè alle dinamiche a rete sociale, alle politiche pubbliche (progetto e risultati), alla responsabilità, sviluppo, emancipazione, *empowerment*. Risulta quasi palese come le due letture seguono percorsi opposti: la prima prende le mosse dalla sovrastruttura istituzionale e normativa; la seconda, invece, dal soggetto e dalle dinamiche sociali (D. Francesco e F. Giorgilli, 1996).

“decentramento” in tutti (o quasi) gli Stati nazionali. Le città e le regioni assumono un nuovo protagonismo dentro e fuori i confini nazionali. La quarta ragione riguarda i livelli di governo. I governi locali sono sovrapposti gli uni agli altri attraverso la coesistenza di molteplici livelli di governo. Studiare queste relazioni tra i governi, spesso assai complicate, è molto importante, dal momento che il governo delle società contemporanee si presenta sempre meno come l'espressione di un unico centro di potere. Infine, la quinta ragione, è rappresentata dalla componente innovazione o innovativa. I governi locali mostrano, per lo più, una maggiore capacità innovativa dei governi centrali (T.N. Clark, 1996). Sono più piccoli, più agili e sono, soprattutto, molto più numerosi.

Non è qui il caso di approfondire ulteriormente questa distinzione – nota, peraltro, è la proposta (D. Sorace, 1976) di fondarla, oltre che sulla natura delle principali funzioni (nel primo caso “di amministrazione”, nel secondo “di servizio”), sul tipo e l’estensione della relazione con le rappresentanze politiche (amministrazione “burocratica” la prima, amministrazione “democratica” la seconda) – con l’ulteriore riferimento alle dimensioni che riguardano i comportamenti (sensi di appartenenza) degli operatori delle pubbliche amministrazioni; e, conseguentemente, allo schema tipologico proposto dagli stessi Donata Francescato e Francesco Giorgilli (1996, p. 23)³. Resta il fatto, che ricondurre l’amministrazione locale al *framework* politologico dello Stato-Comunità ha il merito di proporre la dimensione locale come quella sempre più strategica nel processo di costruzione e/o il rafforzamento della democrazia di qualità. Non è forse un caso se, al di là delle singole declinazioni nazionali, quel processo si è accompagnato a spinte e/o riforme sempre più decise in termini di decentramento. Anche se poi rimane da capire quale ne sia l’unità geo-politica e geo-amministrativa di riferimento: se le piccole comunità comunali o le medio-grandi regionali (M. Caciagli, 2003).

³ Alle due dimensioni concettuali Donata Francescato e Francesco Giorgilli (1996, p. 23) aggiungono, poi, due diversi comportamenti (individuali o di gruppo) di appartenenza, esprimibili dagli operatori della pubblica amministrazione con: l’«appartenenza di apparato», inteso come rapporto stretto e lobbistico basato sullo scambio «privato» fra membro dell’apparato ed apparato stesso; l’«appartenenza di comunità», intesa invece come collegamento dialettico tra operatore e bisogni della comunità-cliente. Incrociando le due dimensioni concettuali con i due diversi sensi di appartenenza, gli autori specificano quattro diverse situazioni possibili: a) autoreferenzialità regnante: appartenenza come rinforzo all’autoreferenzialità. La pubblica amministrazione è collocata al centro di una «gabbia» dei gruppi di pressione; è orientata al potere; l’utente è suddito; l’impiegato si percepisce come servito dallo Stato, dal quale gli derivano il posto ed i compensi. Vi è relazione a due tra Stato e personale, con l’esclusione del cittadino. La fedeltà è all’apparato ed alle regole di sopravvivenza (formalismo); b) autoreferenzialità assediata: l’utente è cittadino consapevole (cliente) e preme sulla pubblica amministrazione. L’apparato risponde con finti cambiamenti e dissimulazioni; c) eteroreferenzialità esplosiva: gli operatori medio-bassi hanno acquisito la consapevolezza della cultura di servizio, ma la dirigenza contrasta tale evoluzione. L’appartenenza è rinforzo alla crescita del senso di servizio. Il cambiamento è basato sulla sfida pionieristica; d) eterogeneità a rete: *community administration*. La pubblica amministrazione è orientata al mercato (comunità) con un visione macro, strategica e sistemica (in interazione progettuale ed aperta con il cittadino ed i gruppi d’interesse). Il comportamento è così di costruzione pianificata di «reti» sociali ed istituzionali per lo sviluppo della «competenza di comunità». L’appartenenza rinforza il senso di comunità. L’organizzazione cerca di mantenere funzioni adatte al mutamento ed all’apprendimento continuo. Un concetto forte è quello di «ricettività», ossia capacità della pubblica amministrazione di reagire con efficacia ai bisogni della comunità, concentrandosi più sui progetti-problemi che sulle procedure-adempimenti. Essa assume il macro-profilo di coerenza con gli obiettivi della comunità-Stato. Si definisce la fonte prima dell’*empowerment* nella pubblica amministrazione.

Torniamo così all'*Ombudsman* e al suo ruolo "conteso" tra difesa del cittadino e garanzia di una buona amministrazione.

La prevalenza data all'una o all'altra finalità si riflette sul modo nel quale i compiti vengono svolti. L'esperienza comune insegna che il ruolo complessivamente attribuito ad un ufficio all'interno di una organizzazione ne influenza i comportamenti nel senso di orientarli a quel ruolo, anche in situazioni nelle quali lo specifico compito da svolgere richiederebbe un orientamento diverso (F. Trimarchi, 1992).

Al fine di valutare l'adeguatezza di un istituto giuridico in relazione alle esigenze per le quali esso è sorto occorre, previamente, individuare con precisione appunto le esigenze storico-politiche che ne hanno determinato la costituzione. A tale proposito, l'*Ombudsman* costituirebbe una sorta di contrappeso garantistico nei confronti dei poteri amministrativi, e rappresenterebbe una forma alternativa e aggiuntiva di tutela degli interessi dei privati che dall'esercizio di quei poteri risultano coinvolti e pregiudicati. Esso deve, dunque, atteggiarsi a snodo flessibile e informale di collegamento, in grado di assicurare una maggiore trasparenza dell'organizzazione amministrativa, capace di offrire ulteriori occasioni di giustificabilità della sua azione e di consentire forme di partecipazione, forse atipiche, ma comunque aggiuntive rispetto a quelle tradizionali. Né va trascurata, inoltre, l'esigenza di tutelare la legalità ed il buon andamento dell'amministrazione, in una prospettiva, dunque, in cui la protezione di interessi particolari dei privati assume un rilievo più sfocato rispetto alla difesa degli interessi pubblici.

A ben vedere, l'istituzione dell'*Ombudsman* potrebbe fornire queste risposte e funzionare da pungolo od ausilio per l'amministrazione attiva, e potrebbe quindi favorire una migliore scelta finale in vista dell'interesse pubblico. L'individuazione dei tratti essenziali del modello mostra però contestualmente alcuni suoi limiti.

In primo luogo è forse illusorio immaginare che in un medesimo soggetto si possano concentrare poteri correlati ad esigenze tanto diverse, talora addirittura disomogenee, che vanno dalla tutela dei cittadini alla partecipazione all'attività amministrativa, dalla difesa della legalità alla ricerca della trasparenza, dall'azione finalizzata al miglioramento del rapporto cittadini-amministrazione alla responsabilizzazione dei soggetti pubblici.

Inoltre, come peraltro l'esperienza dei fatti ha mostrato con evidenza, l'istituto, nato per porre rimedio alle carenze e alle disfunzioni della amministrazione, l'*Ombudsman* riesce paradossalmente a svolgere al meglio i suoi compiti allorché l'amministrazione già funziona.

Infine, ed è questo un profilo forse essenziale per cogliere la particolarità della figura in esame, ciascuna delle funzioni che possono essere eserci-

tate dal Difensore risultano già attribuite a soggetti specifici, ovvero trovano corrispondenza in istituti peculiari.

Qual è allora l'elemento che muta nell'assetto complessivo della amministrazione e del suo rapporto con i cittadini allorché sia prevista la figura dell'*Ombudsman*? Esso pare essere costituito dalla "giustificabilità" dell'azione dei pubblici poteri e dalla "comprensibilità" della stessa per il cittadino, che da parte sua può più facilmente controllarne gli effetti (E. Casetta, 1999). Il cittadino, in definitiva, recupera, anche in virtù della mediazione del Difensore, quel rispetto nei confronti delle istituzioni che spesso risulta gravemente pregiudicato.

In questo scenario, si registra la posizione dei molti che vedrebbero giusto collocare l'istituto della difesa civica nella "famiglia" delle Autorità amministrative indipendenti. Com'è noto, il panorama che esse presentano è assai variegato e non consente facili generalizzazioni, sia per la diversa natura delle funzioni che a codeste autorità sono conferite sia per il diverso tipo e grado di indipendenza che è loro riconosciuto⁴. Certo è che esse rappresentano una delle possibili lenti per vedere all'opera la trasformazione dell'interazione, da un lato, tra politica e amministrazione, e, dall'altro, tra poteri pubblici e privati. In sintesi, si tratta del tema dell'equilibrio che la democrazia deve assicurare tra logiche di rappresentanza e logiche dell'efficienza.

Ma se così è per le Autorità amministrative indipendenti, anche l'*Ombudsman* può allora essere considerato tra i fenomeni più rilevanti dell'evoluzione dei sistemi di *governance*⁵ delle democrazie occidentali (R.

⁴ La legislazione sul procedimento amministrativo, prima, l'imponente processo di privatizzazione insieme con le nuove norme sulla giurisdizione nei confronti dell'amministrazione, poi, hanno contribuito a spostare verso il cittadino (amministrato) il punto di equilibrio del rapporto autorità/libertà. In Italia, ad esempio, per un verso, la l. n. 241 del 1990 e, più di recente, la l. n. 212 del 2000 (sullo "statuto del contribuente") hanno mirato ad incanalare in precise regole procedurali l'attività amministrativa, creando in capo agli interessati situazioni soggettive di vantaggio, che si collocano all'interno dello stesso procedimento amministrativo, rendendo così più trasparente la stessa funzione amministrativa; per altro verso, i fenomeni di privatizzazione, soggettiva ed oggettiva, della pubblica amministrazione, insieme con la riscrittura delle norme sul riparto di giurisdizione tra giudice ordinario e giudice amministrativo, hanno notevolmente inciso sui poteri autoritativi delle pubbliche amministrazioni allargando l'area dei rapporti paritetici. Tuttavia, si può dire che l'apparente contraddizione tra fenomeni di privatizzazione e di liberalizzazione, che fanno arretrare il potere pubblico di fronte a determinati interessi privati, e l'allargamento della giurisdizione amministrativa a rapporti che si vorrebbero privatizzare, suggerisce l'idea che si stia per preparare non solo e non tanto un diverso modello di pubblica amministrazione, quanto piuttosto un diverso modo di esercizio della funzione amministrativa.

⁵ Nell'accezione politologica la *governance* fa riferimento al complesso sistema di relazioni e responsabilità che caratterizza il rapporto tra coloro che sono chiamati ad assumere

Mayntz, 1999). Esso rappresenta il passaggio da sistemi istituzionali di governo, prevalentemente fondati sulle istituzioni della rappresentanza (partiti e parlamenti), e orientati alla centralità delle funzioni di *inputs*, a sistemi di governo mirati alla rivalutazione delle modalità di azione, e più orientate all'efficienza e all'efficacia degli *outputs*. Anche l'*Ombudsman* è cioè una delle possibili opportunità di cambiamento strutturale delle modalità di interazione tra attori pubblici e privati, nonché una via istituzionale per migliorare la capacità di direzione dei sub-sistemi di *policies* (G. Giraudi e M.S. Righettini, 2001).

Il policentrismo garantito dall'*Ombudsman* costituisce una risposta alle sfide poste dalla crescente complessità e diversità delle situazioni e degli interessi regolati (J. Kooiman, 1993). In questa direzione, quel che si segnala è una dimensione rilevante del mutamento del rapporto tra politica e amministrazione: viene sovvertito il tradizionale rapporto lineare tra la legge, che esprime ed individua l'interesse generale, e l'amministrazione, in cui si articola e si individua il particolare.

La crescente pluralità e diversità della natura degli interessi che chiedono tutela ed intervento, oltre alla complessità e relativa stabilità degli equilibri che essi possono raggiungere, rende meno lineare e scontato il rapporto tra politica e amministrazione. In questo quadro, la definizione dell'interesse generale diviene sempre più problematica, e finisce per essere sostituita, in buona parte, dalla definizione in sedi amministrative di «interessi settoriali», o «particolari», alla cui dialettica è affidata l'efficacia complessiva dell'azione di governo (J. Kooiman, 1993).

La delega dei poteri, regolativi e di garanzia, autonomi da altri poteri dello Stato (vedi le procedure di nomina e le garanzie di indipendenza dei membri delle autorità) configurano un nuovo scenario in cui l'amministrazione funge da volano per l'accrescimento del pluralismo (sia pure secondo modalità diverse da quelle perseguite dai partiti politici) in due direzioni. In una prima direzione, l'*Ombudsman* si configura come sede istituzionale che concorre alla formazione dell'autorità di governo; in una seconda direzione, esso contribuisce ad estendere e diversificare le forme di

decisioni vincolanti (gli attori istituzionali) e i destinatari delle decisioni stesse, nell'ambito delle democrazie rappresentative. Tale responsabilità si presume non esclusivamente fondata sulla legittimità democratica, quindi sul processo di selezione dei governanti, ma anche sul controllo degli indirizzi e dei contenuti delle politiche pubbliche da parte dei destinatari delle stesse. Scharpf distingue, a questo proposito, tra «legittimità orientata all'*input* e all'*output*», la prima basata sul presupposto dell'identità e della rappresentanza politica, la seconda basata sugli interessi e sulla capacità di risolvere problemi, invece che sull'identità (1999, p. 19).