

**REGIONE AUTONOMA VALLE D'AOSTA****UFFICIO DEL DIFENSORE CIVICO****DIFENSORE CIVICO/MEDIATEUR**

DOTT. PROF. MARIA GRAZIA VACCHINA

**SEGRETERIA DEL DIFENSORE CIVICO**

ISTRUTTORE AMMINISTRATIVO

FRANCESCO CIAVATTONE

COADIUTORE PARTICOLARE

STEPHANJA CALCAGNILE

COADIUTORE GENERALE

LUCIA FIORANI

USCIERE

EDY NEX

**CONSULENTE**

DOTT. ORAZIO GIUFFRIDA

\* \* \*

**ORARIO DI RICEVIMENTO PUBBLICO:**

MARTEDI' E GIOVEDI'

9.00 - 12.00

MERCOLEDI'

15.00 - 18.00

IL DIFENSORE CIVICO RICEVE SU APPUNTAMENTO PER CASI DI NECESSITÀ E SI RECA PRESSO I DIVERSAMENTE ABILI. PREDISPONE E AGGIORNA PER I CITTADINI LA RACCOLTA DELLA NORMATIVA, DEI DATI E DELLA BIBLIOGRAFIA SPECIFICA. A RICHIESTA MOTIVATA FORNISCE LA RELAZIONE ANNUALE. CON LA COLLABORAZIONE TECNICA DELLA SEGRETERIA APPRESTA LIBRETTI INFORMATIVI SU *IL DIFENSORE CIVICO IN VALLE D'AOSTA/LE MEDIEUR EN VALLEE D'AOSTE* E DEPLIANTS SU *CHI È IL DIFENSORE CIVICO?/QUEL EST LE ROLE DU MEDIEUR*.

52. RUE FESTAZ - 11100 AOSTA

TEL. 0165 - 238868/262214

TELEFAX 0165 - 32690

INTERNET: <http://www.consvda.it>.E.mail: [difensore.civico@consvda.invallee.it](mailto:difensore.civico@consvda.invallee.it)

PAGINA BIANCA

**LA DIFESA CIVICA IN VALLE E FUORI: RADICAMENTO E SVILUPPO DELL'ISTITUTO**

Il 31 marzo 1998 i Difensori civici delle Regioni a Statuto speciale Friuli-Venezia Giulia, Sardegna e Valle d'Aosta sono stati ricevuti dal Presidente del Senato della Repubblica N. Mancino (che ha riservato particolare attenzione all'incontro) e dal Capo Gabinetto della Camera dei Deputati (essendo il Presidente L. Violante impedito da imprevisto) per la consegna della prima Relazione annuale *ex art. 16, c. 2°, L. n. 127/97* e per l'esame di problemi attinenti la specialità, il federalismo e il potenziamento degli uffici regionali in rapporto ai nuovi compiti attribuiti dalla 127. Un gesto, non solo simbolico, per segnare una collaborazione volta al miglioramento della qualità della Pubblica Amministrazione, nell'ambito del sistema delle autonomie su cui si fonda la democrazia, di cui è anello significativo il Difensore civico: un servizio che, ponendosi come specchio e coscienza critica della Pubblica Amministrazione, assume funzione preventiva rispetto a quella tutela giurisdizionale che, per dirla con M.S. Giannini, può essere "creatura ambigua ed irragionevole". In questa logica occorre approfondire le concrete possibilità dell'istituto - sia *de iure condito* che *de iure condendo* - anche per incitare la Pubblica Amministrazione ad una collaborazione sinergica, a tutela della trasparenza come condizione di efficienza ed efficacia. Perché il Difensore civico può contribuire ad assicurarne il buon andamento e l'imparzialità e, al tempo stesso, assumere un ruolo di tutela dei diritti. Certo, l'attenzione ai diritti è oggi più viva e diffusa, ma non sempre la Pubblica Amministrazione è pronta a rispondere alle reali esigenze, con conseguente sfiducia del Cittadino e danno per l'intera comunità. Come da consolidata dottrina, l'*Ombudsman* può essere allora un punto di riferimento, favorendo l'elaborazione di adeguate risposte e la partecipazione dei Cittadini alla gestione e al controllo della cosa pubblica: nel corso degli anni, infatti, da un potere di *auctoritas* (magistrato di persuasione) si è progressivamente passati ad individuare come tipico dell'istituto un potere di "controllo", sia pure *sui generis*.

Dopo la rilevante attribuzione di competenze ministeriali *ex L. n. 127/97, art. 16* (sia pure nei limiti territoriali dettati dalla succ. mod. *L. n. 191/98, art. 27*), dopo la discutibile funzione di designare i commissari *ad acta ex art. 17, c. 45° della 127*, a tutt'oggi la novità rilevante in cantiere è costituita dal T.U. delle proposte di legge n. 619 e abb. *Norme in materia di Difensore civico*, licenziato il 15.9.1998 dalla I<sup>a</sup> Commissione permanente Affari Costituzionali della Camera, che prevede un ufficio nazionale di difesa civica (con nomina del Titolare da parte del Presidente della Repubblica su proposta dei Presidenti di Camera e Senato) e l'obbligatorietà a livello regionale e comunale (ma solo per i Comuni con popolazione superiore a 50.000 abitanti). Quello che preoccupa nel testo, peraltro notevole per la focalizzazione dell'importanza dell'istituto e non specificatamente riferito alle Regioni a Statuto speciale e Province autonome, è la prospettiva centralistica a scapito delle autonomie locali, là dove si gioca un'autentica difesa del Cittadino, tesa a trasformare il singolo da soggetto passivo ad elemento attivo della vita istituzionale, come voluto dalla Costituzione ma ancora scarsamente realizzato, e non solo per le frange sociali più deboli per quanto concerne la Pubblica Amministrazione: con particolare riferimento all'esorbitante personale previsto (e "il denaro pubblico" è "sanctum", ricorda A. Guarino) e alla nomina dei sei aggiunti da parte del Difensore civico nazionale. Certo, poiché "la qualità della democrazia vive di legalità" (cfr. V. Borraccetti, "Il Sole-24 ore", 23.4.1998) e la legalità conviene, ma è ancora poco diffusa e praticata, è bene che l'istituto si radichi sull'intero territorio nazionale, per diventare l'alleanza privilegiata dell'Amministratore responsabile contribuendo a segnare la febbre quando c'è, per offrire al Cittadino la bussola delle effettive pari opportunità di cui al 2° c. dell'art. 3 della Costituzione, sulla cui importanza disattesa non si rifletterà mai abbastanza. Né è sufficiente invocare la necessità di completare il quadro europeo, sullo sfondo dello sviluppo mondiale della figura dell'*Ombudsman* (introdotta da Carlo XII nella Costituzione svedese all'inizio del secolo scorso, con radici rivendicate dalla Turchia non meno che dalle Regioni spagnole di più viva tradizione autonomista): si dovrà fare del Difensore civico nazionale, se ci sarà, una bandiera di autorevolezza e terzietà. Non meraviglia, dunque,

che sul T.U. abbiano preso posizione critica sia la Conferenza dei Presidenti dell'Assemblea, dei Consigli regionali e delle Province autonome (Napoli 24.9.1998) che la Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome, soprattutto in ordine all'autonomia degli Enti locali, con conseguente riscontro da parte dei Difensori civici regionali in apposite riunioni di lavoro (Genova 12.11.1998; Roma 14.12.1998). Per approfondire il problema nell'ottica specifica della Valle, è risultato di particolare rilievo l'incontro richiesto dal *Médiateur de la Région wallonne* F. Bovesse, cui hanno assicurato presenza attiva il Presidente del Consiglio regionale R. Louvin e i due Parlamentari valdostani On. L. Caveri e Sen. G. Dondeynaz.

Come ho avuto modo di dire al Convegno di Foligno (*La parola al Difensore civico e alla cittadinanza attiva*, 8-9.5.1998, a c. del Coordinamento dei Difensori civici dell'Umbria e del Movimento federativo democratico, con la collaborazione della Presidenza Cons. Ministri-Dipart. Funz. pubblica) nel mio intervento sul tema *Linee per la definizione del profilo istituzionale del Difensore civico* e nel successivo proficuo incontro di approfondimento sul T.U. (Roma, 14.10.1998), l'istituto trova fondamento nella pratica quotidiana della cittadinanza attiva più che nella stessa auspicata previsione costituzionale. Perché è la funzione che fa' l'organo, il cui spiccato carattere popolare - tipico di ogni incarnazione dell'*Ombudsman*, indipendentemente dalla sfera di competenza e dall'ubicazione geopolitica - può costituire efficace alternativa all'ordine giudiziario (amministrativo, contabile o penale che sia). Né va sottovalutato il fatto che - secondo un piano dei quindici - anche la Pubblica Amministrazione avrà la sua *Maastricht*, con l'obiettivo di fissare parametri vincolanti per il funzionamento delle strutture burocratiche e *standard* di efficienza, le cui linee guida sono state illustrate dal Ministro Bassanini nel corso di una Conferenza stampa (Roma, 22.4.1998): è "interesse dei singoli paesi avere un sistema burocratico più efficiente, con carichi legislativi ridotti per i Cittadini e le imprese, perché i costi della burocrazia incidono negativamente sulla competitività degli Stati" e sul futuro dell'Europa. Un'Europa, quella di oggi, che, dandosi regole comuni, può diventare esemplare per il mondo intero. "L'aereo della riforma della Pubblica Amministrazione - continua il Ministro (cfr. "Il Corriere della sera", 17.6.1998, R.F., *Burocrazia, l'allarme del Ministro Bassanini*) - è decollato, ma ora deve raggiungere la velocità di crociera, altrimenti rischia di schiantarsi al suolo (...). Oggi qualcosa comincia a muoversi, ma mentre delegifichiamo e semplifichiamo, contemporaneamente escono leggi che ricomplikano". E poiché, per dirla con Kafka, "di burocrazia si muore" (cfr. F. Vergnano, "Il Sole-24 ore", 12.2.1999), occorre, come vuole L. Violante, maturare la consapevolezza della necessità di ridurre e semplificare "l'eccesso di legislazione sull'economia, sulla pubblica amministrazione, sulle garanzie di effettività dei diritti dei Cittadini", nella convinzione (stigmatizzata da E. Berselli, "Il Sole-24 ore", 8.2.1999) che l'eccesso normativo faccia fiorire incertezza, inefficienza e corruzione, mentre l'efficienza è presupposto per migliorare la qualità dei servizi (cfr. M. Massaro, "Il Sole-24 ore", 9.2.1999, a proposito del tema della "qualità dei servizi" scelto per il prossimo *Forum* della P.A., che si terrà a Roma dal 4 all'8.5.1999). E' dunque urgente cambiare, a vasto raggio, la cultura sia degli uffici che dell'utenza: un impegno mirato a trasformare i burocrati in veri e propri *manager* e l'utente in cliente, come voluto dalle Carte dei Servizi, che rendono effettivo il diritto al reclamo e al rimborso quando sia possibile dimostrare che non sono stati rispettati gli *standard* qualitativi. In questa prospettiva, come sottolineato da S. Rovinetti ("Il Sole-24 ore", 23.3.1998), gli U.R.P. costituiscono una sfida da rilanciare, dopo il lento decollo e a cinque anni dalla promulgazione del D. lv. n. 29/93, come antidoto alla costante cultura dell'emergenza, del silenzio e del segreto d'ufficio (cfr. M. Clarich, "Il Sole-24 ore", 15.12.1997): perché obbligano a ripensare non solo il rapporto con il Cittadino, ma la natura stessa dell'organizzazione amministrativa, secondo logiche di efficienza ed efficacia, di semplificazione e trasparenza. Nell'ambito di tale rafforzamento della cultura d'azienda (cfr. R. Turno "Il Sole-24 ore", 10.6.1998, *Ospedali come S.P.A. per ritrovare efficienza*), ci è gradito sottolineare che il piano qualità dei servizi, curato con l'U.S.L. anche in

riferimento al progetto-obiettivo pilota della medicina penitenziaria, è stato oggetto di attenzione da parte di Regioni, Ministeri, Movimenti e Istituti preposti alla tutela dei diritti, sia a livello italiano che europeo.

La previsione di una burocrazia a sfida di flessibilità, rafforzata dalla non facile separazione rispetto all'indirizzo politico, risalente ai D. lv. n. 29/93 e 80/98, si inserisce in una logica, sinora estranea persino al lessico delle Pubbliche Amministrazioni, di privatizzazione e federalismo amministrativo (ma un'adeguata formazione "sul" e "per" il territorio richiederebbe non solo una Scuola superiore di Pubblica Amministrazione, bensì, come in Francia, "Istituti regionali di amministrazione"). I Cittadini, dal canto loro, chiedono oggi - come suona il sottotitolo del Congresso nazionale del M. F. D. nel suo ventennale (*Sesto potere, cittadinanza, rappresentanza*, Roma 12-13.6.1998) - di essere "non più ospiti, ma padroni di casa della repubblica", giustamente esigono opportunità e certezze, insieme al superamento di quelle resistenze burocratiche a ogni cambiamento che impediscono l'instaurarsi di un corretto rapporto tra uffici ed utenza e l'effettiva partecipazione di tutti non solo al voto, ma anche alla progettualità politica. Il disagio degli "ultimi" deve far riflettere su chi non ha voce perché fatica persino ad avere consapevolezza dei suoi diritti e della sua dignità: una sfida che è politica, ma anche etica, presupponendo l'assunzione di responsabilità da parte di tutti e ad ogni livello. E poiché l'efficienza della Pubblica Amministrazione è requisito necessario anche per la costruzione dell'Europa, ne consegue che il ruolo del Difensore civico ne esce invertebrato di contro a tentazioni fuorvianti: ne è prova l'interesse che il *Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe* ha di recente dimostrato, nell'ambito del *Groupe de travail "Droits et responsabilités des citoyens"*, per la difesa civica espressa dai vari Soggetti di autonomia, con specifico riferimento alla proposta di inserimento dell'istituto all'interno della Carta europea per le Autonomie locali e regionali, cui fanno eco le raccomandazioni dell'O.N.U..

In questo orizzonte prospettico di federalismo a respiro europeo, per superare il vuoto di partecipazione popolare e l'intricata selva di *Authority* presente oggi in Italia, il profilo del Difensore civico deve fare i conti con requisiti, competenze, poteri, modalità di elezione, durata e rieleggibilità. Come per le modalità di elezione, che ne conseguono, i requisiti costituiscono la carta credenziale per il pubblico, dovendo garantire terzietà e autorevolezza. E se la residenza, da almeno qualche anno, è necessaria per il radicamento nella popolazione e la conoscenza della macchina burocratica specifica, l'età deve essere tenuta in conto: senza peraltro cadere nella categoria obbligata del pensionamento, che, al di là di positive eccezioni, finirebbe per sminuire il ruolo e l'efficacia della figura. E mentre occorre richiedere (come titolo preferenziale a livello locale, d'obbligo in ambito nazionale e regionale) la laurea in giurisprudenza a garanzia di professionalità, si deve identificare l'incompatibilità solo con "l'esercizio" di lavoro autonomo o subordinato, che l'istituto dell'aspettativa rimuove; per quanto concerne l'incompatibilità con cariche pubbliche elettive o in organismi di controllo su atti della Pubblica Amministrazione, è doveroso un congruo lasso di tempo rispetto all'esercizio dell'attività politica - soprattutto prima del mandato - perché non si rischi di compromettere l'immagine di *super partes* del Titolare, indipendentemente dalla sua correttezza. Se tali sono i requisiti, le modalità di elezione devono prescindere dai giochi di maggioranza e minoranza. In merito, l'elezione diretta, che alcuni propongono anche come salutare provocazione (cfr., a titolo es., G. Cotturri, in A.A.V.V., *Riforma dell'amministrazione e tutela dei diritti dei Cittadini: quale ruolo per il Difensore civico*. Convegno Provincia di Roma-M.F.D., Roma 10.12.1996, Roma 1997, p. 53 e s.), pur rispondendo ad un'esigenza fondamentale per l'autenticità dell'istituto e pur costituendo l'unico elemento di rilevanza costituzionale secondo G. Zagrebelsky, può risultare pericolosa e persino antitetica negli effetti rispetto alle attese. Sotto questo punto di vista, la L.r. vald. n. 5/92 e succ. mod. è di tutto rilievo: non dico che la scelta operata (cfr. art. 6: le candidature, proposte da Associazioni o da singoli Cittadini, vengono vagliate da una Commissione, composta anche da Magistrati e presieduta dal Presidente del Consiglio regionale) sia la migliore o l'unica "garantista", ma è certamente coerente ed efficace (cfr., in questa linea, S. Mezzacapo - *Si torna a scommettere sul Difensore civico*, in

“Guida amministrativa-guida al diritto” - che giudica il “sistema del pubblico concorso” “più garantista” rispetto all’“elezione del Difensore civico da parte dei rispettivi Consigli”). In quest’ottica, si deve prevedere che le proposte di candidatura possano essere inoltrate anche da Associazioni (così Valle d’Aosta e Provincia di Roma), affinché i Cittadini si riappropriino del diritto di partecipazione e controllo, costituzionalmente garantito. Tanto più che il Difensore civico non è un volontario, ma del volontariato deve avere lo spirito se non l’esperienza: per la quantità e qualità del lavoro che lo aspetta e che gli spetta di coordinare, col fine ambizioso di restituire ai Cittadini fiducia nelle Istituzioni, mediante la tutela preventiva e stragiudiziale dei diritti e delle legittime aspettative, nell’ottica di una giustizia sostanziale e garante delle pari opportunità. Una stagione, sostanzialmente ancora da giocare in Italia, cui il Difensore civico può contribuire in forma determinante, a patto che si ponga come agente privilegiato per ridurre conflittualità e comporre controversie, come elemento di progresso di un ordinamento idoneo ad adattarsi dinamicamente alla società, le cui esigenze intercetta nella fase pre-patologica.

Per quanto concerne la durata del mandato e l’eventuale rieleggibilità, ritengo saggia la scelta di non far coincidere la durata con la legislatura e di stabilire un periodo né ampio né ristretto, con la possibilità di una sola rielezione. Per le competenze, è doveroso ribadire la limitazione alla Pubblica Amministrazione, caratterizzata dall’erogazione di servizi (che devono essere garantiti, soprattutto nell’ambito dei diritti sociali primari - salute, casa, lavoro, istruzione - con interventi preventivi, come vuole la *Carta sociale europea* - cui aderisce l’Italia sin dal Trattato di Torino del ’61 - non a caso due volte rinnovata nel corso degli anni ’90) non meno che dalla predisposizione di atti e provvedimenti: perché un’interpretazione del Difensore civico tuttologo e onnipresente sarebbe utile e auspicabile solo per chi detiene un potere non democratico. Il che non toglie che l’*Ombudsman* debba costituire un punto di riferimento per il disagio, specie delle “categorie deboli”, e che si possano intendere come ambito amministrativo anche i pubblici servizi delegati a Società o Aziende private, sulla scia di quanto attuato da Stati europei di più avanzata privatizzazione e dello stesso T.U. n. 619 e abb. cit., dovendo restare primario l’impegno per la difesa dei diritti e delle legittime aspettative nel quotidiano. Specifico riferimento va riservato, in merito, agli “interventi d’ufficio” a favore degli emarginati, come previsto dalla Costituzione spagnola del 1978, richiesto dalle Associazioni di volontariato e quotidianamente sperimentato a difesa dei diritti sostanziali, di cui alla prima parte della Costituzione, non per nulla non oggetto del recente dibattito di revisione. “La parte sociale della Costituzione”, infatti, il cui “principio generatore” è “la persona” - nota G. Lombardi - deve garantire che non si torni indietro, mentre la seconda parte, relativa agli strumenti di attuazione e tutela dei diritti, “risulta poco funzionale alle attuali democrazie composite”.

Per quanto concerne funzioni e poteri, riassunti nella duplice dizione che il bilinguismo valdostano stigmatizza - “difensore civico” e “*médiateur*” - per difendere ogni Cittadino e per mediare con le Istituzioni (“convocando”, se del caso, per un esame congiunto del problema), occorre, da un lato, prevenire il disagio, dall’altro, puntare sull’“autotutela” della Pubblica Amministrazione (al servizio dell’“equità” più che della “legalità”: quel *règlement en équité* che è tipico del *Médiateur de la République française*, ancora poco praticato in Italia e nella stessa Valle d’Aosta). In quest’ottica va riservata adeguata previsione normativa per la “proposta di miglioramenti normativi e/o amministrativi”, che costituisce un ambito rilevante dell’impegno del Difensore civico: come cerniera essenziale per risolvere i problemi in forma radicale e *préactive* - secondo una felice dizione di D. Jacoby, *Protecteur du Citoyen du Québec* - senza peraltro sovrapporsi a competenza e responsabilità di altri organismi. In merito, è stato autorevolmente affermato che l’individuo può essere leso non solo da un atto illegittimo dell’Amministrazione, ma anche “per il fatto che il contenuto della legge, che gli organi esecutivi sono tenuti ad applicare, è, per un motivo o per l’altro, ingiusto, irragionevole od iniquo: anche qui, i soliti congegni dello Stato di diritto - e lo stesso sindacato giurisdizionale sulle leggi, che rimane circoscritto al piano della semplice illegalità - non riuscirebbe certamente a sanare la situazione

dell'individuo e a garantirgli giustizia nel caso concreto" (A. La Pergola), né a consentirgli di esercitare quel "diritto di resistenza" che - come vuole P. Catalano - "sarebbe oggi quanto mai necessario in Italia per ristabilire la *fides* tra i poteri pubblici e i Cittadini".

Perciò, se le varie proposte - congiuntamente universitarie e politiche - di ampliare i poteri del Difensore civico sono il segno dell'interesse per l'istituto, non va dimenticato che il vero potere lo dà la gente, a patto che si faccia capire coi fatti qual è la portata di una sistematica applicazione dell'istituto dell'autotutela, sempre più invocata anche a livello ministeriale (cfr. G. Negri, "Il Sole-24 ore", 11.2.1999) come antidoto ad arroganza omissiva e commissiva, non meno che come tutela del corretto impegno di Politici e Funzionari, e della conseguente necessità, da parte della Pubblica Amministrazione, di "motivare adeguatamente" eventuali dissensi (il che riprende, in forma specifica e aggravata, l'obbligo di motivazione di cui all'art. 3 della L. n. 241/90-L.r. vald. n. 59/91: legge di principio e, come tale, mantenuta e rafforzata oggi, in regime di delegificazione e semplificazione, come sottolineato da V. Italia in una serie di articoli su "Il Sole-24 ore"). Motivazione del dissenso che non è semplice, dovendo fare i conti con la possibile omissione di atti d'ufficio, cui il Difensore civico è astretto a rispondere con l'atto dovuto del "rapporto" in Procura. Una pratica che ritaglia, nella coscienza della gente non meno che dei Funzionari e degli Amministratori, quel giusto spazio di preventiva correzione che può cambiare in meglio il vivere comunitario: tanto più perché affiancata dal dovere-potere del Difensore civico di chiedere "l'attivazione" del "procedimento disciplinare per il responsabile della pratica che ritardi, ostacoli o impedisca lo svolgimento delle funzioni di Difensore civico o che comunque abbia tenuto un comportamento contrario ai doveri d'ufficio" (art. 13 L.r. vald. n. 5/92 e succ. mod.). Il tutto nella logica che, partendo dal D. lv. n. 29/93, arriva alle cosiddette leggi Bassanini: per un idoneo controllo dei "codici di comportamento" delle "risorse umane" al fine di un doveroso distinguo tra buon e cattivo Funzionario. Per questo è necessario che il Difensore civico sia espressione dell'autonomia degli Enti locali: nel senso migliore ed unico del termine, come assunzione di responsabilità che parte dal basso e si correla con l'altro e con l'alto, tanto più che - come esemplarmente sottolineato da E. Casetta - storicamente, in Italia, gli anni di nascita e sviluppo dell'istituto sono quelli che segnano le tappe fondamentali per l'attuazione dell'ordinamento regionale ('70) e delle autonomie locali ('90). Va, dunque, prevista e normata una difesa civica "per" e "da" ogni ambito territoriale, con una rete che privilegi il nodo della dimensione regionale. Non dico questo per spirito di parte, ma perché, come è stato autorevolmente sostenuto, la Regione costituisce un ambito mediano adeguato per garantire terzietà e smistare competenze: a patto, però, che gli uffici possano essere decentrati sul territorio, dotati di personale specializzato, coordinati con autorevolezza a garanzia di giustizia sostanziale per tutti.

Di rilievo il documento che segue i lavori del I° Convegno nazionale dei Difensori civici locali a Foligno cit. (che ho avuto l'onore di presiedere nella 2ª giornata), predisposto per l'audizione presso la Commissione Affari costituzionali della Camera dei Deputati del 19.5.1998 e tenuto in debito conto per la versione definitiva del T.U. n. 619 ed abb.: esemplare l'eliminazione della pesante e verticistica struttura del Coordinamento nazionale, comprensiva di intervento centralistico a favore dei Difensori civici locali in difficoltà. Il testo approvato dalla Commissione presenta caratteri ampiamente condivisibili: la politica di promozione dell'istituto, dopo i deludenti esiti dei primi otto anni di applicazione dell'art. 8 della L. n. 142/90; l'attribuzione al Difensore civico di funzioni di composizione delle controversie nei rapporti tra Cittadini e Pubblica Amministrazione e di sollecitazione di atti di riforma, a tutela soprattutto dei soggetti deboli; la previsione di un sistema di correlazione tra i Difensori civici; l'individuazione dei soggetti destinatari delle funzioni esercitate dal Difensore civico, compresi i privati gestori di pubblici servizi; la notifica al Cittadino, per ogni atto amministrativo, della possibilità di ricorrere al Difensore civico; la definizione di tempi e modi di attuazione dell'intervento. Per contro, sono auspicabili modifiche e integrazione: a titolo es., manca una

definizione del Difensore civico quale organismo di tutela dei diritti sociali dei Cittadini; al Difensore civico nazionale non dovrebbe spettare la nomina, sia pure sentiti i Presidenti di Camera e Senato, dei Difensori civici aggiunti, il cui numero risulta inoltre esorbitante; per quanto concerne la difesa civica locale, il limite dei 50.000 abitanti viola il principio della sussidiarietà di cui alla Costituzione e alla L. n. 142/90; l'elezione - sia diretta che a maggioranza qualificata consiliare che da parte di una Commissione - dovrebbe partire anche e soprattutto da una rosa di nomi sostenuti da consenso civico ufficializzato; per i Dipendenti pubblici la normativa dovrebbe prevedere il riconoscimento esplicito della facoltà di usufruire dell'aspettativa; il commissariamento, in caso di inadempienza da parte degli Enti locali, risulta incompatibile con l'autonomia degli stessi; adeguato coordinamento andrebbe stabilito con le altre Autorità di controllo e garanzia, fermo restando il dovere di indirizzo del Cittadino alle sedi di più idonea tutela; "contrario all'art. 8 della L. n. 142/90 e sintomatico di una evidente disparità di trattamento"(così una deliberazione CO.RE.CO. Toscana del 30.12.1996, riferita anche agli "atti" dei Consiglieri comunali) risulta il fatto che il Difensore civico non possa intervenire in questioni concernenti il rapporto di pubblico impiego. Più in generale, non è condivisibile l'attribuzione al Difensore civico dei compiti di controllo di legittimità sugli atti degli Enti locali, già previsti dalla L. n. 127/97 e succ. mod., costituendo di fatto rinuncia alla funzione di tutela dei Cittadini dalla malamministrazione, con pericolo anche - in base al più diffuso sistema di elezione - che il controllato si scelga il controllore e, comunque, che i Difensori civici siano invischiati in attività di carattere amministrativo. Per ciò che concerne le funzioni di mediazione è necessario un chiarimento sulla valenza giuridica dell'eventuale "accordo" formalizzato, anche a garanzia di reale funzione preventiva rispetto alla difesa giurisdizionale; per quanto attiene il dovere di sollecitazione, è auspicabile un'interpretazione estensiva, riguardante non solo atti, ma anche comportamenti, tempi, stili di comunicazione e di ascolto, politiche di formazione e di aggiornamento del personale, spirito di adeguamento delle Pubbliche Amministrazioni alle aspettative dei Cittadini e all'interesse del Paese per una qualità anche sociale dei servizi. Occorre, infine, introdurre l'obbligo della discussione consiliare e della pubblicazione sui Bollettini regionali delle Relazioni annuali e prevedere che i Difensori civici si formino con la pratica del confronto e dell'aggiornamento permanente, a garanzia di professionalità. Nel cinquantenario della Dichiarazione universale dei Diritti umani adottata dall'O.N.U., deve maturare la convinzione che, se vogliamo pace-progresso-prosperità, la democrazia deve misurarsi nel quotidiano, con un'accettazione mentale che, partendo dalla famiglia e dalla scuola, arrivi a coinvolgere tutti gli attori del sistema. La via obbligata passa attraverso il diritto-dovere del Cittadino di informare ed essere informato, con particolare riferimento al settore strategico della comunicazione di stato, da un lato (come sottolineato da S. Cassese: cfr. "La Repubblica", 18.3.1998), alla semplicità e concretezza del linguaggio legislativo e regolamentare, dall'altro, se è vero - come evidenziato da P. Mancini, *Manuale di Comunicazione pubblica*, e G. Arena, *La comunicazione di interesse generale* - che la comunicazione può essere intesa come "un vero e proprio strumento per amministrare". Ne sono prova le Relazioni annuali dei Difensori civici e il consistente impegno del Parlamento per assicurare adeguate disposizioni: indicazioni tutte riconducibili al principio-base, costituzionalmente garantito, dell'imparzialità e buon andamento cui deve uniformarsi l'azione della Pubblica Amministrazione.

Ho vissuto con particolare profitto le giornate del *Canadian National Ombudsmen Conference 1998*, che si sono tenute a *Yellowknife-Northwest Territories* dal 18 al 21.6.1998, più volte salutata ufficialmente per la peculiarità della presenza valdostana all'interno del gruppo francofono guidato dal *Québec*. L'inserimento nella vita e nel folklore di questo "luogo del sole a mezzanotte" è stato programmato da J. Tutcho, *Languages Commissioner* (un'*Ombudsman* specialista, essendo undici le lingue ufficiali oltre all'inglese e al francese), sulla scia del locale aforisma secondo cui chi vede e sente dimentica, mentre chi viene implicato comprende. Qui si vive in forma drammatica il rapporto lingua-



minoranza, con particolare riferimento al problema legge-justizia, di cui il Difensore civico deve farsi carico per le pari opportunità. Un tema su cui gli *Ombudsmen* canadesi sono tornati, come fulcro dell'incontro, anche con *escursus* sulla storia delle vessazioni coloniali e della progressiva conquista della dignità di ogni minoranza: esemplare è risultato l'equilibrio tra l'affermazione della propria realtà di popolo e il riconoscimento dei benefici della tecnica. E poiché non conta la giustizia formale, ma fare qualcosa per migliorare la comunità, la lezione più bella di questo Congresso, figlio dei vasti spazi e delle profonde differenze, è stata la ricerca dell'equità, attraverso il superamento della funzione simbolica dell'*Ombudsman* a favore di un ruolo di popolare ambasciatore-diplomatico-mediatore proattivo, attraverso la diffusione della cultura dei diritti sia tra i Cittadini che tra gli Amministratori, la cui fiducia è indispensabile per essere accettati come agenti di miglioramento sociale e buon governo, come ha sottolineato l'*Ombudsman* della *Nova Scotia* D. Rock. Dal canto suo D. Jacoby, *Protecteur du Citoyen* del *Québec*, ha stigmatizzato la necessità di cambiare la filosofia dell'ufficio: per diventare, da difensori delle singole istanze, *leaders* nella correzione di ciò che non è equo, affinché sia potenziata la vocazione prima dell'*Ombudsman* per un superamento effettivo dell'esclusione, essendo la democrazia del voto troppo poco a fronte del rispetto di ogni persona (si richiede, allora, un rapporto preferenziale con le O.N.G. e con la Stampa: prospettive e sfide ribadite da D. McCallum, *Ombudsman of British Columbia*). Una *tantum* desidero ringraziare la Presidenza del Consiglio, che ha sempre sostenuto la scelta del Difensore civico di tenere rapporti internazionali di autorevole incidenza per la vocazione valdostana di minoranza bilingue, statutariamente sancita e proiettata, oggi più che mai, nel cuore dell'Europa e del mondo. Rapporti operativi si sono così instaurati anche con il Titolare e i Responsabili del *Commissariat aux langues officielles* del Canada, nella logica del rapporto tra diritti linguistici e diritti della persona.

Per tornare a casa nostra, nell'ottica dei diritti fondamentali e della giustizia sostanziale, mentre è diventata finalmente operativa la Commissione mista conciliativa (con la presenza del Direttore generale U.S.L. G. Bragonzi alla riunione di insediamento), utile per risolvere in forma stragiudiziale alcuni casi non previsti dalle ordinarie procedure, continua la partecipazione del Difensore civico valdostano agli incontri della "Commissione Qualità" U.S.L., rilevanti soprattutto nel campo dell'aggiornamento permanente per obiettivi valutabili in base a puntuali indicatori, sia come autovalutazione che come indagine sulla soddisfazione degli utenti. Il progetto-obiettivo "Sistema di indicatori della Qualità nell'Azienda U.S.L. Valle d'Aosta" prosegue, presente anche il Direttore generale ("se la qualità ha un costo, ancora più importante è il costo della non qualità, in termini sia sociali sia economici"), in linea con i D. Iv. n. 502-517/92 e 626/94, D. Min. Sanità 24.7.1995. Il che vorremmo esteso a tutti i settori della Pubblica Amministrazione in Valle d'Aosta, sia come cultura che come formazione, nell'ottica di una riqualificazione programmata del personale che è ormai obiettivo esplicito per la Pubblica Amministrazione in Italia (cfr. gli interventi di S. Cassese, S. Parisi, M. Rogari, riassunti nel titolo-quadro *Anche il « pubblico » cerca la qualità*, "Il Sole-24 ore", 21.11.1998: "Come per le imprese, la soddisfazione dei clienti - i cittadini - deve diventare una priorità"), alla luce di precise direttive e raccomandazioni del Consiglio d'Europa soprattutto a partire dal settembre 1997. Nella stessa ottica è stato organizzato dall'Azienda U.S.L. un Convegno mirato alla *Tutela della riservatezza in ambito sanitario* (Villeneuve, Auditorium Scuola media, 26.9.1998), con la partecipazione degli Esperti F. Buzzi e G. Lombardi e con intervento del Dirigente U.O. di Medicina legale P. Conca, organizzatore dell'incontro, e del Difensore civico valdostano sul tema *Il punto di vista dell'Utente*: lavoro di ricerca e approfondimento utile non solo per l'U.S.L., perché "la legge sulla *privacy* sta cambiando in profondità l'Italia. E lo sta facendo più velocemente che altrove" (J.M.D., "Il Sole-24 ore", 4.6.1998). Una nuova occasione di collaborazione preventiva che ha permesso al Difensore civico di interpretare al meglio il suo ruolo, evitando che i reciproci doveri d'ufficio si scontrino con la prima fase di applicazione di una legge, complementare allo sviluppo (soprattutto a partire dagli anni '90) della normativa per la trasparenza e il superamento

del tradizionale istituto del "segreto d'ufficio", dietro il quale sono cresciute nel tempo quelle albagie su cui la burocrazia ha costruito potere di contro al dovere di garantire, anche formalmente, pari opportunità di servizio ai Cittadini.

La *ratio* della L. n. 675/96 - frutto di una precisa Direttiva C.E.E., la n. 95/46, che riprende normative degli anni '80 e precisi punti della Costituzione italiana, peraltro priva di una vera e propria enunciazione del diritto alla *privacy* presente invece nella Costituzione spagnola e portoghese - ben sintetizzata dal titolo stesso della legge, *Tutela delle persone e di altri soggetti rispetto al trattamento dei dati personali*, pone in correlazione subordinante il trattamento dei dati rispetto alla "tutela" delle "persone". Per garantirne la corretta applicazione, occorre favorirne un'interpretazione sostanziale alla luce delle finalità: in ambito sanitario risultano di rilevante importanza, alla luce della trasparenza che deve improntare le Pubbliche Amministrazioni, soprattutto le disposizioni del Garante incidenti sulla sensibilizzazione degli Operatori sanitari al problema del consenso del paziente (cfr., in particolare, provv. del Garante del 27.11.1997- autorizzazione n. 2/1997). In merito, per quanto concerne i rapporti con il Difensore civico (con la persona, non con l'ufficio, in questo ambito di delicata operatività), il segreto professionale, di cui all'art. 9 del nuovo Cod. deont., deve fare i conti con i casi in cui la rivelazione del segreto è imposta dalla legge o autorizzata dall'interessato o dai legali rappresentanti ed eredi (artt. 29-30). Deve, altresì, fare i conti con gli artt. 10 (*documentazione e tutela dati*) e 11 (*trasmissione dati*): e ciò soprattutto quando i parenti intendano andare a fondo in ambito di presunte conseguenze di terapie mediche su congiunti e incontrino difficoltà a reperire la necessaria documentazione. *Ex lege* istitutiva, il Difensore civico è, infatti, "autorizzato da espressa disposizione di legge" e risponde ad "adempimenti di obblighi specifici imposti dalla legge", previa indicazione dei motivi di intervento: cosa che l'U.S.L. ha il diritto-dovere di verificare.

Più in generale, al Difensore civico viene richiesta dai Cittadini la tutela della riservatezza nelle sedi e nelle forme specifiche in cui si svolgono le cure mediche, specie ambulatoriali ed ospedaliere; è, altresì, richiesto (per lo più da parte delle fasce culturalmente più elevate) di sollecitare l'U.S.L. alla massima riservatezza sui dati compiuterizzati (anche mediante censimento e controllo delle banche-dati esistenti) e al conseguente obbligo del consenso dell'interessato per l'utilizzo degli stessi (non va dimenticato che l'attività di raccolta e gestione dei dati è equiparata dalla legge sulla *privacy* all'esercizio di attività pericolosa, di cui all'art. 2050 del Cod. civ.: ne consegue che il responsabile è tenuto a risarcire il danno se non prova di aver adottato ogni misura idonea ad evitarlo). Alla stessa maniera il D.P.R. n. 501/98 "contiene le regole per presentare il ricorso in caso il proprietario della banca dati risponda di "no" al cittadino che intende sapere se nell'archivio sono custodite informazioni che lo riguardano" (cfr. A. Cherchi, "Il Sole-24 ore", 15.2.1999): e ciò a garanzia della trasparenza, *ex art.* 13 della stessa legge sulla *privacy*. Un cenno va riservato al diritto del lavoro, alla tutela della sfera privata del Dipendente dall'intrusione di *computer* e banche dati che possono condizionare o compromettere l'*iter* professionale, essendo stato particolarmente incisivo l'impatto delle nuove disposizioni sulle aziende. Non ha, invece, costituito campo di intervento specifico per il Difensore civico quanto utilizzato dai Sanitari per pubblicazioni scientifiche, laddove l'anonimato deve essere - come noto - salvaguardato. Complessivamente si registra un maggior interesse per il trattamento relativo alla "comunicazione" a uno o più soggetti determinati che per quello concernente la "diffusione" a soggetti indeterminati anche mediante la loro messa a disposizione o consultazione.

E' evidente che, nella misura in cui diritti e doveri dell'utente vengono onorati, meno spazio di competenza resta al Difensore civico, come la pratica quotidiana documenta. Corre l'obbligo di precisare che la richiesta di cartelle cliniche ha incontrato difficoltà in un solo caso, relativo a persona defunta e sollecitata da parente stretto, che lamentava ritardi di evasione, in riferimento a situazione prevista e risolta dal Garante nella comunicazione n. 79 del 3.7.1997. In

merito, occorre evidenziare che, sin dall'apertura dell'ufficio, ben prima dunque della stessa legge sulla *privacy*, si è instaurato l'obbligo per l'Istante di sottoscrivere il consenso all'intervento del Difensore civico, benché non previsto dalla legge istitutiva. Nel caso specifico è stato altresì precisato - come vuole la 675 - lo "scopo" della richiesta, identificandolo in "determinato", "legittimo", "non eccedente" rispetto alle finalità specifiche dell'intervento. Il problema è, comunque, delicato e ancora in parte da affrontare congiuntamente nell'ambito del lavoro intrapreso per la trasparenza e qualità dell'Azienda, con riferimento anche ad eventuali autorizzazioni da richiedere al Garante e tenuto conto del fatto che, nella normativa italiana, la tutela della salute è estesa al defunto per il tramite degli eredi.

Vale la pena di riconsiderare le "finalità" della legge sulla *privacy*, espresse dall'art. 1: "La presente legge garantisce che il trattamento dei dati personali si svolga nel rispetto di diritti, delle libertà fondamentali, nonché della dignità delle persone fisiche, con particolare riferimento alla riservatezza e all'identità personale; garantisce altresì i diritti delle persone giuridiche e di ogni altro ente o associazione". Ma lo stesso Rodotà ha più volte bacchettato quegli Enti che, nascondendosi dietro la norma per la tutela della riservatezza, non applicano le regole sulla trasparenza amministrativa: perché nella Pubblica Amministrazione "trasparenza batte *privacy*" - stigmatizza P.M. Zerman - avendo la 241 aperto gli archivi della Pubblica Amministrazione a chiunque vi abbia interesse per la tutela di situazioni «giudicate rilevanti» o, meglio, perché accesso e riservatezza sono le due facce della stessa medaglia. Significativo, in merito, il rapporto tra diritto di accesso e diritto di *privacy* stigmatizzato da recenti sentenze. La n. 681/97 del T.A.R. Abruzzo, sez. Pescara, puntualizza che, con l'autorizzazione generale del Garante n. 1/97, il trattamento dei dati sensibili del lavoratore (stato di salute e, in particolare, malattie professionali) è consentito al datore di lavoro ove sia necessario per far valere un diritto in sede giudiziaria (cfr. *Giornale di Diritto amministrativo*, n. 6/98, p. 529 e s.). Sull'importanza di tale sentenza insiste il commento di M. Bombardelli - cfr. *ibid.*, p. 532 - proprio in riferimento "ai nuovi spunti al dibattito relativi al rapporto tra diritto di accesso e diritto alla riservatezza" (di parere opposto, di recente, la 6ª Sez. del Consiglio di Stato, con la sent. n. 59/99). Riteniamo, comunque, opportuno ricordare che "la maggiore ampiezza delle situazioni «giuridicamente rilevanti» che legittimano l'accesso ai documenti amministrativi rispetto alle situazioni di diritto soggettivo e di interesse legittimo" è riconosciuta oggi da non poche decisioni giurisprudenziali: a titolo es., Cons. Stato, sez. VI, n. 1243/94; Cons. Stato, sez. IV, n. 728/94; Cons. Stato, sez. IV, n. 830/95; Cons. Stato, sez. IV, n. 98/96; T.A.R. Lazio, sez. III, n. 1104/96; T.A.R. Lombardia, n. 1858/96; Cons. Stato, sez. IV, n. 249/97. Va da sé che non è riducendo il numero dei soggetti legittimati all'accesso che si tutelano gli interessi suscettibili di lesione da divulgazione, bensì definendo con precisione i documenti che le contengono: per sottrarli, al di fuori di precisi casi, all'accesso di chiunque (cfr. G. Arena, *Trasparenza amministrativa*, in *Enc. Giur. Treccani*, vol. di agg. IV, 1995, p. 4 e 7 s.; M. Clarich, *Diritto di accesso e tutela della riservatezza: regole sostanziali e tutela processuale*, in *Dir. Proc. amm.*, 1996, p. 431 s.). E' vero, anzi, che "la tutela della riservatezza dei terzi viene assicurata facendo salvo il diritto degli interessati alla visione dei documenti la cui conoscenza sia necessaria per curare e difendere interessi giuridici (criterio-base sancito con la decisione Cons. Stato, Ad. Plen., 4.2.1997, n. 5, a cui sono seguite conformi decisioni: a titolo es., Cons. Stato sez. VI, n. 843/97; Cons. Stato sez. IV, n. 1128/97; Cons. Stato, sez. IV, n. 115/98. Cfr., anche, i commenti alla citata sent. Cons. Stato, Ad. Plen., n. 5/97, redatti a c. di M. Bombardelli e A. Sandulli, *La riduzione dei limiti all'accesso ai documenti amministrativi*, in *Riv. cit.*, 1997, p. 1018 s. e 1022 s.). Importante il punto specifico in cui il T.A.R. Abruzzo, andando oltre le argomentazioni tradizionali, si preoccupa di verificare la validità del criterio alla luce delle disposizioni della legge 675, che, definendo i dati personali riguardanti la riservatezza e indicando i canoni da seguire per il loro trattamento, specifica in quali condizioni possa avvenire nei casi consentiti: anche di fronte ad una legittima richiesta di accesso, dunque, la comunicazione deve sottostare a specifiche condizioni stabilite dalla legge sulla *privacy*. Nella citata sentenza la questione viene considerata e risolta individuando

disposizioni che consentono al datore di lavoro di conoscere le condizioni di salute dei lavoratori (vengono richiamati gli artt. 32 e 41 della Cost., l'art. 2087 del Cod. civ., il D. lv. n. 626/94 e l'autorizzazione al trattamento concessa dal Garante ai datori di lavoro in data 19.11.1997). D'altro canto, il diritto dei Cittadini di pretendere uffici pubblici senza segreti non è tramontato e viene periodicamente rinvigorito dalle decisioni del Cons. di Stato: sono, infatti, soprattutto i Giudici amministrativi a consentire ai principi sanciti dalla legge 241 di avere presa su una Pubblica Amministrazione restia ad aprirsi alla trasparenza (certamente perché la legge è, a sua volta, derivata dalla giurisprudenza). Eppure, non ostante i continui richiami dei T.A.R. (a titolo es., n. 220/98 I sez. T.A.R. del Veneto: il segreto d'ufficio non basta per rifiutare l'accesso agli atti) e del Cons. di Stato (cfr., a titolo es., n. 1292/98: il diritto di accesso si esercita anche nei confronti di attività privatistica della Pubblica Amministrazione o di concessionario di pubblico servizio, essendo "l'esigenza che ne è alla base" costituita dalla "necessità di approntare uno strumento volto ad assicurare un controllo dei soggetti legittimati sull'imparzialità e sul buon andamento della Pubblica Amministrazione"), molti uffici - anche in Valle d'Aosta - si ostinano a tener chiusi gli archivi. Da quando poi è entrata in vigore la legge sulla *privacy*, le Amministrazioni accampano con sempre maggiore insistenza la scusa della riservatezza: scusa debole, perché il Garante ha chiarito che tra le norme sulla riservatezza e quelle sulla trasparenza non c'è conflitto. In questo quadro, una Commissione per l'accesso riformata e dotata di poteri più penetranti rappresenterebbe un utile strumento per concretizzare la trasparenza.

Come emerge dalla 1<sup>a</sup> Relazione alle Camere del Garante (cfr. "La Repubblica", 1.5.1998, *Venticinquemila quesiti per i tutori della privacy*), in luogo degli "strumenti coercitivi" previsti è stata imboccata "la via della persuasione e della cooperazione", essendo lo spirito della legge far assumere al Cittadino un potere che non aveva mai avuto: quello di diventare padrone dei dati che lo riguardano. Per cui, si pubblicino pure stipendi e compensi, la trasparenza delle liste di attesa nelle strutture sanitarie non venga oscurata (cfr. A. Cherchi, *Privacy, scatta la fase 2*, "Il Sole-24 ore", 1.6.1998), ma le ricette mediche e connesse patologie trovino possibile sostituzione dei nomi con numeri, come raccomanda F. Camon, che definisce "incivile" "l'usanza di scrivere nome e cognome del paziente sulla ricetta", con conseguente "angosciante sospetto di restare schedato" (il Presidente della Federfarma G. Siri ricorda, però, che i dati del paziente sono indispensabili per una corretta applicazione della terapia prescritta). Analogamente, il rifiuto da parte di alcune U.S.L. del ritiro delle analisi per conto di parenti appare legittimo in assenza di specifica delega scritta, che richiederebbe comunque consegna in busta chiusa (cfr. Prov. del Garante 189 del 30.6.1997), così come per certificazioni mediche, cartelle cliniche e similari. Insomma, anche in campo sanitario vale quanto il Garante ha specificato per il codice fiscale: contano "la finalità" e "i mezzi" (cfr. B. Gianotti, "La Stampa", 9.7.1998, *Rodotà ora boccia il codice fiscale*). Per esemplificare con il Garante, non risponde a verità che i famigliari di chi viene ricoverato in ospedale non possano venire informati: si tratta di una goffa forzatura della maggior tutela che la 675 riconosce ai dati sensibili. Come chiarisce lo stesso Rodotà (Viterbo, 23.5.1998), dopo un anno di rodaggio la *privacy* si rimette in discussione, alla luce, ad esempio, dell'appartenenza delle informazioni genetiche non ad una sola persona bensì al "gruppo di sangue": per cui, "in caso di rifiuto di sottoporsi ad un'analisi fondamentale per uno stretto parente, bastano gli attuali strumenti della responsabilità civile e penale?", si chiede, mentre delinea "difficili percorsi" di questa garanzia individuale, che, aprendo "nuove frontiere", mette "in discussione tantissimi concetti giuridici consolidati o in via di consolidamento". Prende, oggi, avvio per l'Italia - secondo una felice intuizione scientifica di N. Irti - la quarta fase di sviluppo della cultura della riservatezza: "è la fase del dibattito e dell'approfondimento", che segue quella conclusasi con l'applicazione della legge, successiva a sua volta alle due che vanno, rispettivamente, dalla fine del secolo scorso all'avvento della Costituzione (necessità di tutelare la vita privata) e dal '48 agli anni '70 (necessità per i giuristi di rivedere i confini delle garanzie della *privacy* con l'avvento delle tecnologie).