

ripensamento degli istituti di tutela del cittadino nei confronti dell'amministrazione,

Non si tratta ovviamente di reintrodurre surrettiziamente un tipo di controllo "formale" o "cartaceo" sull'attività amministrativa (ormai superato nei più moderni modelli di amministrazione), bensì di valorizzare momenti di anticipazione del contenzioso attraverso istituzioni ed organi che, muovendo da una posizione di terzietà, agiscano all'interno dell'amministrazione per orientare il cittadino nel labirinto delle norme, degli uffici, delle procedure e delle competenze e per convincere l'amministrazione a rivedere i propri comportamenti illegittimi, inopportuni o inerti, prima che si formalizzi un conflitto in sede giurisdizionale.

In un recente convegno svoltosi a L'Aquila sul tema "Responsabilità della pubblica amministrazione e giurisdizione penale", un esponente di spicco della magistratura italiana faceva rilevare che "in Italia non si è pensato alla cosa più ovvia e cioè mettere un difensore civico come strumento di tutela interno all'amministrazione."

L'affermazione può sembrare — e forse lo è — eccessivamente ottimistica, ma contiene un fondo di verità, se si tien conto che la mediazione civica non si limita a verificare la mera legittimità o illiceità dell'atto o del comportamento, ma entra anche in quell'area che, nel diritto inglese, si definisce "maladministration", cioè cattiva amministrazione (o amministrazione non conforme all'etica amministrativa); il suo compito è pertanto quello di interpretare il diritto anche in chiave di equità, di mediazione, di persuasione, smussando gli angoli, attenuando le frizioni e facendo sentire il cittadino più protagonista attivo nella vita delle istituzioni.

Non sono rari i casi in cui il cittadino — soprattutto quello meno dotato sotto il profilo giuridico — è portato istintivamente a denunciare inesistenti casi di omissioni di atti d'ufficio o di abuso d'ufficio; o a proporre ricorsi contro l'amministrazione, non sulla base di una adeguata conoscenza delle regole, delle competenze e dei procedimenti, ma perché abituato a

vivere il rapporto con l'amministrazione con un senso di angoscia, di frustrazione, di scetticismo; sapendo di non essere su un piano paritario, ma in una posizione di soggezione rispetto al potere dell'amministrazione.

E' da tutti riconosciuto ormai che al processo di trasformazione del rapporto tra cittadino e pubblica amministrazione — seguito alla legge 241/90 e agli ulteriori atti di implementazione di tale legge fondamentale (carte dei servizi, norme sulla semplificazione, sulla delegificazione, sulla separazione dell'amministrazione dal momento politico, ecc) - non si è accompagnata l'introduzione di forme non giurisdizionali di tutela e di promozione dei nuovi diritti, se non attraverso misure episodiche e insoddisfacenti.

Non può certo ritenersi appagante l'aver introdotto (con l'art. 25 della legge 241) un percorso giurisdizionale semplificato per garantire il diritto di accesso. Un sistema che costringe il cittadino a sopportare gli oneri e i disagi di un ricorso al Tar, per ottenere un atto dell'amministrazione che lo riguarda, è cosa ben diversa da una forma di tutela pubblica di carattere compiuto e adeguato.

Anche la previsione, all'interno delle singole amministrazioni, di Uffici per le relazioni con il pubblico — che pure svolgono compiti importanti di informazione e di orientamento del cittadino - non sembra possa oggettivamente rappresentare una risposta adeguata e risolutiva alle ragioni dell'utente del servizio, trattandosi di strutture prive della necessaria indipendenza dall'apparato amministrativo in cui operano.

Nel contempo si è avviata una progressiva riduzione del sindacato preventivo di legittimità sull'attività amministrativa, confidando - forse con qualche eccesso di ottimismo — di poterlo sostituire con una rete di controlli interni di gestione, che stentano però a prendere corpo e che, in ogni caso, guardano ai risultati e al complessivo funzionamento dell'amministrazione e non ad una tutela puntuale e diretta delle posizioni giuridiche dei cittadini, singoli o associati.

E' mancato invece un progetto più complessivo che indicasse istituti e organi capaci di comporre i contrasti tra cittadino e pubblica amministrazione senza dover necessariamente far ricorso ai rimedi forniti dal sistema giudiziale.

Non a caso, anche in seno alla Magistratura amministrativa, è stata posta all'attenzione l'esigenza di preordinare un sistema di tutela non giurisdizionale che agisca sull'amministrazione in via preventiva o concorrente (nel corso cioè del procedimento), prima che il conflitto si formalizzi per le vie legali e contribuisca ad ingolfare ulteriormente la macchina della giustizia.

Tale esigenza si avverte soprattutto nel campo delle prestazioni e dei servizi pubblici, dove i comportamenti anomali e gli abusi trovano fertile terreno e dove la possibilità che essi vengano realmente perseguiti diventa sempre meno probabile.

Ed e' proprio quello dei servizi il settore in cui gli interessi dei cittadini si ritrovano in una posizione di debolezza; non soltanto perché essi interessano variamente tutte le categorie sociali ma anche perché, il più delle volte, aprire un contenzioso formale con il soggetto erogatore del servizio o impositore di una prestazione patrimoniale (tassa, ticket, tariffa, contributo ecc) significa esporsi al rischio di spese legali o giudiziarie di gran lunga superiori rispetto all'eventuale riparazione giudiziale.

Capita poi spesso che gli effetti della sentenza non vadano al di là del caso specifico o non siano in grado di produrre l'automatica rimozione dall'ordinamento della causa della patologia o di indurre l'amministrazione all'autotutela (per introdurre i necessari correttivi).

Le relazioni annuali che il Difensore civico presenta al Consiglio regionale e ai Presidenti del Senato e della Camera riportano una casistica sempre più ricca di situazioni nelle quali l'esposto del cittadino (o la semplice conoscenza attraverso i media) è stato solo l'occasione per

approfondire il caso e per proporre agli organi competenti soluzioni che evitassero il ripetersi di abusi, irregolarità e ingiustizie.

E' forse proprio quest'ultimo aspetto (quello propositivo) uno dei connotati meno considerati ma, a mio parere, di maggior pregio del ruolo del difensore civico.

Un ruolo che è sì di tutore dei cittadini, ma anche di collaboratore dell'amministrazione, nel senso di indirizzarla sul binario della regolarità e della buona amministrazione.

Si tratta di una funzione garantista che qualifica l'istituto e lo avvicina al modello di difesa civica francese, dove il difensore civico, oltre al ruolo di "mediateur", svolge anche quello di "promoteur de réformes".

Sono queste, secondo la migliore dottrina, le due vere anime del difensore civico (anche se l'istituto si atteggia in maniera diversa, e con poteri diversi, a seconda degli ordinamenti in cui si cala).

Certamente il modello più avanzato — sul piano dell'incisività dei poteri — è quello previsto (e costituzionalizzato) dall'ordinamento spagnolo, all'interno del quale il "Defensor de pueblo" ha, tra l'altro, funzioni di impulso giurisdizionale, di promozione della tutela degli interessi diffusi e di azione di responsabilità nei riguardi di pubblici dipendenti.

In Italia, l'attribuzione di competenze risale essenzialmente alla legge Bassanini n. 127/97 e alle singole leggi regionali (a parte la capacità di costituirsi parte civile, ex art. 36 della legge 104/92, in processi penali nei quali sia parte lesa un portatore di handicap); sicché il difensore civico attende dal legislatore nazionale una più precisa collocazione istituzionale e una visibilità pubblica che lo faccia apparire al cittadino come un referente unitario, facilmente individuabile e accessibile, il più possibile vicino ai suoi bisogni.

La crisi della giustizia in Italia non si risolve certo con l'istituto del difensore civico; ma è difficile, al momento, ritenere che i rimedi si possano trovare esclusivamente all'interno del sistema giurisdizionale,

senza pensare a forme di tutela diverse, che alleggeriscano il peso del contenzioso (soprattutto di quello amministrativo), liberando energie e ridando effettiva pienezza di ruolo all'amministrazione della giustizia.

E' un impegno che, oltretutto, ci deriva da un contesto comunitario in cui l'istituzione della "cittadinanza europea" comporta il formarsi di una coesione e di una convergenza sostanziale delle politiche nazionali sul tema delle garanzie dei diritti.

L'esempio offertoci dai modelli di amministrazione adottati nelle società europee dimostra che — in una molteplicità di situazioni — nel difensore civico il cittadino trova una garanzia più immediata e semplice di quella che può offrirgli la tutela giurisdizionale, anche all'interno di un sistema ben congegnato e funzionante.

Il giudice infatti è in grado di svolgere solo un controllo successivo (di tipo repressivo o riparatorio), laddove il difensore civico ha la possibilità di intervenire sull'amministrazione in corso di procedimento o, comunque, prima che il conflitto si formalizzi per le vie giurisdizionali, ponendosi come strumento "di giustizia nell'amministrazione".

Si tratta dunque di due momenti tra loro perfettamente compatibili e integrabili, che possono concorrere a migliorare il funzionamento del sistema delle garanzie e a realizzare una giustizia più rapida, meno costosa, più attenta ai risvolti umani del diritto.

L'esperienza vissuta in poco più di due anni come difensore civico della regione Abruzzo mi ha fatto toccare con mano quanto sia vasta l'area dei diritti affermati sulla carta, ma di fatto non attivabili, in quanto il ricorso ai normali rimedi giurisdizionali comporta costi assolutamente sproporzionati rispetto ai benefici che possono derivare da un esito positivo della causa e del ricorso.

La tutela civica diventa allora un bisogno pubblico, perché consente al cittadino che non ha i mezzi per far valere le proprie ragioni davanti al giudice di avere sempre a disposizione uno strumento di base semplice.

informale e gratuito, che può orientarlo nella direzione giusta, inserirlo nel contraddittorio con l'amministrazione, tentare risoluzioni conciliative dei conflitti.

Le leggi regionali istitutive dei difensori civici si muovono già nella trama dei principi fissati dalla legge 241 del 1990 e si sono già dimostrate una prima, seppur parziale, risposta alla richiesta di una giustizia più equa, più serena, più umana e di una amministrazione più efficiente, più aperta, più di servizio.

Se la proposta di legge in discussione alla Camera (che fa del difensore civico un organo di amministrazione giustiziale, con funzioni, tra l'altro, di composizione delle controversie tra il cittadino e l'amministrazione, di sospensione temporanea degli atti amministrativi e di promozione di accordi tra le parti) avrà il suo normale corso, credo ci troveremo di fronte ad un processo di riforma della pubblica amministrazione di grande spessore istituzionale, destinato a rafforzare — attraverso un percorso non giurisdizionale — il sistema di tutela del cittadino e il consenso di questi verso le istituzioni.

Allegato 2)**Relazione su: "La difesa civica a supporto della legalità e trasparenza dell'attività amministrativa" – L'Aquila 22.10.99**

Va intanto dato merito agli organizzatori di questo convegno di aver posto al centro del dibattito alcune tematiche di grande interesse e attualità con le quali gli amministratori degli enti locali sono chiamati a confrontarsi, soprattutto in vista della scadenza del 20 dicembre prossimo, entro la quale dovranno provvedere all'adeguamento degli statuti e dei regolamenti ai nuovi principi posti dagli ultimi interventi di riforma delle autonomie locali.

Vero è che detto termine non viene considerato perentorio, visto che i principi contenuti nella legge n. 265/99 sono già entrati nell'ordinamento dell'ente locale, per effetto dell'abrogazione automatica delle norme statutarie non più compatibili.

Tuttavia l'adeguamento si configura, a tutti gli effetti, come un obbligo di legge (al quale nessuno potrà sottrarsi stante il carattere imperativo della norma) e, comunque, esso diventa un momento di grande impegno politico-istituzionale per ridisegnare l'intero impianto normativo e organizzativo dell'ente locale.

Il mio contributo ai lavori del Convegno si limita ad alcune riflessioni su aspetti della legge "Napolitano-Vigneri" 3 agosto 1999 n. 265 e del D.Lgs 30 luglio 1999 n. 286 che, in qualche modo, interferiscono con il tema della difesa civica e, più in generale, con il sistema delle garanzie.

I giudizi che gli osservatori danno della legge n. 265 concordano in genere nel considerare questo complesso di modifiche una riforma di ampio respiro che, per la prima volta dopo la legge 142 del '90, affronta in modo organico gli aspetti più significativi della vita delle realtà locali, dando contenuto concreto ai principi dell'autonomia, del decentramento, della sussidiarietà, della partecipazione popolare, delle garanzie a favore delle minoranze.

Essa introduce soprattutto una filosofia diversa nelle relazioni interistituzionali tra lo Stato e le autonomie locali che passa attraverso un nuovo rapporto tra statuto e norme primarie.

Ora sono le leggi generali dello Stato a stabilire — secondo una più consona lettura degli articoli 5 e 128 della Costituzione — i principi con cui le norme statutarie devono confrontarsi e sono le leggi medesime a dover indicare chiaramente quali principi s'intendono non derogabili dalla fonte locale (che, nella loro marcata atipicità, restano pur sempre fonti secondarie).

Non manca peraltro chi della legge 265 coglie aspetti meno rassicuranti (la molteplicità di modifiche parziali e limitata ad alcuni settori, la complessità della lettura, una certa difficoltà di interpretazione di alcune sue parti).

Problemi e difficoltà che possono trovare un momento di chiarificazione e di precisazione in sede di conformazione degli statuti ai nuovi principi.

Di qui la necessità (ma anche l'opportunità) di provvedere entro il termine prefissato ad una radicale riformulazione delle carte statutarie per

recepire e sviluppare gli istituti introdotti o ridisciplinati dalla legge n. 265 (e dallo stesso D.Lgs. n. 286), in modo da fare un'operazione di ripulitura delle norme superate e da trovare un "equilibrio" (e non più un mero rapporto di attuazione) tra le norme locali ed i principi inderogabili di fonte statale.

Anche il D.Lgs. n. 286/99 si presta ad essere valutato positivamente, se non altro perché conclude una lunga fase di incertezze interpretative e applicative che hanno accompagnato l'introduzione dei controlli interni nelle pubbliche amministrazioni.

E' risaputo infatti che, per gli enti locali, già l'art 57 della legge n. 142/90 richiama l'esigenza di condurre una valutazione dell'azione amministrativa in chiave di risultato complessivo; ma è solo con gli artt. 39, 40 e 41 del D.Lgs. n. 77/95 che l'istituto del controllo di gestione — nel frattempo definito in via generale dall'art. 20 del D. Lgs n. 29/93 — è stato precisato, sia sotto il profilo dell'oggetto della valutazione che sotto quello delle metodologie da impiegare.

Va comunque certamente a merito del D.Lgs. n. 286 l'aver riordinato complessivamente ed organicamente i vari strumenti di monitoraggio e di valutazione dell'attività amministrativa, superando quella serie di ambiguità delle precedenti normative che ne avevano impedito una generale implementazione all'interno degli apparati pubblici.

L'inadeguatezza delle predette normative e il loro mancato coordinamento (si pensi al discusso problema della separazione, concettuale e materiale, tra controllo strategico e controllo di gestione)

sono state additate da molta critica come uno dei fattori principali della loro diffusa disapplicazione.

Stando ai dati della Corte dei conti, solo il 35% dei comuni (e l'85% delle province) avrebbero dato concreta attuazione alle norme in questione.

Questa volta però — c'è da scommetterci — il controllo di gestione e quello strategico non rimarranno sulla carta, essendo entrambi strumentali e propedeutici alla formulazione dei giudizi dei dirigenti e al riconoscimento delle retribuzioni di risultato.

Tuttavia, dubbi sul contenuto e sull'ambito di applicazione delle norme del decreto 286 stanno già affiorando nel dibattito dottrinario, segnatamente per quel che riguarda il loro impatto con la realtà delle autonomie locali.

Infatti, a prescindere dalla discussa questione circa la compatibilità o meno della presenza del segretario comunale e del direttore generale nei nuclei di valutazione finalizzati al controllo strategico, si è posto in termini problematici anche il profilo dell'obbligatorietà o meno dell'introduzione di tali organismi; visto che — riferendosi agli enti locali e alle Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura — il 3° comma dell'art. 1 dice che essi "possono" adeguarsi alle disposizioni dello stesso decreto; una facoltatività che è apparsa tuttavia poco coerente con l'obbligo per tutte le "amministrazioni non statali" di conformarsi ai principi contenuti nel decreto (art. 10, comma 4).

Non è da escludere che il legislatore nazionale — nel dare seguito alla delega di cui all'art. 11 della legge 59/97 — si sia posto il problema della

congruenza di un sistema così complesso e articolato di controlli interni negli enti di ridotte dimensioni, tenuto anche conto dell'onerosità che i relativi organi (e le strutture di supporto) comportano per i bilanci comunali.

Accedendo a tale interpretazione, il decreto 286 si atteggierebbe, nei confronti delle realtà territoriali minori, come normativa di riferimento e di indirizzo; con un implicito rinvio alla fonte statutaria, cui spetta scegliere il modello organizzativo ritenuto più congruo per perseguire l'efficienza e il buon funzionamento dell'ente.

Resta peraltro il non facile problema di tracciare una linea di distinzione tra enti locali su base dimensionale.

Ad ogni modo, il D.Lgs. n. 286 configura un sistema avanzato di strumenti di verifica e di valutazione in senso strategico che, abbandonando la tradizione storica dei controlli attenti solo ai profili giuridico-formali dell'atto, punta decisamente agli aspetti efficientistici e di razionalità economica dell'azione amministrativa nel suo insieme, anche in funzione di supporto alle scelte programmatiche di più ampio respiro.

Non basta tuttavia trasferire all'apparato pubblico modelli e tecniche proprie del sistema economico-aziendale per garantire l'efficienza e per coniugare i risultati complessivi di una gestione ai principi costituzionali della trasparenza e del buon andamento della P.A.

La buona amministrazione non si misura solo attraverso la valutazione di dati quantitativi legati al rendimento economico-gestionale o alla luce di giudizi di sintesi, privi dei necessari approfondimenti sul versante del rapporto con l'amministrato, del rispetto della persona e della dignità

umana, della difesa dei soggetti più deboli, della trasparenza nelle decisioni.

Il controllo di gestione e quello strategico per la valutazione dei dirigenti guardano al complessivo funzionamento dell'ente e non ad una tutela puntuale e diretta delle posizioni giuridiche dei cittadini.

Occorre invece ridurre lo spazio per l'abuso, l'arroganza, gli autoritarismi, le imperscrutabilità nell'uso del potere che pongono l'amministrato in una posizione di inferiorità e di soggezione.

Occorre cioè costruire le condizioni per una vera centralità del cittadino, da verificare nel concreto dell'agire amministrativo e nei comportamenti dei protagonisti dell'azione amministrativa.

Quello delle garanzie è diventato ormai un punto cruciale del processo di ammodernamento della P.A. avviato in questi ultimi anni, che ha trovato nella legge 241 del 90 il suo momento di svolta.

I nuovi principi in tema di procedimento amministrativo (con l'individuazione del responsabile del procedimento, il diritto di accesso agli atti e ai documenti amministrativi, la partecipazione del cittadino alla fase istruttoria, la semplificazione dei procedimenti) hanno posto l'interrogativo se, di fatto, sia ridotto anche lo spazio in cui tradizionalmente opera il difensore civico.

In effetti, l'utilizzo degli istituti introdotti dalla legge 241 (e poi sviluppati dalle successive leggi Bassanini), nel codificare e rendere puntuali alcuni principi essenziali in materia procedimentale, hanno ampliato notevolmente la sfera delle c.d. "garanzie giustiziabili", aiutando il cittadino a penetrare meglio nel dedalo delle norme e degli apparati amministrativi.

E' tuttavia risaputo che, accanto alle situazioni "giustiziabili" (dotate cioè dei normali rimedi giurisdizionali), sussistono una serie di situazioni "non giustiziabili", collegate alla presenza di interessi di fatto oppure di interessi diffusi che, appartenendo alla collettività, non possono essere fatti valere dal singolo.

In una società più matura e consapevole dei propri diritti, la categoria degli interessi diffusi sta assumendo sempre maggior peso, con l'emergere di istanze e sensibilità nuove, presenti soprattutto nel campo dei diritti umani e sociali, dell'ambiente, della riservatezza e così via.

Ma, a prescindere dall'area degli interessi non protetti o in condizione di debolezza, sussiste una vasta e variegata gamma di posizioni di diritto soggettivo (o di interesse legittimo) che, pur essendo assistite dagli ordinari rimedi giurisdizionali, esigono tuttavia per la loro tutela oneri rilevanti e tempi lunghi, tali da indurre il cittadino a rinunciare al soddisfacimento del proprio diritto e a vivere con rassegnazione il torto subito.

Sono ormai centinaia le condanne che annualmente la Corte europea per i diritti dell'uomo pronuncia contro il nostro Paese per violazione del "tempo ragionevole del processo"

Un acuto osservatore, come Norberto Bobbio, ammoniva tempo fa che, in tema di diritti umani, il problema principale non è tanto quello della loro fondazione (cioè del riconoscimento formale o della proclamazione) quanto piuttosto quello della loro protezione e cioè dell'effettività della garanzia del diritto.

In Italia pare non si riesca a scardinare un ordinamento che, ancora oggi — nonostante qualche timido tentativo di cambiamento — affida alla magistratura il compito, pressoché esclusivo, delle garanzie.

Non si è invece pensato — come hanno fatto tutti gli altri paesi dell'Unione Europea — a momenti di tutela "extragiudiziale", che non vadano ad aggiungersi o ad interferire con quelli giurisdizionali ma creino gli strumenti per prevenire il contenzioso giudiziario, intervenendo direttamente sull'amministrazione sia per promuoverne l'efficienza e la legalità sia per convincerla a ripensare i propri comportamenti e a rimediare ai propri errori.

Anche in seno alla Magistratura amministrativa si è richiamata l'esigenza di preordinare un sistema di tutela non giurisdizionale che agisca sull'amministrazione in via preventiva o concomitante (nel corso cioè del procedimento), prima che il conflitto si formalizzi per le vie legali e contribuisca ad ingolfare ulteriormente la macchina della giustizia.

Tale esigenza si avverte soprattutto nel campo delle prestazioni e dei servizi pubblici — la cui gestione è in gran parte affidata ai comuni, singoli o associati — dove i comportamenti anomali e gli abusi trovano fertile terreno e dove la possibilità che essi vengano realmente perseguiti diventa sempre meno probabile.

Ed è proprio quello dei servizi il settore in cui gli interessi dei cittadini si ritrovano in una posizione di debolezza; il più delle volte, infatti, aprire un contenzioso formale con il soggetto erogatore del servizio o impositore di una prestazione patrimoniale (tassa, ticket, tariffa, contributo ecc)

significa esporsi al rischio di spese legali o giudiziarie di gran lunga superiori rispetto all'eventuale riparazione giudiziale.

Generalmente poi gli effetti di una sentenza non vanno al di là del caso specifico e non sono in grado di produrre l'automatica rimozione dall'ordinamento della causa della patologia o di indurre l'amministrazione all'autotutela.

Le relazioni annuali che il Difensore civico regionale presenta al Consiglio regionale e ai Presidenti del Senato e della Camera riportano una casistica sempre più ricca di situazioni nelle quali l'esposto del cittadino o la semplice conoscenza di fatto hanno fornito l'occasione per approfondire il caso e per proporre soluzioni che evitassero il ripetersi di abusi, irregolarità e ingiustizie.

E' forse proprio quest'ultimo aspetto (quello propositivo) la vera anima del difensore civico.

Un ruolo cioè di tutore dei cittadini ma, soprattutto, di collaboratore dell'amministrazione, nel senso di indirizzarla sul binario della regolarità e della buona amministrazione.

Si tratta di una funzione garantista che qualifica l'istituto e lo avvicina all'esperienza francese dove il difensore civico, oltre al ruolo di "mediateur", svolge anche quello di "promoteur de réformes".

Ma modelli ancor più avanzati si ritrovano in diversi altri Paesi europei, che hanno da tempo costituzionalizzato la figura del difensore civico.

Così nella Costituzione spagnola, all'interno della quale il "Defensor de pueblo" ha, tra l'altro, funzioni di impulso giurisdizionale, di promozione

della tutela degli interessi diffusi e di azione di responsabilità nei riguardi di pubblici dipendenti.

Perfino in tutti gli Stati formatisi con lo sgretolamento dell'ex Jugoslavia (tranne in quelli della c.d. "Jugoslavia residua") l'istituto ha trovato spazio nelle rispettive Carte costituzionali.

In Italia manca ancora una disciplina generale della difesa civica. Eppure, fin dal 1985, la Commissione Bozzi per le riforme costituzionali aveva proposto la costituzionalizzazione di tale istituto come struttura "al servizio del cittadino per denunciare disfunzioni ed abusi della pubblica amministrazione e per promuovere la tutela degli interessi diffusi".

La stessa Commissione Bicamerale che, lo scorso anno, ha rassegnato la proposta di revisione della Costituzione, aveva inserito il difensore civico quale "organo di garanzia nei rapporti tra il cittadino e la pubblica amministrazione" (art. 111).

Abbiamo invece assistito negli ultimi anni ad un proliferare di Authority (il Garante dell'editoria, il Garante della privacy, l'Antitrust, la Consob, l'Ombudsman bancario e altre); tutte però con compiti di tutela settoriale, che non garantiscono il cittadino sul fronte più ampio dei rapporti con la pubblica amministrazione.

Meno consenso, in ambito parlamentare, sembra invece raccogliere la proposta di istituire un Garante per la legalità e trasparenza nella Pubblica amministrazione (più comunemente conosciuto come "Garante anticorruzione"), che avrebbe il compito di tenere un'anagrafe patrimoniale di amministratori e funzionari, accentrando tuttavia a livello nazionale una