

Amministrazione e cittadino: quale comunicazione. Il ruolo del difensore civico

Caterina Dolcher

ABSTRACT

Lo scritto intende presentare la figura del difensore civico come uno strumento di "relazioni pacifiche" e di comunicazione comprensibile, corretta, di ascolto ed empatia tra il cittadino e la P.A., affinché una corretta percezione del "giuridico" ristabilisca in lui un'affezione al sistema democratico onde possa condividere l'interesse per il bene comune, partecipando anche attivamente alla "ricerca delle comuni ragioni dell'agire".

PAROLE CHIAVE

DIFENSORE CIVICO;
DIRITTI;
INDIVIDUALISMO;
RESPONSABILITÀ;
RELAZIONE;
PACIFICAZIONE;
TRASPARENZA;
PARTECIPAZIONE.

1. IL PROBLEMA

Ci sono alcune domande che è opportuno porsi per cercare di individuare quale ruolo, nell'ambito della comunicazione istituzionale tra la Pubblica Amministrazione e i cittadini, spetti al difensore civico. Ne indico le seguenti: se le persone comuni sono in grado da sole di capire il diritto (o meglio il "giuridico"); se sono o non sono messe in grado di farlo dagli attori istituzionali; se è necessario che questo avvenga e perché; e, qualora sia bene che sia, come deve avvenire la comunicazione della Pubblica Amministrazione.

Un tempo questo problema non era ritenuto importante: l'illustre Giuseppe Capograssi poteva affermare che «il processo è qualche cosa che tocca tutte le persone e tutti gli interessi: se pure è un problema tecnico, al di sotto c'è un problema di vita, [...] perciò deve essere lecito ad un semplice passante di esprimere non le proprie opinioni che non è in grado di avere, ma qualche cosa che sta al di qua delle opinioni, si potrebbe dire i propri desideri.»¹. Possiamo

¹ G. Capograssi, *Giudizio processo scienza verità*, in *Rivista*

perciò convenire che per il *quidam* di un tempo era sufficiente l'obbedienza al diritto e l'ossequio alle istituzioni che dovevano occuparsi di proteggere la sua vita e le sue cose. Questo poteva avvenire anche grazie alla deontologia di una classe forense ristretta, riservata nell'accesso ai rampolli delle classi colte, conscia della propria superiorità sociale, ma conscia anche della qualità di "servizio" della propria professione. Una tipica dimensione verticale.

2. LA SITUAZIONE ATTUALE: COME I CITTADINI CONOSCONO E VIVONO IL "GIURIDICO"

Oggi non è più così: da una parte vi è una pletorica massa di professionisti², tra i quali purtroppo ve n'è chi, per mantenere un reddi-

di Diritto processuale, 1950, I, pp. 1-22.

² Per i dati relativi al numero dei professionisti iscritti agli Ordini forensi in Italia si veda l'ultima *Relazione sull'amministrazione della giustizia nell'anno 2008* svolta dal Primo Presidente della Corte di Cassazione in apertura dell'anno giudiziario 2009, pp. 39-41 <http://www.cortedicassazione.it/DocumentiPrimaPag/InaugurazioneAG/InaugurazioneAG.asp>; sito consultato il 15.9.2009.

to dignitoso, non sa più quali cause inventarsi; dall'altra, quel "passante" non è più uno che non sia in grado di avere opinioni. Il cittadino comune, anzitutto, è ben convinto di avere dei diritti da far valere, (il ché è un bene; non sempre però egli è anche disposto a riconoscere che vi sono i diritti altrui). Le sue opinioni, però egli se le forma, purtroppo, solo dai media, attraverso notizie o informazioni formulate spesso in modo suggestivo: infuse in menti digiune di diritto (e spesso anche di cultura generale), producono forti storture. Con questo bagaglio confuso di informazioni "giuridiche" e con le proprie convinte opinioni circa i propri diritti, queste stesse persone si trovano poi a dover ammettere, davanti ad una sentenza o anche soltanto davanti ad una citazione in giudizio, di non essere in grado di capire nulla e non solo per un fatto linguistico. Mancano ai più persino le nozioni di base relativamente alla principali ripartizioni e funzioni del diritto (penale-civile-amministrativo-tributario ecc.) e relativi organi ed essi vanno nel panico se "quel" mondo li tocca personalmente negli interessi più importanti. Le informazioni che ricevono, però, sono spesso sommarie, sbrigative, e anche quelle formulate in linguaggio "iniziativo"³.

È interessante considerare questo modo di "percepire" la realtà del giuridico da parte del comune cittadino raffrontandolo al degrado civile cui assistiamo in questa società di massa, complessivamente benestante, ma irriguardosa del diritto inteso come «regola socialmente garantita»⁴; una società cioè per larga parte incapace di uniformare le proprie azioni secondo le regole date nel contesto sociale italiano. Il fenomeno ciclico dei condoni,

3 S. Ondelli, *La lingua del diritto*, Roma, 2007, p. 5 denuncia che: «i giuristi non possono esimersi dal compiere operazioni semantiche (determinare significati), poiché la loro attività si fonda sul linguaggio e in esso trova il suo strumento. Non potendo conoscere il diritto senza sapere che cosa sia il discorso, tale attività richiederebbe una consapevolezza linguistica che spesso non viene perseguita dagli addetti ai lavori, i quali non ampliano le proprie attività oltre a prospettive piuttosto ristrette, limitate alla cultura giuridica, e il linguaggio si delinea come un mero strumento [...]»

4 Questa definizione di "diritto" trovasi in C.M. Bianca, *Diritto civile. Norma giuridica, i soggetti*, Milano, 1984, p. 5.

per esempio, che così spesso e a lungo sono stati e sono posti in essere in vari campi del diritto amministrativo, tributario e penale, consolida l'opinione che il rispetto delle leggi non è necessario e, anzi, non "conviene". Prevale in vaste zone d'Italia un'illegalità diffusa in ogni strato della popolazione e l'arte di arrangiarsi. In alcune attività umane particolarmente pericolose, come la guida dei mezzi di trasporto, il rispetto delle norme è trascurato addirittura dalla maggioranza dei cittadini.

D'altra parte assistiamo, più che nel resto del mondo, ad una enorme difficoltà degli organi giurisdizionali nel "rendere giustizia". Affaticamento che dipende da molti fattori, in particolare, dall'altissimo numero delle questioni sottoposte ai giudici. L'Italia ha un non invidiabile primato in Europa quanto a litigiosità e durata dei processi⁵.

Vi è un nesso tra la mancata o distorta comprensione del giuridico da parte del comune cittadino, il fenomeno di "denegata giustizia" da parte del sistema giurisdizionale italiano e il degrado nel rispetto delle "regole"?

Secondo quella che viene definita prospettiva processuale del diritto, è il processo, da un punto di vista logico ed ontologico, l'evento primo, originario dell'esperienza giuridica. Il diritto esercita la sua funzione attraverso la sentenza che è l'atto che risolve la crisi, cioè dirime i conflitti intersoggettivi. Solo con la sentenza il diritto risponde a quel desiderio – o bisogno - del nostro famoso passante il quale lo accetta se e in quanto è in grado di risolvere le sue particolari crisi, di tutelare i suoi diritti alle cose che gli servono, che servono alla sua vita di ogni giorno. E' una prospettiva che «relativamente ai rapporti tra diritto e processo, non considera il processo in funzione del diritto, come se avesse il compito di ristabilire un ipotetico ordine giuridico compromesso dall'insorgere della controversia, ma il diritto in funzione del processo, nel senso che tutta l'esperienza giuridica è condizionata

5 Per queste affermazioni si rinvia ancora alla *Relazione sull'amministrazione della giustizia nell'anno 2008* svolta dal Primo Presidente della Corte di Cassazione in apertura dell'anno giudiziario 2009 <http://www.cortedicassazione.it/DocumentiPrimaPag/InaugurazioneAG/InaugurazioneAG.asp> cit., p. 30.

dall'esigenza di risolvere le controversie».⁶

Questa prospettiva mi pare che faciliti la lettura del fenomeno di degrado civile sopra denunciato: in un sistema statale dove il processo non funziona, il "diritto" inteso, come si è detto, come «regola socialmente garantita» tende a scomparire. Restano: un'enorme congerie di norme, talvolta severissime, talvolta incongruenti tra loro⁷; un apparato repressivo che fa del proprio meglio per funzionare – e che solo grazie alla professionalità, abnegazione e buon senso delle persone che vi lavorano ottiene grandi successi in lotte difficili e sanguinose, come contro terrorismo e mafie -; carceri strapiene di persone delle quali però la metà sono in attesa di giudizio; "resiste" un apparato giudiziario scalcinato dove persone volenterose cercano di fare del proprio meglio in condizioni spesso impossibili, talora con grande frustrazione per la consapevolezza di manovrare un sistema lentissimo ed inefficace. Viene a mancare il diritto⁸. La gente non

6 F. Cavalla, *La prospettiva processuale del diritto - Saggio sul pensiero di Enrico Opocher*, Padova, 1991, p. 9.

7 Se l'attuale legislazione italiana la si giudichi nella prospettiva non formalista, nel senso indicato da M. Cossutta, *Questioni sulle fonti del diritto*, Torino, 2005 p. 4: «la fonte formale di produzione del diritto oggettivo renderebbe palese, istituzionalizzandolo, un fenomeno giuridico di per sé pre-esistente [...] tanto che il diritto oggettivo, all'interno della prospettiva non formalista, non potrebbe sussistere se separato dalla sotterranea presenza della regolarità, di cui è espressione. La fonte formale non sarebbe il luogo di creazione del diritto oggettivo, piuttosto [...] un mezzo di ricognizione» - le attuali "fonti del diritto" mi pare denuncino efficacemente l'attuale schizofrenia della società contemporanea. Circa i danni che una legislazione contraddittoria, incongruente o troppo mutevole produce nell'ordinamento si veda anche L. L. Fuller, *La moralità del diritto*, Milano, 1986, p. 56 ss.

8 Sono ipotizzabili certamente molte spiegazioni a questo fenomeno contemporaneo. In particolare mi sembra molto interessante quella che traggio dall'ipotesi formulata da G. Così in L. Lombardi Vallauri (a cura di), *Logos dell'essere logos della norma. Studi per una ricerca*, Milano, 1969, p. 843, il quale riconduce l'esperienza originaria e primordiale del diritto alle due condizioni «onto-esistenziali di base, comuni ad ogni essere umano in quanto tale: 1) limitatezza temporale: la sua "finitezza"; 2) carenza materiale: la sua "indigenza". Condizioni delle quali l'uomo, unico tra i viventi, possiede la piena consapevolezza.» Situazione che invece l'uomo contemporaneo forse non percepisce oggi per il fatto «di vivere

recepisce più che una qualche "giustizia" è amministrata nel nome del popolo italiano e non pensa più che le norme vadano rispettate. Si aspetta ancora risposte dalla giustizia, ma il più delle volte è costretta a constatare che non ne riceve o che quelle che riceve non le capisce. La gente ne deduce che il sistema è "ingiusto" e lo ripaga di conseguenza.

Alla domanda, perciò, se è necessario che il cittadino capisca, mi pare che si debba rispondere di sì: se il cittadino non è messo in grado di capire il sistema, quali diritti spettano a lui e agli altri e quali sono i suoi doveri, o meglio le sue responsabilità⁹; se le risposte dell'ordinamento gli appaiono incomprensibili ed incongrue, - peggiori addirittura di quanto lo sono

in un ambiente relativamente ma diffusamente sicuro» che lo porta a rimuovere il dato ontologico e, quindi, l'idea stessa del diritto.

9 Il termine "dovere", oltre che desueto nel linguaggio comune, è oggetto di analisi critica in filosofia. Sicuramente può ancora essere pensato hofeldianamente come concetto correlato a "diritto" in una delle relazioni diadiche fondamentali. Attualmente, forse è meglio fare ricorso al termine responsabilità. La proposta di un'etica della responsabilità che presenti argomenti rilevanti anche per il diritto viene ripresa da A. Foddai in L. Lombardi Vallauri (a cura di), *Logos dell'essere logos della norma. Studi per una ricerca*, cit., p. 1119, la quale, a partire dalla crisi dei principi dell'agire nel panorama culturale postmoderno, illustra l'etica della responsabilità di K.O. Apel e H. Jonas, i principali teorici che sostengono la necessità di fondare razionalmente i principi dell'agire responsabile «considerata la crisi teorica e pratica dei principi dell'agire nel panorama postmoderno» e considerata l'«impossibilità di fondare razionalmente i valori che guidano le scelte individuali e collettive, assumendo nel discorso quell'idea di razionalità avalutativa ricavabile dagli esiti dell'epistemologia moderna che ha costruito una ragione neutrale rispetto al valore». H. Jonas ritiene che la capacità di essere responsabili faccia parte del corredo ontologico degli uomini e che per costruire il principio responsabilità la sua esplicitazione sia affidata ad un dovere di conoscenza che incombe su ciascuno, relativo sia al valore dell'oggetto o soggetto verso cui si dirige la sua azione, sia sugli effetti che è ormai capace di produrre. Come ci illustra la Foddai, secondo Jonas la ragione per cui la responsabilità non è mai stata al centro delle teorie etiche tradizionali risiede nel fatto che in queste l'aspetto cognitivo è stato svalutato a vantaggio di quello prescrittivo. Mi sembra che nel presente discorso sulla comunicazione tra istituzioni e cittadino questo pensiero risulti molto utile nel distinguere il paradigma verticale (prescrizione-obbedienza) da quello orizzontale (cognizione-responsabilità).

realmente a causa delle disfunzioni giudiziarie e della cattiva comunicazione sopra descritte - la sua affezione all'ordinamento democratico si allenta¹⁰. Il cittadino, che dovrebbe essere al centro dell'ordinamento democratico, se ne distanzia sfiduciato, facilmente delegando il potere ad un "padrone" che sia capace di risolvere i suoi problemi quotidiani.

Cosa avviene nei contatti quotidiani del nostro cittadino con la pubblica amministrazione? Mi sembra che le cose non vadano meglio di quanto vanno nel sistema-giustizia: neppure quando non si hanno motivi per lamentare ritardi o disfunzioni, il rapporto con la PA non è facile perché si fa fatica a capire, il linguaggio è spesso tecnico, il dialogo non è cordiale, la relazione si trasforma spesso in uno scontro¹¹.

10 O forse è proprio la tenuta dell'ordinamento democratico che si allenta. I due fenomeni, degrado del sistema e disaffezione, probabilmente, si autoalimentano. «L'identità della democrazia richiede un'elevata misura di responsabilità nei confronti della dimensione collettiva dell'esistenza». Invece «Le forze cooperative sono in difetto nella politica; spadroneggiano i più forti; il denaro, da misura di valori materiali, è diventato valore per se stesso ed oscura ogni altro; la prevaricazione prevale spesso sul rispetto; la legalità è insidiata non solo dall'illegalità, ma addirittura dalla legalizzazione dell'arbitrio; il potere legale è intrecciato a quello illegale e criminale; gli egoismi prevalgono spesso sulla solidarietà; dilagano la solitudine, il senso di vuoto, di inadeguatezza e di colpa rispetto ad una società ultracompetitiva» La diagnosi è di G. Zagrebelsky, *Contro l'etica della verità*, Bari, 2008, p. 7. Purtroppo all'acuta diagnosi pare alla sottoscritta che non segua, da parte dell'illustre Autore, un'altrettanto valida ipotesi terapeutica nel senso che egli dichiara di abbracciare proprio quelle categorie "formali" (testualmente si veda *ibidem* p. 3) che, per esempio per F. Gentile, *Intelligenza politica e ragion di stato*, Milano, 1984 (l'idea permea tutta l'opera dell'Autore) fanno parte della visione individualistica del diritto.

11 S. Rolando, *La comunicazione di pubblica utilità*, Milano, 2004, p. 316: «C'è un vecchio stereotipo della relazione tra burocrazia e cittadini che fatica a morire. E' fondato su tre fattori radicati: l'alterità, la diffidenza, la depersonalizzazione. Lo stereotipo è quello di darsi del voi. "Voi" dice la gente di quelli che fanno un lavoro "pubblico" [...] "Voi" dice la burocrazia quando si riferisce ai cittadini in coda [...], a soggetti di adempimenti, a destinatari di messaggi dovuti [...] L'alterità è evidente. Entrambi gli schieramenti denunciano una soggettività "diversa" [...] Entrambi gli schieramenti sentono poca simpatia reciproca: la burocrazia [...] sente il cittadino come una perturbazione; il cittadino sente la burocrazia come parassitaria. La depersonalizzazione sta tutta in quel "voi"

Per non parlare di quando, addirittura, la comunicazione manca del tutto: centralini che non rispondono o costringono a defatiganti attese, uffici muti che non rispondono al telefono e neppure alle mail o ai fax. Personale "intasato" dalle troppe richieste (succede!) o assenteista? Il giudizio del cittadino, rinforzato dai molti luoghi comuni, è generalmente quello più negativo.

3. QUALE COMUNICAZIONE?

Nell'era delle comunicazioni la comunicazione è diventata difficile, non solo quella con la pubblica amministrazione. Per comunicare bisogna riconoscere l'altro da sé, volergli parlare perché capisca e, prima ancora, bisogna saperlo ascoltare. Il comunicare è un'azione fondamentale della persona e ne coinvolge intelligenza, volontà e amore per il prossimo¹² proprio perché è relazione¹³: l'uomo è persona nella relazione con l'altro¹⁴. Il riconoscimento

dove sparisce il familiare "tu", il più rispettoso "lei", il riconoscimento dell'identità dell'interlocutore.»

12 Mi rendo conto che usare questo termine oggi è rischioso. Nel mondo moderno dobbiamo ammettere che la secolarizzazione ha portato all'«eclissi-e-secolarizzazione della carità»: così L. Lombardi Vallauri, *Amicizia, carità e diritto*, Milano, 1969, p. 10.

13 Benedetto XVI, nell'enciclica *Caritas in veritate* propone, affinché il mondo globalizzato ritrovi il senso più profondo e giusto dell'agire umano, un nuovo "modo di pensare" centrato sulla relazionalità come categoria centrale per leggere la condizione umana e le vie da percorrere per un autentico sviluppo integrale della persona e dell'umanità. Questo aspetto dell'Enciclica viene messo in risalto nel commento redatto da P. Donati, *La novità della "Caritas in Veritate"*, Zenit, 21.7.2009, <<http://www.zenit.org/article-19045?l=italian>>; sito consultato il 22.7.2009.

14 Francesco Carnelutti - intervenendo nel Convegno annuale dell'UGCI *Persona, Società intermedie e Stato*, Quaderni di Iustitia, 10, Roma 1958, p. 35 - ricordava che non siamo tutti d'accordo intorno al significato del termine "persona". Ancora oggi, cinquant'anni dopo, i termini persona e individuo continuano ad essere usati promiscuamente, quasi fossero sinonimi. Secondo l'eminente giurista, l'essere persona è la meta del cammino, del quale l'individuo è il principio: se il termine "persona" viene da *per-personare* perché si chiamava *persona* la maschera che si adoperava una volta per dar forza alla voce degli attori nei teatri all'aperto, «la parola allude ad un'espansione dell'individuo». Mi pare, allora, che

vicendevole tra l'uomo e l'altro costruisce rapporti pacifici ed etici perchè «la relazione dialogica tende a distruggere il rancore e il risentimento provocati dalla lite.[...] Nell'ordine del dialogo e dell'incontro, l'orizzonte particolaristico di ognuno si apre [...] e la prospettiva di ciascuno si completa nella diversa prospettiva dell'altro. Attraverso la comprensione reciproca deriva l'arricchimento di ciascuno e sorgono le condizioni per la ricerca e lo svelamento della verità. [...] La vera pace è in qualche modo necessariamente anche una pace cognitiva, una pace nella verità»¹⁵ Verità parziale e provvisoria che cerca la verità dell'altro con il presupposto psicologico della «benevolenza degli uni verso gli altri, un atteggiamento spirituale di reciprocità»¹⁶. Una verità che si «costruisce» mediante il confrontare e il mettere in comune le verità parziali dei singoli.

L'esperienza giuridica è un'esperienza di rapporto. Su questo anche il cd. positivismo formalista è d'accordo¹⁷ ed è quindi possibile «approfondire l'esperienza giuridica [...] come uno dei modi dell'incontro con l'altro, dell'esse ad, dell'essere-in-relazione, dell'essere-con (*Mitsein*).»¹⁸

questa "espansione" stia nella capacità di relazione con l'altro, capacità che ciascuno acquista per una propria strada, sua particolare, singolare. C. Mazzucato in L. Lombardi Vallauri (a cura di), *Logos dell'essere logos della norma. Studi per una ricerca*, cit., p.1248 efficacemente scrive: «E' questo il rapporto pacifico ed etico: la presenza dell'Altro non fa violenza, anzi, l'epifania del volto fa appello alla responsabilità verso il proprio simile e fonda la libertà di ciascuno.»

15 C. Mazzucato, *ibidem*, p. 1249.

16 G. Zagrebelsky, *Contro l'etica della verità*, cit, p. 6. L'Autore propone l'etica del dubbio come ri-affermazione della verità perché «il dubbio, al contrario del radicale scetticismo, presuppone l'afferrabilità delle cose umane, ma, insieme, l'insicurezza di averle afferrate veramente, cioè la consapevolezza del carattere necessariamente fallace o mai completamente perfetto della conoscenza umana, cioè ancora la coscienza che la profondità delle cose, pur se sondabile, è però inesauribile» *ibidem*, p. VII. Con questo atteggiamento di ricerca, perché la mia verità è imperfetta e cerco quella dell'altro, avviene l'incontro che rende "vero" il dialogo ed efficace la comunicazione.

17 H. Kelsen, *La dottrina pura del diritto*, Torino, 1966, p. 44 riferendosi all'ordinamento giuridico afferma «E' il comportamento reciproco degli uomini l'oggetto di questa regolamentazione».

18 L. Lombardi Vallauri, *Amicizia, carità e diritto*, cit., p. 5.

Il rapporto tra privati e pubblica amministrazione – e quello tra la giustizia e il cittadino comune – che sono certamente rapporti giuridici, possono costituire una relazione nel senso proprio e pieno del termine? La risposta non è scontata.

In primo luogo, l'esperienza giuridica non è ritenuta, tradizionalmente, come un'esperienza di autentica relazione: L. Lombardi Vallauri, nel mentre include il diritto tra le esperienze di rapporti, esclude che quello giuridico sia un rapporto che si instaura al livello "personale" poiché «l'instaurarsi di un rapporto di diritto obbedisce ad un'ispirazione ambivalente: - fiducia e diffidenza, affidamento ed autogaranzia, intesa con l'altro e difesa dall'altro, alleanza e competizione – [...]» Secondo questo Autore, nel diritto mancano sia il momento oblativo che quello unitivo: non vi è dedizione né dono e non vi è «- sia pure nel mantenimento, spesso indispensabile, delle "distanze" - fusione, comunione, ma coordinazione, delimitazione. Ciò significa essere uniti da una linea divisoria, accumulati da un con-fine. [...] Complementari e necessari a vicenda nell'atto stesso di escludersi. Posso perché tu devi; se posso io, non puoi tu; se questo è mio, non è tuo»¹⁹ e via dicendo. Questa «imperfezione dei momenti oblativo e (soprattutto) unitivo» sarebbe connessa, secondo l'Autore, al carattere non personale del rapporto giuridico nel senso che «esso si istituisce tra soggetti pensati astraendo dall'io inconfondibile di ciascuno; tra soggetti tipici e dunque settoriali; tra ruoli.»²⁰

In secondo luogo, nei rapporti con le istituzioni ci troviamo di fronte ad un rapporto tradizionalmente asimmetrico: da una parte un'istituzione, come tale "impersonale" che persegue fini pubblici, dall'altra il singolo che si pone in termini "personali" - di diritti, interessi, aspettative, semplici attese o bisogni -.

Non è dubitabile che il rapporto di diritto amministrativo sia, per la tradizionale scienza giuridica, un rapporto asimmetrico né è dubitabile che il rapporto che si instaura nel diritto sia inferiore a quello dell'amicizia e d'amore – nel senso di carità -. Eppure non penso che il

19 *ibidem*, p. 124

20 *ibidem*

rapporto giuridico escluda di per sé un rapporto interpersonale di comunicazione improntata a simpatia, gentilezza e cordialità. Penso cioè che inserire questi umanissimi valori, che fanno parte del comune comportamento umano, nel rapporto giuridico che, di per sé, non li richiede, renda possibile una più salda “tenuta” dell’ordinamento democratico; ordinamento che, invece, nell’odierno pluralismo dei valori, plurali fino ad un’estrema frammentazione²¹, sta pericolosamente mostrando di stare per cedere.

Ritengo cioè che una comunicazione empatica nell’ambito giuridico-istituzionale possa facilitare i cittadini nell’assumere una consapevolezza dell’effetto sociale dei loro atti giuridici e possa aiutarli sia a far valere i propri diritti/interessi sia a sentire la loro responsabilità nei confronti dell’Altro, che si tratti del singolo con il quale la relazione si è guastata o che si tratti di quell’altro rappresentato dalla pubblica amministrazione (dalla quale spesso si pretende molto di più di quanto sia possibile ottenere).

Quale strumento utilizzare? Quale strumento amministrativo può fare in modo che la comunicazione istituzionale contribuisca a far vivere il diritto «nel senso del suo farsi (comune) esperienza»²² (giuridica), così da superare l’asimmetria del rapporto cittadini-P.A., trasformandolo da “verticale” ad “orizzontale” e da giuridico-formale a rapporto anche umano non necessariamente conflittuale?

4 IL CITTADINO: I SUOI DIRITTI, LA SUA RESPONSABILITÀ

Col termine diritto, com’è noto, indichiamo diverse realtà giuridiche sia dal punto di vista dell’ordinamento, come insieme delle leggi poste (diritto positivo – il latino *lex*), sia dal punto di vista dei soggetti, come situazioni

21 Il sociologo Giuseppe De Rita in *Una società a coriandoli*, intervista rilasciata ad Aldo Cazzullo in “Corriere della Sera”, 26.8.2007, ha così definito la nostra società, “a coriandoli”, «disintegrata, frantumata in una miriade di interessi particolari.» Mi pare che questa diagnosi sia rivelatrice di una società che sembra avere perso del tutto il senso del bene comune.

22 F. Cavalla, *La prospettiva processuale del diritto – Saggio sul pensiero di Enrico Opocher*, Padova, 1991, p. 45.

favorevoli semplici o complesse (il latino *ius*). Dal punto di vista soggettivo, il termine diritto è usato sia nel senso di situazione favorevole tutelata da un’azione corrispondente che consente di esigerlo – diritto soggettivo – sia in un senso generico come situazione valutativa o argomentativa, ossia con riferimento a valori che giustificano situazioni favorevoli più o meno tutelate²³.

Comunque si intenda, si è visto sopra come sia il diritto-ordinamento che il diritto-situazione favorevole chiedono di essere visti in una prospettiva di rapporto. È nel rapporto – il processo tradizionalmente inteso e il procedimento amministrativo quanto al diritto ordinamento – che l’ordinamento si realizza come sistema di relazioni ordinate al bene²⁴. È nel rapporto, eventuale o necessario – cui si potrebbe annettere la tradizionale distinzione tra diritti assoluti e relativi²⁵ – che il diritto-si-

23 Per una recente classificazione si veda Mauro Barberis, *Etica per giuristi*, Bari, 2006 – pp. 3 e ss. N. Bobbio, *L’età dei Diritti*, Einaudi, Torino, 1997, p. XIX ci avverte che: «Il linguaggio dei diritti resta molto ambiguo, poco rigoroso e spesso usato retoricamente. Nulla vieta che si usi lo stesso termine per indicare i diritti solo proclamati e quelli effettivamente protetti», ma – e non possiamo che convenire con N. Bobbio - «tra gli uni e gli altri c’è una bella differenza!».

24 J. Maritain, *I diritti dell’uomo e la legge naturale*, Milano, 1991, p. 11 afferma che «è il bene comune il fondamento dell’autorità». Più di recente F. Gentile, *Ordinamento giuridico tra virtualità e realtà*, Padova, 2001 p. 87 definisce il bene comune come il «Bene cioè che accomuna una molteplicità di soggetti diversi facendone, appunto, una comunità».

25 La tradizionale distinzione tra diritti assoluti e relativi evidenzia come nella posizione soggettiva garantita dai diritti “assoluti” per eccellenza, i cd. diritti reali, campeggia in primo piano «la relazione dell’uomo e la cosa che si attua senza bisogno della cooperazione altrui» (per tutti cfr. A. Torrente e P. Schlesinger, *Manuale di diritto privato*, Milano, 1978, p. 65). In realtà, è esperienza quotidiana che anche per i diritti assoluti (reali e della personalità) la relazione, anche se eventuale, è un’ipotesi tutt’altro che astratta. Questa constatazione pratica è suffragata dalla seconda tesi di Hohfeld (che ognuno degli otto concetti giuridici fondamentali è sempre associato ad un altro concetto giuridico fondamentale) dalla quale deriva «che un diritto reale non è un diritto nei confronti di una cosa, né nei confronti di una collettività indifferenziata, ma fa parte di un gran numero di diritti fondamentalmente simili, riconducibili ad una persona; ad ognuno di tali diritti è correlativo

tuazione favorevole particolare si sperimenta e trova tutela in quanto parte di quel sistema di relazioni ordinate.

Finché i diritti restano concepiti in termini individualistici e solipsistici²⁶ la contrapposizione sia dei cittadini tra loro sia con la pubblica amministrazione resta inevitabile proprio per l'impostazione intrinseca a questa visione: il diritto-ordinamento inteso come tecnica che consiste nell'ottenere dagli uomini la condotta sociale desiderata mediante la minaccia di una misura coercitiva²⁷, dove ciò che lo caratterizza, rispetto ad altri ordinamenti sociali, è l'elemento coattivo, "crea", per così dire, fa sorgere diritti-situazione favorevoli concepiti e vissuti in termini conflittuali. Non c'è spazio per la comunicazione che è vera, invece, nella misura in cui cerca la "comprensione" «atto con cui si prende coscienza della realtà - intesa come l'insieme di componenti fattuali,

un dovere (uno e uno solo) riconducibili singolarmente a molte persone diverse.» «Per Hohfeld il supposto unico diritto reale, correlato con un "dovere" di tutte le persone, comporta in realtà tanti separati e distinti rapporti "diritto-dovere" quante sono le persone soggette a un dovere». «Con questa sua seconda tesi Hohfeld conduce alle estreme conseguenze la tesi della necessaria relazionalità di ogni posizione giuridica estendendola anche ai diritti reali, così come dalla seconda tesi deriva che non può esistere un soggetto di diritto isolato, ma che un soggetto di diritto si dà sempre insieme ad un secondo soggetto di diritto (così come in M. Buber o in E. Mounier l'"Io" è costitutivamente definito dal "Tu")». Così G.M. Azzoni in L. Lombardi Vallauri (a cura di), *Logos dell'essere logos della norma. Studi per una ricerca*, cit., pp. 991-995.

26 G. Zagrebelsky ricorda che se la democrazia basata sulla libertà «alimenta la pura libertà egoistica, realizzando integralmente il *resort* individualistico, sprigionerà la medesima forza autodistruttiva che è proprio di altri regimi che realizzano integralmente il proprio principio essenziale» in *Contro l'etica della verità*, cit., p. 14 e, in un'altra meno recente opera, *Il diritto mite*, Torino, 1992, p. 129 parla di «potenziale aggressivo, disgregatore e distruttivo dei diritti, in particolare, dei diritti in funzione della volontà». P. B. Sorge, *Charitas in veritate: una busola per il XXI secolo* in *Aggiornamenti Sociali* 9-10/2009 p. 568, a proposito del paragrafo n. 43 dell'Enciclica di Benedetto XVI, avverte come la rivendicazione dei diritti individuali, se svincolati da una visione complessiva di diritti e doveri, diviene l'occasione per mantenere i privilegi di pochi.

27 H. Kelsen, *La dottrina pura del diritto*, cit. p. 45.

emotive, psicologiche e affettive che costituiscono il "bagaglio" di ciascun contendente. [...] Comprendersi, misurandosi con la realtà crea inoltre una comunanza di prospettiva.[...] Per poter capire occorre, infatti, aprire il proprio angolo visuale, imparare ad ascoltare, fare domande, piuttosto di avere risposte.» Solo un «atteggiamento di apertura e "curiosità" non ostili verso la comprensione della realtà rende possibile la comunicazione: non parlando per imporre e nemmeno per convincere, ma con l'intento di farsi capire [...] si induce una certa disponibilità all'ascolto reciproco, a non rifiutare in modo preconstituito ogni suggerimento o proposta di provenienza unilaterale»²⁸.

Spetta anche alla Pubblica Amministrazione, nelle articolazioni necessariamente "personali" dei suoi organi, di sperimentare questa dimensione della relazionalità? La risposta non può che essere affermativa: vista in termini di relazione personale, la comunicazione è sempre un evento che arricchisce; vista in termini istituzionali, l'arricchimento porta alla corretta conoscenza delle diverse posizioni coinvolte cosicché il potere di scelta (discrezionale) sarà in condizione di essere esercitato in modo ottimale²⁹.

La comunicazione (istituzionale) trasformandosi da giuridico-formale a rapporto sostanziale di comune ricerca delle ragioni per l'agire si rivela idonea a superare la tradizionale asimmetria del rapporto cittadini-P.A. inducendo nella democrazia una forza propulsiva che, da sistema formalistico di stampo liberale, la trasformi in quella democrazia di sostanza secondo i connotati impliciti nella nostra Costituzione, di cui sono tipici esempi sia la norma dell'art. 3, II comma sia la nuova formulazione dell'art. 118 u.c. laddove prevede che, sulla base del principio di sussidiarietà, sia favorita la partecipazione dei cittadini, singoli e associati, allo svolgi-

28 C. Mazzucato in L. Lombardi Vallauri (a cura di), *Logos dell'essere logos della norma. Studi per una ricerca*, cit., p. 1260.

29 Cfr. G. Gardini, *Le regole dell'informazione*, Zibido San Giacomo (MI), 2009, p. 267.

mento di attività di interesse generale³⁰.

5. UNO STRUMENTO: IL DIFENSORE CIVICO

La figura del difensore civico, detto ombudsman in altri ordinamenti dov'è nato, è introdotto nell'ordinamento italiano da singole regioni, prima, e poi solo a livello di enti locali dal Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, D. Lgs. 18 agosto 2000 n. 267, è una figura che la teoria del diritto italiana tarda ad assimilare. Si tratta infatti di un ibrido: appartiene all'amministrazione, ma gli è conaturata l'indipendenza; è eletto dal potere politico, - la maggioranza, preferibilmente qualificata, del consiglio, regionale, provinciale o comunale, - ma deve essere estraneo al gioco politico di chi lo ha eletto; è privo di un qualsiasi "potere" circa decisioni vincolanti; cerca la mediazione, ma essendo chiamato "difensore" civico fa pensare più ad un organo a favore del cittadino che un organo "mediano", imparziale tra il cittadino medesimo e la PA che pure lo ha nominato.

Questo ibrido in una prospettiva "geometrica"³¹ del diritto non può che stentare ad essere capita - e di conseguenza "utilizzata" - proprio perché non si inserisce nell'ottica formale e gius-positivista del diritto come norma/coazione - scontro. Essa può inserirsi solo se ci si apre ad una diversa prospettiva del giuridico: il comportamento giuridico, per la prospettiva opocheriana, «è un comportamento valutato all'interno dell'ordinamento come regolare, non perché prevedibile, bensì in quanto volto al riconoscimento dell'altro. L'ordine giuridico è perciò la risultante di un processo di valutazione delle azioni e si pone come garante dell'affermazione dell'altro.»³² Mentre nella prospettiva kelseniana, dove il diritto è uno strumento di coazione, l'agire

umano è sottoposto solo a regolamentazione eteronoma, statutale, nella prospettiva "relazionale" sono invece possibili altri "eventi giuridici" che consentono alla persona umana di cercare, se necessario con la mediazione di un terzo, un'autonoma "fonte" di regolazione giuridica del proprio comportamento nel confronto con l'altro. Non un giudice, che applica la norma statutale, per imporre una propria decisione (eteronoma, quindi), ma un soggetto che non ha nessun'altra forza che quella di "far parlare" tra loro i contendenti nell'ordine mite del dialogo e dell'incontro.

Gli strumenti di cui si avvale il difensore civico, infatti, essenzialmente promozione, suggerimento e mediazione - che nella pratica si rivelano efficacissimi - possono essere intesi solo in una prospettiva di ricerca della "pacificazione" intesa come quel procedimento «che porta all'instaurazione di un ordine dialogico e collaborativo tra i litiganti fondato sul reciproco riconoscimento»³³. Questa prospettiva è agli antipodi di una logica di scontro - il diritto visto come strumento di coazione -: lo scopo della pacificazione è la ricostruzione, la ritessitura della relazione lacerata dal conflitto. Secondo Mazzucato «L'ordine imposto attraverso l'applicazione del diritto non è un ordine armonioso, non è *kosmos*.»³⁴ La norma eteronoma, che nasce per controllare la violenza, per sottrarre i litiganti alla vendetta e alle giustizia private e arbitrarie «instaura una tranquillità basata sulla "separazione" [...] tra un soggetto e l'altro, sulla definizione del diritto e del torto, del giusto e dell'ingiusto, sulla separazione -appunto- anche fisica, dei colpevoli dagli innocenti, dei vincitori dai vinti.»³⁵ «La pace assicurata dal diritto inteso come sistema di norme statuali, eteronome si dimostra oggettivamente insufficiente anche sul piano dell'effettiva risoluzione dei conflitti: essa infatti, lo si è visto, non produce

30 Sul punto si veda in particolare M. Cossutta, *Questioni sulle fonti del diritto*, cit., p. 85.

31 L'espressione, com'è noto, è di Francesco Gentile. Si veda ad esempio *Intelligenza politica e ragion di stato*, Milano, 1984 pp. 180 e ss.

32 Testualmente M. Cossutta, *Questioni sulle fonti del diritto*, cit., p. 3

33 Così testualmente C. Mazzucato in L. Lombardi Vallauri (a cura di), *Logos dell'essere logos della norma. Studi per una ricerca*, cit., p. 1245.

34 C. Mazzucato, *ibidem*, p. 1246

35 *Ibidem*.

una vera riconciliazione fra i litiganti»³⁶

Le difficoltà a comprendere la figura dell'ombudsman che ho sopra evidenziato, hanno fatto sì che da poco sia iniziata una sistematica riflessione sulle sue funzioni e che finora lo si sia studiato più in ambito comparatistico che all'interno del sistema amministrativo italiano. Insomma, ha ancora bisogno di ricevere, dalla cultura anzitutto, una definizione convincente. Solo una riflessione e una "presa di coscienza" scientifica del significato e del ruolo del difensore civico potrà portare ad una legge statutale che, pur in un sistema articolato su base regionale e locale, ne preveda la necessità e ne disegni alcuni principi comuni imprescindibili.³⁷

Tra queste caratteristiche dovrà esserci quella della prossimità al cittadino per "stare dalla sua parte": questo, specie dal punto di vista della comunicazione, non dovrà significare però parzialità in una logica di scontro, ma dovrà essere

36 *Ibidem*, p. 1247. In un mio precedente scritto, *Il difensore civico - Una diversa cultura del diritto*, in "Etica per le professioni", 2008, 3, pp. 64-71 scrivevo, sulla base dell'esperienza personale di difensore civico regionale del Friuli Venezia Giulia maturata dal 2003 al 2008 che il processo, luogo dove tradizionalmente si esplica la funzione di risolvere la lite - che è lacerazione della relazione - non è, in realtà, il luogo dove la relazione è ricomposta. La sentenza che definisce il processo non ha, per sua natura, questa funzione. Nel concreto spesso lascia i rapporti più esacerbati: per il soccombente, nella misura in cui, sconfitto, sente tutta la frustrazione per la battaglia persa e un senso di ingiustizia quando non gli è dato di comprendere le ragioni della sentenza perché il tecnicismo terminologico la rende non intellegibile; per la parte vittoriosa nella misura in cui si ritrova con quella che gli appare una "vittoria di Pirro" quando il tempo impiegato, le spese sostenute e le difficoltà nel mettere in esecuzione la sentenza lasciano l'amaro in bocca.

37 Potrebbe avvenire altrimenti in altri casi quanto successo al Difensore civico regionale del Friuli Venezia Giulia nell'agosto del 2008: che, dopo essere stato a lungo "tollerato" come fosse solo un dispendioso (*sic!*) "seccatore" istituzionalizzato, bistrattato nella sua imprescindibile indipendenza facendone oggetto di lobbistico mercimonio, dopo venticinque anni di onorata attività ne è stata abrogata la legge istitutiva con un solo comma di una legge di aggiustamento di bilancio. Il Difensore Civico era stato istituito nella Regione Friuli Venezia Giulia con legge regionale n. 20/1981 ed è stato soppresso dall'art. 12 comma 33 della L.R. 14.8.2008 n. 9.

una "presa in carico"³⁸ dei suoi problemi affinché siano risolti, se possibile, e, qualora questo non possa avvenire, sia recuperato il rapporto con la P.A. mediante un'attività di mediazione nella quale potrà trovarsi una composizione oppure potranno attivarsi quelle energie positive di "cittadinanza" per cui il cittadino sia disponibile ad accettare l'impossibilità *legibus sic stantibus* della soluzione sperata.³⁹ Queste energie potranno incalzanarsi, eventualmente, nella creazione di comitati e associazioni che puntino ad una modifica delle norme.

Per ottenere un risultato positivo in termini di mediazione l'interlocuzione con gli uffici operativi della P.A. non dev'essere partigiana ed aggressiva, perpetuando quello stereotipo ben descritto da S. Rolando⁴⁰ e sopra riferito, bensì dovrà utilizzare gli strumenti della sollecitazione e della persuasione sulla base delle leggi vigenti alla luce dei principi costituzionali e dei trattati internazionali. La sua interlocuzione con il cittadino non potrà blandirne i desideri, a pena di cocenti delusioni quando si scopra una realtà diversa, ma essere semplice, chiara e onesta, nel senso di dirgli le cose come stanno. Questo però non è un problema di poco conto, oggi: dire le cose come stanno suppone un'idea di "verità". Se l'idea stessa di verità è andata così in crisi nell'epoca moderna e, lentamente, la

38 S. Rolando, *La comunicazione di pubblica utilità*, cit., p. 321 mette in evidenza come lo svolgersi di una cultura attiva può far emergere una rispettiva «valorizzazione del rispetto e della fiducia. [...] Il perimetro dei diritti della persona è infatti - oltre al tema delle inviolabilità e delle sensibilità - (tutela della *privacy*) anche un terreno in cui conta il "farsi carico". Apparentemente il campo opposto, ovvero quello dell'intrusione. Ma è un'intrusione modellata dalla cultura del servizio e non da quella del controllo».

39 Funzione diversa svolgono gli Uffici di Relazione col Pubblico: il compito prezioso di informazione all'utenza, che si è sempre più diffuso nella P.A. è altra cosa, per lo più è compito di informazione. Il Difensore civico deve invece fare parte dei processi di comunicazione, nel senso completo del termine, come ascolto, presa in carico e risposta personale. Quello è un servizio offerto per la fisiologia del sistema di relazioni tra P.A. ed utenza, il difensore civico invece è un servizio offerto per la patologia della relazione, quando qualcosa non ha funzionato e il compito è quello di aggiustare, ricucire il rapporto.

40 S. Rolando, *La comunicazione di pubblica utilità*, cit, p. 316.

crisi di questo concetto è giunto nella vita comune e ha contaminato la "spontaneità" della vita diretta delle persone comuni⁴¹, il compito è assai arduo. Merita però di essere percorso. E' una semina silenziosa e non appariscente; ha bisogno di tempo, proprio come la semina, i risultati non si vedono nell'immediato. E' un'iniezione silenziosa di "semi di pace", quella «pace cognitiva, e della verità [...] pace severa, senza sentimentalismi»⁴² che la persona quando viene riconosciuta nei suoi bisogni e nelle sue ragioni il più delle volte è disposta a perseguire⁴³.

A che punto è la legislazione italiana circa questo istituto? A parte la lodevole autonoma iniziativa delle regioni, è sicuramente significativo che la prima apparizione del difensore civico nel diritto statutale italiano sia avvenuta nella legge sulla trasparenza amministrativa⁴⁴ ed è significativo alla luce del discorso sulla comunicazione che, come si è visto, è assolutamente necessaria per un'amministrazione democratica: «la democrazia deve essere il regime della verità, nel senso della piena possibilità della conoscenza dei fatti da parte di tutti. Perché solo così i cittadini sono messi in condizione di controllare e giudicare i loro rappresentanti, e di partecipare al governo della cosa pubblica.»⁴⁵

41 Come dice G. Capograssi, *Giudizio processo scienza verità*, in *Rivista di Diritto processuale*, 1950, I, p. 54 «all'ultimo stadio della crisi, è apertamente negato che la verità obbiettiva delle cose, [...] che quello che è valga, debba essere riconosciuto» ed, invece, il fine che una forza storica vuole imporre, diventa se si vuole la verità: «è "vero" tutto ciò che favorisce questo fine, "falso" tutto quello che l'ostacola. In ultima analisi la forza, solo la forza, diventa la "verità"»

42 C. Mazzucato in L. Lombardi Vallauri (a cura di), *Logos dell'essere logos della norma. Studi per una ricerca*, cit., p. 1249.

43 *ibidem*

44 Legge 7 agosto 1990 n. 241 come modificata dalla L. 24/11/2000, n. 340, art. 15. Una comparsa parrebbe timida, in realtà "rivoluzionaria" perché, il ricorso al difensore civico previsto dall'art. 25 della L. 241/90 è e resta l'unico caso in cui l'intervento dei difensori civici da una parte è procedimentalizzato e dall'altra sospende, o meglio non fa decorrere il breve termine per il ricorso davanti al TAR.

45 S. Rodotà, *La menzogna. Quando i potenti manipolano la realtà*, La Repubblica 27.3.2004, <http://ricerca.repubblica.it/repubblica/archivio/repubblica/2004/03/27/>

6 DEMOCRAZIA E PARTECIPAZIONE: LA TRASPARENZA DEGLI ATTI E DEL LINGUAGGIO

Il principio della trasparenza amministrativa è stato attuato in Italia, com'è noto, con la L. 7 agosto 1990 n. 241 che, sia con le norme inerenti la partecipazione procedimentale – a partire dalla comunicazione di avvio del procedimento (art. 7) -, sia con quelle relative all'accesso agli atti del procedimento, ha indubbiamente fatto fare alla pubblica amministrazione italiana un grande passo avanti, innescando «un rapporto biunivoco tra amministrazione e privati,[...] un rapporto interattivo tra soggetti.[...] Attraverso la partecipazione procedimentale il cittadino è messo in grado non solo di conoscere l'azione che l'amministrazione pone in essere, ma anche di modificarne lo sviluppo e l'esito. La partecipazione, e il giusto procedimento che si realizza mediante essa, risulta quindi funzionale al cittadino, ma anche alla stessa amministrazione per poter assumere la propria decisione con una migliore rappresentazione dei fatti e degli interessi coinvolti»⁴⁶ Il potere di scelta dell'amministrazione (discrezionalità) sarà, cioè, esercitato in modo ottimale solo quando sia supportato da una corretta conoscenza delle posizioni coinvolte⁴⁷. Quanto al diritto all'accesso, il suo riconoscimento tende a modificare il tradizionale modo di rapportarsi dell'amministrazione con il cittadino, andando verso la trasformazione dell'amministrazione pubblica in una "casa di vetro" in cui il cittadino abbia la possibilità di osservare e controllare costantemente l'attività dell'amministrazione stessa⁴⁸.

Ma non bastano i documenti. Il problema della comunicazione è connesso al problema del linguaggio: per comunicare è necessario essere comprensibili. In linguistica, nell'affrontare il problema del linguaggio giuridi-

la-menzogna-quando-potenti-manipolano-la-realta.html; sito consultato il 23.9.2009. Il termine democrazia accolto da Rodotà e da G. Zagrebelsky (di cui alle note 17 e 24) si rifà, evidentemente, ad un concetto di democrazia sostanziale.

46 G. Gardini, *Le regole dell'informazione*, cit, p. 266

47 G. Gardini, *Le regole dell'informazione*, cit, p. 267 .

48 P. Costanzo, *L'informazione*, Bari, 2004, p. 74

co, si riconosce da una parte che «Il principio del controllo democratico del contenuto delle leggi e delle modalità della loro applicazione è sempre presente nelle riflessioni condotte dai giuristi»⁴⁹ dall'altra che questa esigenza va temperata con quella di raggiungere la massima precisione per la quale il linguaggio comune si rivela inadatto⁵⁰. Tuttavia, questo stile «caratterizzato da prolissità e cavillosità che vanno ben oltre le giustificate esigenze di precisione e di chiarezza [...] viene stigmatizzato dai cittadini in qualità di utenti, i quali si ribellano a ciò che percepiscono come un sopruso da parte di una casta professionale che difende il proprio potere dai non adepti anche attraverso una marcata e deliberata complicazione linguistica»⁵¹ Mi pare sensata la distinzione tra il “linguaggio della legislazione” ed il “linguaggio dei giuristi” per dare conto «dei due compiti principali assegnati allo strumento linguistico dal diritto: da una parte la formulazione di norme che descrivono e regolano la realtà sociale e che sono dirette a tutti i cittadini [...] e dall'altra la riflessione metagiuridica delle norme stesse, riservata agli esperti.»⁵² A questi due ne aggiungerei un altro: il linguaggio degli operatori del diritto, siano essi avvocati, magistrati o funzionari della PA quando si rivolgono al cittadino: qui il linguaggio dovrebbe essere quello comune, operando una vera e propria “traduzione” dei termini tecnici. Infatti, il comunicare con il cittadino con un linguaggio tecnico si rivela un modo di tenere nascosto il proprio pensiero, un arroccamento nel potere. Da tempo sono stati lanciati, dai ministri alla funzione pubblica che si sono succeduti, programmi di azioni positive per la comunicazione delle pubbliche amministrazioni, nella consapevolezza «che non è lanciando una parola d'ordine che si raddrizzano le gambe a cani abituati

49 Cfr. S. Ondelli, *La lingua del diritto*, cit., p. 8. All'autore pare ingenuo però l'auspicio di leggi trasparenti espresse in un linguaggio comune e indispensabile nel diritto un linguaggio tecnico per raggiungere la necessaria precisione.

50 *Ibidem*.

51 *Ibidem*, p. 18

52 *Ibidem*, p. 19

da secoli alla deformazione ossea [...]»⁵³ Il difensore civico, che incontra quotidianamente molti cittadini che vivono una relazione non buona con la pubblica amministrazione; che vede *in corpore vili* i danni prodotti dalla comunicazione mancata, deficitaria o sbagliata; che ha come sua *mission* la ricucitura del rapporto mediante il rimedio al ritardo, alla disfunzione o mediante la mediazione, impossibilitato com'è a prendere provvedimenti vincolanti; con l'esperienza che accumula e la sensibilità che affina, è in grado di fornire validi indicazioni e suggerimenti sul modo migliore per comunicare tra P.A. e cittadino.

Rendere comprensibile il proprio linguaggio, pertanto, significa parlare e scrivere in una espressione linguistica corretta e comprensibile al cittadino con un livello medio di scolarità, tenendo conto che la maggioranza dei programmi scolastici non prevedono lo studio del diritto; la comunicazione poi deve essere completa, deve cioè rendere compiutamente il pensiero che origina l'azione amministrativa, gli obiettivi perseguiti, le leggi applicate, gli interessi che sono stati comparati per giungere ad una certa decisione; infine deve essere concisa e non ridondante: dire quanto serve in modo semplice, ordinato, completo, senza informazioni inutili⁵⁴.

53 S. Rolando, *La comunicazione di pubblica utilità*, cit., p. 317. L'Autore avverte che «La motivazione a lavorare sulla semplificazione dei linguaggi deve avere un contesto di riferimento in cui l'azione individuale – e dunque l'esperienza – ha la sua centralità. Schemi astratti di semplificazione si declinano in schemi astratti di comportamento. I primi lasciano intatto il “burocratese”, i secondi lasciano intatta la diffidenza sociale e i sentimenti di depersonalizzazione.»

54 I sistemi di videoscrittura al computer rendono oggi possibile personalizzare la comunicazione scritta anche quando si tratti di atti ripetitivi. Non ha senso avere a disposizione questi moderni sistemi di redazione degli atti ed usarli per confezionare e stampare moduli: la comunicazione va personalizzata dando al cittadino le informazioni che servono nel suo caso particolare. Eventualmente si potrà depennare da un modulo quanto non interessa, ma il costume di fornire una massa di informazioni inutili all'interno delle quali il singolo debba cercare quanto concerne il proprio caso è un modo di comunicare sciatto, spesso fonte di errori e che mette le persone in difficoltà.

Sembrano offensivi e controproducenti i messaggi incoerenti e lacunosi o anche solo approssimativi, quasi, appunto, vi fosse qualcosa da tenere nascosto. In un'epoca, come dicevamo, in cui i cittadini sanno dei loro diritti, anche se spesso non ne conoscono esattamente la portata e i contorni, quanto resta oscuro è percepito come offesa e diventa occasione di protesta e di lite. Una comunicazione corretta, invece, oltre ad essere più efficace, è anche educativa nel senso che il singolo può essere aiutato a comprendere che le decisioni si basano su una serie di norme da coordinare, su una comparazione di interessi, su una serie di motivi che non sono volti contro di lui, ma debbono tener conto dell'interesse del singolo e di quello degli altri, così come di una serie di circostanze che possono non essere a lui favorevoli.

CONCLUSIONI

Alle domande poste inizialmente circa l'esigenza di una comunicazione chiara e completa nei confronti dei cittadini da parte della Pubblica Amministrazione ho inteso fornire una risposta positiva cercando nelle "radici" del sistema democratico: di fronte ad un'usura evidente di un concetto "comunitario" dello stato di diritto e del valore stesso della democrazia ho cercato di spiegare la necessità che il cittadino sia coinvolto nella vita delle istituzioni con un linguaggio che sia alla sua portata, che gli sia comprensibile, un linguaggio idoneo affinché possa essere partecipe della ricerca di una "comune azione giuridica" (secondo l'etimo del termine comunicazione). Comune proprio perché appartenente sia al popolo che alla burocrazia che è al suo servizio, al servizio del bene che accomuna le persone che appartengono alla comunità territoriale sulla quale incide una determinata attività amministrativa. Questo coinvolgimento può trasformare il rapporto da verticale – autorità/suddito – ad orizzontale, dove la ricerca del bene comune è, appunto, un fatto che appartiene a tutti e tutti vi possono concorrere. Per fare del cittadino, di ogni cittadino, un possibile partecipante a questa ricerca è necessario che, appunto, egli

sia informato e che sia messo in grado di capire la vita delle amministrazioni pubbliche. Un cittadino, non solo un "consumatore", consapevole.

Perché questo accada è necessario un organo amministrativo indipendente che aiuti i cittadini a risolvere i loro problemi con la pubblica amministrazione – la diffusione dell'ombudsman in tutti i paesi del mondo e specialmente in quelli di più antica tradizione democratica rivela che non vi sono amministrazioni perfette dove non sorgano problemi tra i cittadini e la pubblica amministrazione - non nell'ordine del conflitto, ma nell'ordine mite del confronto e della mediazione affinché la soluzione possa anche essere trovata insieme. Una soluzione rispettosa sia delle sue aspettative o bisogni sia del "bene pubblico" al quale così ogni cittadino deve poter concorrere.

CATERINA DOLCHER, avvocato, ha svolto attività legale presso enti pubblici ed è stata membro del Consiglio Regionale della Regione Friuli Venezia Giulia. Dal 2003 al 2008 è stata Difensore Civico regionale nel FVG. Si è occupata di rapporti fra il cittadino e la PA, pubblicando alcuni saggi in materia. Ha tenuto, come professore a contratto, presso l'Università degli Studi di Trieste, l'insegnamento di Diritto di famiglia.