4 RAPPORTI CON GLI ALTRI ENTI

4.1 Rapporti con le amministrazioni dello Stato

Nel 14,9% dei casi portati a termine nel corso del 2001 (cfr. 7.1.9 di questa relazione) il soggetto che si è rivolto al difensore civico ha segnalato questioni che vedevano coinvolte amministrazioni dello Stato o articolazioni operanti in Lombardia di enti erogatori di servizi a raggio d'azione nazionale, cioè uffici di amministrazioni statali vere e proprie presenti in territorio lombardo ovvero strutture decentrate di istituzioni e aziende da considerare "pubbliche" per la missione loro affidata.

L'Ufficio ha in particolare intrattenuto rapporti con articolazioni decentrate delle amministrazioni scolastica, finanziaria e dell'interno, nonché degli istituti di previdenza (INPS, INPDAP, ENASARCO), dei servizi ferroviari, dell'ANAS.

Si tratta di un ambito di azione nel quale il difensore civico regionale interviene ai sensi dell'art. 16 della L. n. 127/1997 nel caso di amministrazioni statali in senso proprio. Negli altri casi il difensore civico regionale opera in base al principio di collaborazione tra istituzioni, portando all'attenzione dei responsabili le questioni segnalate dai cittadini e proponendo soluzioni a fronte delle doglianze denunciate.

Si palesano anche in questo ambito le carenze della vigente legislazione sul difensore civico. Infatti l'azione che l'ombudsman regionale indirizza a molti dei soggetti appena indicati non ha attualmente una "copertura" legislativa.

Il progressivo slittare del confine tra soggetti giuridicamente "pubblici" e soggetti giuridicamente "privati" (ma investiti di una missione

pubblica) a favore di questi ultimi dovrebbe indurre il legislatore ad intervenire per assicurare al cittadino la piena tutela del difensore civico anche quando incontra disagi originati da atti e comportamenti di erogatori di prestazioni e servizi non rientranti nella sfera d'azione individuata dal citato art. 16 della L. n. 127/1997.

E' interessante, tuttavia, constatare che l'efficienza delle relazioni e l'efficacia degli interventi del difensore civico non hanno come discriminare la natura giuridica del soggetto che interloquisce col difensore civico. Il discriminare reale è costituito dal grado di cultura della trasparenza e del servizio raggiunto dall'organizzazione destinataria dell'intervento. E' questa la vera causa dalla quale scaturiscono gli effetti più o meno benefici dell'azione del difensore civico.

Capita così che agli eccellenti rapporti stabiliti con l'INPS si contrappongano quelli difficili con l'INPDAP e quelli negativi con l'ANAS.

Parimenti si è riscontrato che ai positivi rapporti intrattenuti con l'amministrazione periferica dell'interno (in particolare, con la questura di Milano per questioni riguardanti il titolo di presenza di extracomunitari sul territorio nazionale) si accompagnano non sempre efficienti rapporti con l'amministrazione finanziaria.

Una valutazione meno sintetica meritano le relazioni stabilite con l'amministrazione periferica dell'istruzione. L'Ufficio ha incontrato in passato alcune resistenze e difficoltà a instaurare un proficuo dialogo con i provveditorati agli studi.

L'assetto istituzionale del sistema dell'istruzione è in evoluzione (cfr. 2.10 di questa relazione) sulla base di principi di decentramento dell'amministrazione e di autonomia dei singoli istituti. Ritengo che

l'attuale fase di trasformazione possa esser colta come una irripetibile opportunità per far crescere nelle nuove strutture che si vanno definendo ed in tutti i loro operatori la cultura del servizio, dell'interazione coi soggetti sociali, della trasparenza nella gestione, anche attraverso un più alto grado di consapevolezza sulla funzione della difesa civica.

Il difensore civico offre la sua disponibilità a collaborare nelle sedi e nelle occasioni che i responsabili riterranno opportune per favorire il raggiungimento di questo obiettivo.

L'evoluzione generale del sistema amministrativo del nostro paese verso obiettivi di decentramento e autonomia in base al principio di sussidiarietà verticale e orizzontale suggerisce di dedicare attenzione precisa ai tratti culturali che vanno connotando il conseguente processo di riorganizzazione, allo scopo di evitare che esso si appiattisca su una mera modellistica para-aziendale, non adeguata per rispondere alle attese di un utente ormai sufficientemente sensibile per non farsi catturare nella troppo angusta categoria di consumatore.

Si fonda su queste considerazioni la disponibilità del difensore civico ad estendere l'invito sopra formulato ai responsabili del nuovo sistema dell'istruzione anche a quelli delle altre amministrazioni coinvolte nei processi organizzativi derivanti dagli assetti istituzionali che vanno via via maturando.

4.2 Rapporti con le amministrazioni degli enti locali

Gli interventi che il difensore civico regionale svolge nei confronti degli enti locali sono da considerare, in gran parte, realizzati in base al

principio di collaborazione tra istituzioni, in quanto, prevalentemente, esulano dalla sfera di competenza stabilita dall'ordinamento vigente.

Come già noto al Consiglio, l'Ufficio interviene solo presso gli enti privi di difensore civico locale e compatibilmente con le risorse professionali disponibili che, naturalmente, vengono impiegate in via prioritaria per la trattazione dei casi di propria competenza.

Nel corso del 2001 ho potuto constatare che è stato costante e positivo il rapporto di collaborazione instaurato per la trattazione di casi in materia di assistenza sociale o riguardanti problematiche di gestione del territorio. In questo settore ho verificato anche una maggiore disponibilità a modificare l'orientamento in precedenza assunto e ad aderire alle tesi proposte dall'Ufficio, nonché una maggior tempestività nei riscontri alle richieste.

Anche gli interventi in materia ambientale vedono spesso come destinatari gli enti locali. In questo ambito ho constatato una certa disponibilità a prendere in considerazione le richieste e le argomentazioni prospettate, ma raramente è stato possibile ottenere la modifica di provvedimenti già assunti.

Le iniziali difficoltà nell'ottenere informazioni e riscontri in merito a procedimenti in materia di provvidenze economiche ad invalidi civili, ora gestite dal Comune di Milano per i residenti nel territorio comunale, sono in via di superamento dopo la prima fase di impatto con la ingestibile situazione lasciata in eredità dalla prefettura di Milano.

A due argomenti più strettamente di carattere istituzionale ritengo utile dedicare qualche più puntuale considerazione.

Il primo riguarda l'abrogazione dell'art. 130 Cost. e i suoi effetti sulla nomina dei commissari ad acta.

La recente riforma della Costituzione - legge costituzionale n. 3/2001 "Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione" ed in particolare il secondo comma dell'art. 9 - ha comportato, tra l'altro, l'abrogazione dell'art. 130 della Costituzione, quello dedicato al comitato di controllo, organo della regione che esercitava il "controllo di legittimità sugli atti delle Province, dei Comuni e degli altri enti locali".

L'abrogazione di tale articolo esprime certamente la tendenza all'eliminazione dei controlli preventivi, in linea con le incisive riduzioni già effettuate dalla L. n. 127/1997, ed ha creato un acceso dibattito in dottrina.

Infatti, da un lato c'è chi sostiene che l'abrogazione di tale norma costituzionale comporti l'automatica scomparsa dei comitati e la conseguente eliminazione immediata e diretta della disciplina dei controlli senza necessità di successiva norma di attuazione, trascinando con sé anche l'eliminazione di tutte le disposizioni sui controlli che fondano la loro validità sulla sua vigenza. In questo modo, verrebbero messe in discussione anche norme del D. Lgs. n. 267/2000, quali ad esempio quelle relative al controllo preventivo di legittimità necessario ed eventuale, di cui agli artt. 126 e seguenti del citato T.U.E.L.

Secondo altri, invece, il comitato è un organo della regione, disciplinato con legge statale (attualmente gli artt. 126 e seguenti del T.U.E.L.) che per cessare ha quindi bisogno di un nuovo provvedimento legislativo che ne preveda espressamente l'abrogazione o di una nuova disciplina difforme dalla precedente, secondo quanto previsto dall'art. 15

delle preleggi al codice civile o ancora di una pronuncia della Corte costituzionale a seguito di giudizio incidentale di legittimità.

Per quanto concerne la sopravvivenza dei comitati, non va tuttavia dimenticato che essi hanno una funzione di particolare rilievo, descritta dall'art. 129 del T.U.E.L. e sulla quale al momento non sorge alcun dubbio.

Infatti, secondo tale articolo: "Possono essere attivati nell'ambito dei comitati regionali di controllo servizi di consulenza ai quali gli enti locali possono rivolgersi al fine di ottenere preventivi elementi valutativi in ordine all'adozione di atti o provvedimenti di particolare complessità o che attengano ad aspetti nuovi dell'attività deliberativa. La regione disciplina con propria normativa le modalità organizzative e di espletamento dei servizi di consulenza".

Con deliberazione n. VII/7719 del 14.1.2002, la Regione Lombardia ha definito le modalità relative alla disciplina dell'attività di consulenza a supporto degli enti locali, ai sensi dell'art. 1, commi 32 e 33, della L.R. n. 1/2000, affidandole alle sezioni dell'O.RE.CO., fino alla sua riorganizzazione.

In tema di abrogazione dell'art. 130 della Costituzione, alcune regioni hanno adottato provvedimenti per così dire categorici.

La Toscana, ad esempio - con la L.R. 2.1.2002, n. 2 "Suppressione del Comitato regionale di controllo e disposizioni in materia di cessazione dei controlli preventivi di legittimità sugli atti degli enti locali e di esercizio dei poteri sostitutivi del difensore civico regionale" - ha attribuito al difensore civico regionale precisi poteri sostitutivi.

L'art. 3 di tale legge prevede, infatti, che il difensore civico, previa diffida ad adempiere, nomini un commissario ad acta "nei casi di mancata adozione, nei termini prescritti dalla legge, del bilancio preventivo, del

rendiconto, dei provvedimenti di accertamento dello stato di dissesto, dei provvedimenti di riequilibrio, previsti dal decreto legislativo 28 agosto 2000, n. 267 (...), nonché degli altri atti obbligatori la cui mancata adozione è equiparata dalla legge statale alla mancata adozione del bilancio preventivo" e per la deliberazione dello stato di dissesto, di cui all'art. 247 dello stesso T.U.E.L.

In Lombardia, la deliberazione n. VII/6782 del 9.11.2001 ha preso atto della comunicazione del Presidente della giunta avente ad oggetto "Effetti dell'entrata in vigore della Legge Costituzionale 3/2001 sul regime dei controlli sugli atti amministrativi".

In essa viene affermato che secondo un'interpretazione consolidata - confermata in un incontro con il Ministro per gli affari regionali - l'entrata in vigore della nuova norma costituzionale ha travolto tutte le norme ordinarie statali e regionali che disciplinano i controlli di legittimità sugli atti degli enti locali.

Pertanto, regioni, autonomie e Stato hanno raggiunto un accordo, in occasione del citato incontro, secondo il quale:

- si è stabilita la cessazione dell'invio degli atti amministrativi agli organi regionali di controllo e la restituzione di quelli giacenti presso le sezioni dell'O.RE.CO;
- è stato istituito un tavolo tecnico comune tra Stato, regioni ed enti locali per l'esame degli effetti e delle implicazioni delle abrogazioni, attraverso una ricognizione delle disposizioni tuttora in vigore, al fine di predisporre un documento organico di conclusioni e proposte.

Infine, non va dimenticato l'art. 136 del T.U.E.L. che attribuisce al difensore civico regionale ed ai comitati il potere sostitutivo di nominare commissari ad acta nel caso di omissione o ritardo nel compimento di atti "obbligatori per legge" da parte degli enti locali.

A questo proposito, ho ritenuto opportuno richiamare l'attenzione dei Presidenti del consiglio e della giunta regionali sull'applicazione dell'art. 141, comma 2, del T.U.E.L., secondo il quale quando il bilancio comunale o provinciale non sia approvato nei termini, "trascorso il termine entro il quale il bilancio deve essere approvato senza che sia stato predisposto dalla giunta il relativo schema, l'organo regionale di controllo nomina un commissario affinché lo predisponga d'ufficio per sottoporlo al consiglio".

In questo caso o comunque quando il consiglio non abbia approvato nei termini di legge lo schema di bilancio predisposto dalla giunta, il comitato assegna al consiglio un termine non superiore a venti giorni per l'approvazione, decorso il quale si sostituisce all'amministrazione inadempiente, mediante nomina di commissario ad acta, dandone comunicazione al prefetto per la procedura di scioglimento del consiglio.

Tali adempimenti infatti venivano svolti dall'O.RE.CO. nell'ambito di relazioni costanti con gli enti controllati che comportavano un monitoraggio permanente anche in relazione all'approvazione dei bilanci.

Con la recente riforma costituzionale, tale quotidianità è venuta a cadere e potrebbe essere pertanto ipotizzata una competenza del difensore civico regionale, ai sensi dell'art. 136 del T.U.E.L., da considerarsi come disposizione di carattere generale cui ricorrere a fronte dell'eventuale venir meno della norma speciale che metteva in capo all'O.RE.CO. il potere di nomina del commissario ad acta nelle due fattispecie descritte dal citato articolo.

Il D.L. 22.2.2002, n. 13, recante "Disposizioni urgenti per assicurare la funzionalità degli enti locali" dispone invece che "ai soli fini dell'approvazione del bilancio di previsione degli enti locali per l'esercizio

finanziario 2002", la nomina del commissario ad acta sia effettuata dal prefetto territorialmente competente "nei soli casi in cui lo statuto dell'ente non preveda diversamente".

E' vero che la soluzione sopra prospettata - quella di attribuire la nomina del commissario ad acta al difensore civico regionale, sulla base dell'art. 136 del T.U.E.L. - può apparire come una forzatura in assenza di una norma organica di ridefinizione della materia. Tuttavia, l'altra soluzione - quella del decreto legge che ha tamponato l'emergenza bilancia 2002 - se pur proiettata ad una soluzione di valorizzazione dell'autonomia dei singoli enti, in quanto essi dovranno decidere in sede di revisione statutaria a quale soggetto attribuire i poteri sostitutivi, estromette, nella fase transitoria, le regioni.

Il secondo tema meritevole di qualche più puntuale considerazione riguarda la **nomina dei segretari comunali**.

Nella relazione dello scorso anno ho fatto cenno alla deliberazione n. 150/1999 del consiglio nazionale d'amministrazione dell'agenzia autonoma per la gestione dell'albo dei segretari comunali e provinciali.

Secondo il provvedimento citato - nel caso di mancato rispetto del termine di sessanta giorni per l'avvio del procedimento di nomina o di quello di centoventi giorni per la conclusione dello stesso - il presidente del consiglio nazionale o quello del consiglio regionale dell'agenzia, secondo le rispettive competenze, diffidano il capo dell'amministrazione interessata a provvedere alla nomina entro un ulteriore termine di quindici giorni.

Nel caso in cui l'inadempimento perduri, il presidente provvede a chiedere al difensore civico regionale la nomina di un commissario ad acta, secondo quanto previsto dall'art. 136 del T.U.E.L.

In Lombardia, un certo numero di comuni, specie tra quelli di piccole dimensioni, è rimasto privo di segretario titolare.

Già durante lo scorso anno, il presidente della sezione regionale dell'agenzia autonoma per la gestione dell'albo aveva chiesto l'intervento del difensore civico regionale per la nomina di un commissario ad acta incaricato di dar corso ai procedimenti per individuare i segretari comunali titolari, da assegnare nei vari comuni in cui la sede di segreteria è vacante da più di centoventi giorni.

Tale richiesta aveva generato alcune perplessità sia giuridiche che pratiche, indicate nella relazione. In particolare, per quanto concerne:

- la diffida a provvedere prima della nomina del commissario ad acta, diffida che secondo l'art. 136 del T.U.E.L. deve essere effettuata dallo stesso difensore civico e non, come in questo caso particolare, dal presidente del consiglio regionale dell'agenzia;
- la legittimità di un eventuale intervento sostitutivo da parte del difensore civico regionale, soggetto diverso dal sindaco o dal presidente della provincia, che procedendo alla scelta farebbe venire meno quel rapporto fiduciario che è espressamente previsto dalla legge;
- la concreta difficoltà, specie da parte dei comuni di piccole dimensioni, ad individuare un segretario che accetti la nomina (spesso le relative procedure, correttamente espletate, si sono concluse negativamente per mancanza di domande) e soprattutto in grado di sostenere la relativa spesa.

Per quanto riguarda il primo rilievo, l'Ufficio ha provveduto a reperire dai comuni segnalati le opportune informazioni sullo stato dei procedimenti di nomina e li ha diffidati a rispondere entro il termine di trenta giorni.

Alle accennate difficoltà relative alle procedure andate deserte, viene in soccorso l'art. 10 del D.P.R. 4.12.1997, n. 465, "Regolamento recante disposizioni in materia di ordinamento dei segretari comunali e provinciali, a norma dell'articolo 17, comma 78, della legge 15 maggio 1997, n. 127".

Tale norma infatti prevede la possibilità per i "comuni le cui sedi sono ricomprese nell'ambito territoriale della stessa sezione regionale dell'agenzia" di stipulare tra loro convenzioni per l'ufficio di segreteria, con deliberazione dei rispettivi consigli comunali, anche nell'ambito di più ampi accordi per l'esercizio di funzioni.

Tali convenzioni stabiliscono le modalità di espletamento del servizio, individuano il sindaco competente alla nomina ed alla revoca del segretario, determinano la ripartizione degli oneri finanziari per la retribuzione, la durata della convenzione, la possibilità di recesso da parte dei singoli comuni ed i reciproci obblighi e garanzie.

Le sopra citate diffide dell'Ufficio - ed in particolare il loro effetto sui singoli comuni ancora inadempienti - e la prevista possibilità di stipulare convenzioni di segreteria hanno consentito nel corso dell'anno di risolvere diverse procedure di nomina ancora "pendenti".

Infatti, a fronte dei diciannove casi segnalati dal presidente della sezione lombarda dell'agenzia, ben quindici comuni hanno trovato una soluzione, utilizzando prevalentemente la stipula di apposite convenzioni con comuni vicini, mentre i rimanenti quattro sono sulla via di una definizione positiva del problema.

5 QUALE STRATEGIA PER UNA DIFESA CIVICA DIFFUSA

Sono ancora molte le incertezze e le ritrosie, quando non le ipocrisie, nei confronti della figura del difensore civico. Cruda ma non priva di fondamento è dunque la domanda: optional o istituto necessario?

E' chiaro che in una sede come questa la domanda è perfino retorica.

Chi si pone come obiettivo la diffusione, ha ovviamente per presupposto che l'oggetto la meriti. Pertanto io do per scontata la positività, la necessità dell'oggetto difesa civica. Dobbiamo però chiederci: è davvero così per tutti?

In proposito si deve preliminarmente ricordare che la difesa civica in Italia è stata dapprima un fenomeno regionale e fenomeno regionale in particolare del centro-nord. Negli anni che vanno dal '75 al '85, è stata approvata la maggior parte delle leggi regionali in questa materia.

In seguito - dall'inizio degli anni '90 - è diventato fenomeno anche locale in attuazione dell'art. 8 della L. 8.6.1990, n. 142, fenomeno comunque connotato dal fatto che l'istituto veniva previsto come facoltativo.

Altro aspetto da considerare è che ogni tentativo a livello nazionale di giungere ad una definizione legislativa organica e generalizzata non ha sinora prodotto frutti significativi.

Ci si trova dunque di fronte a premesse legislative piuttosto deboli nell'ottica di chi si ponga come fine un'adeguata estensione dell'istituto su tutto il territorio nazionale.

La messa a punto di una strategia di diffusione implica peraltro l'individuazione di un indicatore significativo. Non è né il numero di comuni, né il numero di difensori civici, bensì l'entità della popolazione servita, cioè il numero dei cittadini ai quali il servizio è offerto. In Lombardia, i comuni sono 1.546, con una popolazione di circa 9

milioni di abitanti. Ma non è tanto significativo, ai fini che qui interessano, che il numero dei comuni che offrono il servizio di difesa civica sia di circa 270 e che i difensori civici locali siano intorno ai 150. Ciò che conta è che la popolazione servita dalla difesa civica comunale in Lombardia è di quasi 3 milioni di cittadini, pari a poco più del 30% della popolazione complessiva.

La scelta dell'indicatore "popolazione servita", consente inoltre di eliminare la distorsione data dalle forti differenze di popolazione tra comune e comune, differenze che invece il puro e semplice numero dei comuni dotati del servizio di difesa civica tiene in ombra.

D'altro canto anche il numero dei difensori civici è un indicatore di diffusione molto parziale. Infatti, è così in Lombardia, troviamo molte realtà nelle quali si è optato per il meccanismo del convenzionamento o "in orizzontale" cioè tra comuni, ove un unico difensore civico svolge la funzione per più comuni, o "in verticale" e cioè tra comune e l'amministrazione provinciale, più spesso ancora tra comune e comunità montana, e, a volte, non è così in Lombardia ma lo è in altre regioni, tra comune e regione.

L'annotazione è di un qualche rilievo perché porta a valutare il fenomeno non in una logica autoreferenziale, sia per le amministrazioni sia per i difensori civici, ma in una logica di servizio, che pone al centro il destinatario dell'utilità della difesa civica, l'utente.

Mi sono attardato su questo punto non per vezzo statistico-ricognitorio, ma perché credo sia importante cogliere le dinamiche reali, già sperimentate positivamente, se lo scopo è quello di individuare linee possibili per un'ulteriore diffusione della difesa civica.

Mi pare che si possa trarre già da queste considerazioni una prima indicazione strategica: **i successi sinora ottenuti sono nati da spinte venute dal basso**, da realtà regionali e locali, che non hanno potuto contare su impulsi di particolare rilievo

provenienti dall'alto. Anche l'art. 8 della L. n. 142/1990 ha avuto solo una funzione indicativa, avendo lo stesso disposto una mera facoltà.

D'altro canto anche l'episodio legislativo di maggior pregio sinora intervenuto nell'ordinamento del nostro paese - mi riferisco all'estensione dell'intervento del difensore civico regionale sugli atti delle amministrazioni periferiche dello Stato, operanti nei rispettivi territori, stabilita dall'art. 16 della L. n. 127/1997 - approda in Parlamento per impulso della conferenza dei presidenti delle regioni.

Un secondo aspetto da considerare in tema di strategia per la diffusione della difesa civica è quello della identità del difensore civico e della sua percezione, ciò che all'inizio chiamavo la positività dell'oggetto.

Si deve constatare che per la cultura istituzionale del nostro paese "difensore civico" è ancora un'espressione di non netta e inequivoca percezione e lettura. Credo sia molto improbabile che si possa dare diffusione ad un oggetto imprecisato.

Diversi sono i fattori che concorrono ancora ad avvolgere nella nebbia questa immagine. Voglio ricordarne soltanto alcuni che hanno certamente frenato il superamento di questa impasse.

Un primo fattore va individuato nel fatto che le analisi sull'istituto del difensore civico sono state condotte quasi esclusivamente con le categorie delle scienze giuridiche e ciò non ha favorito passi in avanti concreti sul piano della diffusione. Una lettura del fenomeno difesa civica operata esclusivamente in termini giuridici non ha giovato alla definizione della natura sostanziale dell'istituto.

Un secondo fattore che non ha contribuito al chiarimento di questa identità sono gli episodi normativi di cui l'istituto del difensore civico è stato fatto oggetto in modo disordinato e casuale dal legislatore statale. Sono stati prodotti soltanto coriandoli incidentali di legislazione. Mi riferisco a norme note agli addetti ai lavori.

All'art. 36 della L. n. 104/1992, dove si prevede la costituzione di parte civile del difensore civico per i delitti contro la persona, ai commi 38 e 39 dell'art. 17 della

L. n. 127/1990, norme sui controlli eventuali, ora, nel testo unico di ordinamento degli enti locali, art. 127. Dal già citato art. 16 della L. n. 127/1990, che estende alle amministrazioni periferiche dello Stato la sfera di competenza del difensore civico regionale, all'art. 27 della L. 16.6.1998, n. 191, che l'ha modificato limitandone la portata.

Ancora, dall'art. 17, comma 45, sempre della L. n. 127, ora comma 136 del testo unico, in materia di nomina del commissario ad acta da parte del difensore civico regionale, ma anche all'articolo 15 della L. n. 340/2000, che modifica l'art. 24 della L. n. 241/1990 in materia di accesso.

Questo modo estemporaneo di seminare nella legislazione scampoli di funzioni affidate al difensore civico non ha evidentemente giovato a una definizione chiara dell'identità dell'istituto. La mancanza della preliminare individuazione legislativa di un asse funzionale portante ha invece fatto sì che dalla legislazione statale sortisse una specie di difensore civico-ripostiglio ove accatastare di volta in volta ciò che non si sapeva in quel momento collocare in luogo più conveniente.

Permangono d'altra parte anche atteggiamenti e comportamenti degli stessi difensori civici che non contribuiscono a fare chiarezza sull'identità del difensore civico e quindi sulla percezione del suo ruolo. Mi riferisco, in particolare, al disagio vissuto da quei difensori civici che sentono come una minorazione l'assenza di poteri decisionali, quasi agognando di sostituirsi a chi ha la responsabilità dell'amministrazione attiva, oppure che soffrono la carenza di poteri vincolanti analoghi a quelli di chi esercita la funzione giurisdizionale. Anche questo atteggiamento si riflette verso l'esterno e induce molti, sia nell'utenza sia nelle istituzioni, a ritenere un po' donchisciottesca, cioè fuori dalla realtà, questa figura.

Un quarto fattore da ricordare in merito alla tuttora perdurante difficoltà di identificare e percepire il ruolo del difensore civico è dato dal comportamento del sistema dei media. Quando i media si avvicinano al tema, alle questioni, ai problemi

dei quali i difensori civici si occupano, ciò che prevale è l'enfasi nella denuncia che fa assurgere a protagonista il problema non risolto, certo spesso più spettacolare, piuttosto che le piste, i modi, i meccanismi per risolverlo. L'attenzione è cioè più dedicata alla difficoltà che alla possibile soluzione.

L'insieme di questi fattori - l'approccio puramente giuridico al tema della difesa civica, l'episodicità della legislazione in materia, certi atteggiamenti degli stessi difensori civici, i media più centrati sulla difficoltà spettacolare che sui modi per porvi rimedio - non aiutano certo a ben precisare l'identità dell'oggetto e a dargli una netta visibilità.

Da qui scaturisce la seconda indicazione che può utilmente ispirare una strategia di diffusione della difesa civica. E' quella di **orientare i comportamenti di una pluralità di soggetti verso un'univoca identità di profilo**, dalla quale derivi anche una non equivocabile percezione del ruolo del difensore civico.

Non intendo soffermarmi qui sull'identità del difensore civico. Questa relazione annuale, così come le precedenti, è d'altro canto intessuta di spunti, riflessioni e considerazioni mirati a dare un contributo sul tema dell'identità e quindi del ruolo del difensore civico.

Mi limito a ribadire che il difensore civico non è né un espropriatore di responsabilità altrui, né un succedaneo cui affidare compiti non adeguatamente svolti dai legittimi titolari. Il difensore civico non ha bisogno di poteri che devono restare di altri. Poteri che derivano dalla legittimazione data dalla rappresentatività originata dal processo elettorale, è il caso degli organi istituzionali elettivi; o dalla legittimazione data dal far parte dei corpi professionali dell'amministrazione, è così per la burocrazia; o dalla legittimazione data dall'appartenenza all'ordine che esercita la funzione giurisdizionale, la magistratura.

Il difensore civico si qualifica invece per la tipicità della propria missione, quella cioè di essere presidio della legittimità e della dignità delle relazioni che si instaurano