

legge del 1984, ribadito con la successiva legge del 1995 e condiviso da tutte le regioni, che parifica l'indennità del difensore civico a quella dei consiglieri regionali.

I verbali del procedimento legislativo riguardante la legge 25/2003 non sono ancora pubblicati, ma escluderei che si tratti di una svista, di un mero errore di omissione. Si tratterebbe, dunque, di una scelta che oggettivamente non avrebbe altro significato se non quello della menomazione della dignità istituzionale della funzione della difesa civica, mettendo quindi a nudo il senso banalmente enfatico di certe formule legislative.

Mi affretto, peraltro, a sgomberare irrevocabilmente dal tavolo il mio interesse personale, perché la questione è troppo seria per essere inquinata da un elemento di questo tipo, augurandomi che il legislatore voglia rivedere la sua decisione al più presto possibile, stabilendo che gli effetti decorreranno a favore del prossimo difensore civico. Importa solo ristabilire il principio.

#### **4.2. Autonomia e indipendenza del difensore civico.**

La proposizione legislativa che ho citato nel paragrafo precedente relativa al compito del difensore civico è integralmente mutuata, parola per parola, dal progetto di legge n. 189 dell'on Boato, concernente l'istituzione del difensore civico nazionale.

Ora, com'è noto, mentre nell'ordinamento statale l'istituzione del difensore civico costituirebbe una novità, nella regione Emilia-Romagna questa forma di tutela dei cittadini nei confronti della pubblica amministrazione esiste da vent'anni, non è una novità. Le circostanze sono, dunque, del tutto opposte e ciò comporta che la medesima formula legislativa assume una valenza diversa. Nell'ordinamento statale si tratta, effettivamente, di una nuova forma di tutela dei cittadini che viene ad aggiungersi a quelle classiche e tradizionali; nell'ordinamento regionale, dove nulla si aggiunge, la stessa affermazione risulta priva di significato.

Il progetto Boato, inoltre, a differenza della legge regionale, non si limita ad affermare il valore dell'istituzione del difensore civico, ma, per rendere possibile la realizzazione della progettata nuova forma di tutela, prevede concrete soluzioni normative e organizzative, che invece mancano nella legge regionale. Infatti, all'art. 10 del progetto è previsto che, con provvedimento adottato dal difensore civico nazionale, sentito il ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, è stabilita la dotazione organica dell'ufficio, articolata per qualifiche. La legge si limita a stabilire il numero massimo dei posti in dotazione organica e che i posti previsti in organico sono coperti da dipendenti pubblici, collocati in posizione di comando. In un qualunque momento il difensore civico nazionale, con provvedimento motivato, può interrompere il rapporto con un dipendente, sostituendolo con un altro. Mi affretto a dichiarare che ho citato le previsioni del progetto Boato non per formulare analoghe proposte, ma per riuscire a spiegare meglio qual è,

secondo me, il problema che intendo evidenziare. Mi sono fermamente convinto che il servizio del difensore civico dovrebbe essere diversamente concepito e organizzato (e su questa convinzione tornerò più avanti), ma ritengo che non spetti a me proporre puntuali soluzioni concrete.

La previsione nel progetto Boato di concrete formule organizzative, che mancano del tutto nella legge regionale, rende infatti evidente che il compito da quest'ultima stabilito di rafforzare e completare il sistema di tutela e di garanzia dei cittadini nei confronti della pubblica amministrazione, ecc., è affidato unicamente alla capacità e alla buona volontà del difensore civico (al quale intanto si decurta l'indennità), che non si capisce cosa e come possa fare personalmente di più e di meglio di ciò che è stato fatto nei precedenti vent'anni (perché questo, a ben vedere, si riduce la previsione legislativa), dal momento che in tutta la legge non c'è una sola misura di carattere organizzativo o procedimentale volta a favorire la realizzazione del suddetto compito. Al secondo comma segue invero l'affermazione secondo cui «La Regione **assicura** al Difensore civico, non sottoposto ad alcuna forma di dipendenza gerarchica o funzionale, lo svolgimento della sua attività in condizioni di autonomia, libertà, indipendenza, efficacia e provvede a dotare gli uffici competenti delle adeguate risorse umane e strumentali.» Ma si tratta di una mera petizione di principio, che rimette l'attuazione delle garanzie previste alle decisioni di altri organi regionali politici e amministrativi, il che, mentre può essere assolutamente tranquillante sul piano della personale sensibilità politica e amministrativa dei titolari di tali organi, sul piano dei principi si risolve nella negazione delle garanzie previste.

La situazione di fatto del servizio è tale che si è entrati (purtroppo per la prematura morte alla fine dello scorso anno di un giovane dipendente, nonché per l'unilaterale ritiro della funzionaria del comune di Bologna, a quanto mi risulta unilateralmente deciso) e si sta precipitando in una fase di autentica dissoluzione per collocamenti a riposo, tra cui il responsabile del servizio, trasferimenti e scadenza di un contratto di collaborazione coordinata continuativa, senza alcuna garanzia normativa di rapide e idonee sostituzioni.

A mio parere l'ordinamento deve tener conto, in una qualche forma che non spetta certamente a me proporre, della specialità del servizio del difensore, organo di garanzia, al quale, per dovere istituzionale sono e debbono essere estranee le dimensioni della politica e dell'amministrazione, per cui non può essere strutturato in base a questo giusto principio di separazione e ai parametri compartimentati e quantitativi che derivano da tale principio. Il servizio del difensore civico deve essere esclusivamente un servizio, snello e qualitativamente efficiente, di supporto all'attività del difensore, che ovviamente si deve autogestire quel tanto che è necessario (in ordine al personale, alla attrezzature ecc.) per essere funzionante. Dall'organizzazione del servizio dipendono

l'autonomia e l'indipendenza del difensore civico, che altrimenti sarebbero destinate a rimanere parole in libertà scritte sulla carta.

#### **4.3. La sede**

Il difensore civico ha sede al settimo piano di Largo Caduti del Lavoro, 4. L'ingresso si trova dopo uno spigolo, a fianco dell'entrata di uno scarico merci, di fronte al quale staziona sempre qualche Tir. Largo Caduti del Lavoro è un grande parcheggio in pieno centro, affollato e trafficato, disagiata da attraversare. Una piccola anonima targa segnala la presenza del difensore civico, senza alcun segno o scritta che indichi l'appartenenza alla regione Emilia-Romagna, sicché potrebbe essere più facilmente percepito come uno studio professionale. Ciò che in particolare intendo porre in risalto è che un perverso viluppo di barriere architettoniche rende impossibile a persone portatrici di handicap l'accesso al piccolissimo ascensore. Pongo criticamente questa situazione logistica in relazione alla disposizione di cui al terzo comma dell'art. 2 della nuova legge, secondo la quale spettano al difensore civico le iniziative di mediazione e di conciliazione dei conflitti con le finalità di rafforzare la tutela dei diritti delle persone e, in particolare, per la protezione delle categorie di soggetti socialmente deboli.

#### **5. La difesa civica nei confronti delle amministrazioni locali.**

##### **5.1. Il rapporto convenzionale. Irrilevanza dell'art. 11 del TUEL.**

I comuni convenzionati col difensore civico regionale sono 17 (Bologna, Borgo Tossignano, Budrio, Casalecchio di Reno, Casalfiumanese, Castel Guelfo, Castel del Rio, Castel San Pietro Terme, Crevalcore, Dozza, Fontanelice, Imola, Mordano, Pieve di Cento, Ravenna, Sant'Agata Bolognese, Zola Predosa). E' appena il caso di ricordare che il comune di Bologna ha disdetto la convenzione già nel 2002, con un anno di anticipo rispetto alla scadenza, nel mese di ottobre 2003 ha ritirato la funzionaria che, in base alla convenzione, era tenuto a dislocare presso l'ufficio del difensore civico, non so se versa la quota convenzionalmente pattuita in convenzione con l'ufficio di presidenza, ma a tutt'oggi, non avendo ancora provveduto alla nomina del proprio difensore civico, si avvale delle prestazioni mie e del mio ufficio.

Nei confronti dei comuni convenzionati il difensore civico ha esercitato 525 interventi, di cui 202 nei confronti del comune di Bologna, 251 nei confronti del comune di Ravenna (sicché su questi due comuni capoluogo si è quasi interamente concentrata la funzione di difesa civica per quello che riguarda l'amministrazione locale). Nei confronti di tre comuni convenzionati (Casalfiumanese, Borgo Tosignano e Castel del Rio) non è stato esercitato alcun intervento; un solo

intervento è stato esercitato nei confronti dei comuni di Pieve di Cento, di Dozza e Castel Guelfo, 2 nei confronti dei comuni di Sant'Agata Bolognese, Castel del Rio e Fontanelice, per vedere finalmente un numero di interventi espresso con una cifra doppia (**18**) nei confronti del comune di Casalecchio di Reno. **186** interventi, infine, sono stati svolti nei confronti di comuni non convenzionati, che non hanno istituito il difensore civico ai sensi dell'art. 11 del TUEL n. 267 del 2000.

Per ulteriori e più specifiche informazioni si rinvia alle allegate relazioni di ciascuno dei suddetti comuni.

Le relazioni relative agli anni precedenti (a risalire dal 2002) rilevano il dato quantitativamente deludente relativo ai comuni non capoluogo di provincia e del fenomeno ipotizzano spiegazioni invero non appaganti. Da un lato, si ragiona voltairianamente, come se, senza nulla togliere alla qualità delle nostre amministrazioni locali, vivessimo nel migliore dei mondi possibili, sicché si avrebbero pochissimi reclami perché i cittadini non avrebbero di che lamentarsi per l'attività dei propri amministratori; d'altra parte si adombra il sospetto che il servizio di difesa civica non sia adeguatamente pubblicizzato.

Più probabilmente si tratta invece di un fenomeno che scaturisce da una situazione di difficoltà ben più profonda, che investe tutto il sistema di difesa civica a livello locale nel nostro Paese e nella nostra regione.

I comuni emiliano-romagnoli che hanno istituito il difensore civico sono **95**, tra cui tutti i capoluoghi di provincia, le province sono **3** (Ferrara, Modena e Ravenna). I difensori civici locali (provinciali e comunali) sono **30**, che esercitano la funzione di difesa civica nei confronti di **78** comuni e delle **3** province. Ai primi bisogna aggiungere i **17** comuni, che sono stati prima elencati, nei confronti dei quali la funzione è esercitata dal difensore civico regionale.

Sette difensori civici hanno competenza nei confronti di un solo comune. Gli altri hanno competenza su più comuni, in base ad associazione della funzione di difesa civica o a convenzioni per il suo esercizio. L'associazione intercomunale Valle dell'Idice raggruppa a questo fine 5 comuni; l'associazione intercomunale della pianura forlivese: 4; l'associazione intercomunale della Bassa Romagna: 17; l'unione dei comuni del Sorbara: 4, il cui difensore civico ha competenza anche nei confronti di altro comune della provincia, che non fa parte dell'unione; l'associazione intercomunale Tresinaro – Secchia: 3; la comunità montana Unione Valle del Samoggia: 6; l'unione Terre di Castelli: 6; la comunità montana Valle del Parecchia: 4. Un difensore civico ha competenza su quattro comuni e 2 su 2 comuni ciascuno.

Questi dati sembrano mettere in luce l'irrilevanza dell'art. 11 del TUEL, il quale stabilisce che gli statuti comunali e provinciali hanno la facoltà di istituire l'ufficio del difensore civico.

L'irrelevanza, per il vero, va fatta risalire più indietro, giacché l'art. 11 deriva dall'art. 8 della legge sull'ordinamento delle autonomie locali n. 142 del 1990. E si tratta di un problema al quale è difficile dare risposte risolutive. Per cui non deve meravigliare se la risposta non l'ha data certamente la Regione con l'abrogata legge n. 15 del 1995 e ora col primo comma, lett. e) dell'art. 2, stabilendo che il difensore civico regionale interviene anche nei confronti "degli enti locali in forma singola o associata, su richiesta degli stessi, previa stipula di apposite convenzioni approvate dai rispettivi organi consiliari competenti". (Questa disposizione, quanto meno ambigua per quanto riguarda l'organo regionale competente ad approvare la convenzione, deve essere letta in connessione con l'art. 12, dove si precisa che "la domanda di convenzione [.....] deve essere rivolta all'ufficio di presidenza del consiglio regionale che la esamina ed approva ad ogni effetto il relativo atto, d'intesa con il difensore civico.").

Credo che nessuno abbia in tasca la soluzione del problema, che forse va data a livello nazionale, ma forse la regione può concorrere in modo più organico e concreto di quanto non sia possibile con l'attuale convenzionamento o con l'affidarne il compito al coordinamento dei difensori civici locali, secondo la previsione di cui alla lett. c) del primo comma dell'art. 13 Lr. n. 25/2003, secondo cui il coordinamento deve promuovere lo sviluppo della difesa civica regionale sull'intero territorio regionale, ignorando così le ragioni dell'irrelevanza della difesa civica nell'ordinamento locale.

Questo problema, peraltro, era già approdato in parlamento nelle passate legislature e v'è tornato in questa legislatura, con due proposte di legge. Prima. Proposta di legge n. 189 dell'on Boato, presentata il 20 maggio 2001, che riguarda l'istituzione del difensore civico (nazionale, regionale e locale), e rappresenta una sorta di legge quadro sulla difesa civica. Per quanto riguarda la difesa civica locale, rilevato che poco più di un centinaio di comuni su oltre 8.000 e una decina di province avevano istituito un difensore civico alla data di presentazione della proposta (ma queste cifre sono nel frattempo cresciute, sia pure non di molto e, in particolare, senza mutare il senso del fenomeno), si prevede l'abrogazione dell'art. 11 del t.u. e una disciplina quadro della difesa civica. La facoltà di istituire un autonomo ufficio del difensore civico locale è prevista per i comuni con popolazione superiore ai 50 mila abitanti, mentre i comuni con popolazione inferiore ai 50.000 abitanti utilizzano l'ufficio del difensore civico locale istituito dalle amministrazioni provinciali. (Per quanto riguarda l'art. 8 della legge 142/1990, il testo riguardante il difensore civico fu introdotto dalla camera dei deputati in riferimento ai comuni con popolazione superiore a 40.000 abitanti, ma il limite fu soppresso nel testo modificato dal senato). Secondo. Disegno di legge n. 693, d'iniziativa del sen. Ripamonti, comunicato alla Presidenza del senato il 27 settembre 2001, che propone la modifica dell'art. 11 del TUEL, rendendo obbligatoria l'istituzione del difensore

civico da parte dei comuni e delle province. Il ddl prevede pure diverse modalità di nomina del difensore civico (alcune delle quali discutibili e, per il vero, non essendo originali, già criticamente discusse) e interessanti puntualizzazioni in ordine alle competenze del difensore civico.

## **5.2. La difesa civica nei confronti di comuni non convenzionati. Prassi e problematica.**

Ho già rilevato che nel 2003 sono stati esercitati 186 interventi nei confronti di comuni non convenzionati. Il problema della competenza del difensore civico regionale (come pure degli altri difensori civici locali) neppure si pone se l'ente locale di cui si tratta non ha previsto l'istituzione del difensore civico nel proprio statuto. Tuttavia, finora, il difensore civico regionale s'è ritenuto competente, ma, come anticipato, almeno sotto l'aspetto formale, non condivido questa opinione. Mi risulta, a parte il caso di quei difensori civici regionali o delle province autonome convenzionati con tutti i comuni della rispettiva regione o provincia (come il difensore civico della Liguria e della provincia autonoma di Trento) che i difensori civici regionali affrontano il problema secondo varie modalità e criteri. Capisco il valore democratico della scelta di esercitare la difesa civica così nei confronti dei comuni convenzionati come di quelli non convenzionati, ma ritengo anche che essa, più che assumere una funzione di supplenza, copra (e quindi finisce con l'occultare), con una sorta di difesa civica *free lance*, un problema le cui molteplici implicazioni politiche, istituzionali e organizzative dovrebbero essere valutate e possibilmente risolte con scelte legislative, statutarie e regolamentari. Fra le quali implicazioni includo la considerazione che non sarebbe lecito al difensore civico "coprire" una (non) scelta dell'amministrazione locale, che è pur sempre un indice della qualità della stessa, che al difensore civico, al contrario, spetta rilevare e denunciare.

Sul piano pratico, nessun cittadino che si rivolgerà a questo ufficio rimarrà senza ricevere una qualche forma di assistenza. Al di là dei compiti istituzionali, il difensore civico da sempre fornisce, a chiunque gli si rivolga, attività di orientamento, di consulenza e di assistenza, attraverso la quale, nei casi di cui si sta parlando, si potrà, nei modi opportunamente valutati caso per caso, supplire a quell'attività di difesa civica che gli enti locali non hanno previsto e disciplinato, ma sempre evitando accuratamente confusioni istituzionali.

Concludo le mie osservazioni su questo tema accennando timidamente (si tratta, infatti, di un'idea sulla quale non ho avuto ancora la possibilità di riflettere) alla possibilità di un intervento legislativo regionale che, così come in passato aveva stabilito la competenza del difensore civico sulle materie di competenza regionale delegate agli enti locali ai sensi del vecchio art. 118 Cost., ora, utilizzando il criterio di flessibilità previsto dalla giurisprudenza costituzionale in materia di controlli sostitutivi regionali, estenda la competenza del difensore civico a determinate materie

esercitate da enti locali che non hanno istituito il difensore civico (cfr. sentt. c. cost. nn. 43, 69, 70, 71, 72 e 73 del 2004).

## **6. Pluralità di competenze del difensore civico e pluralità di discipline. Prassi e osservazioni.**

La proiezione della difesa civica regionale verso le amministrazioni statali operanti in ambito regionale, da un lato, e le amministrazioni locali, dall'altro, pone il problema delle norme applicabili nei vari casi, stante le reciproche sfere di autonomia.

La configurazione della difesa civica è lasciata quasi totalmente all'apprezzamento discrezionale delle fonti regionali e locali, con la conseguenza che la normativa in materia è molto frammentata e, per quanto riguarda la difesa civica locale, anche lacunosa. Peraltro, la dottrina è riuscita a compiere uno sforzo di astrazione, ricavando da questo materiale vario e scoordinato i caratteri essenziali configuranti principi generali della materia. Ma restano zone d'ombra e difficoltà interpretative.

Per quanto concerne le amministrazioni statali, come s'è visto, ai sensi dell'art. 16 della legge n. 127 del 1997, il difensore civico regionale esercita le medesime funzioni che egli esercita nei confronti delle strutture regionali. Per questo e da quanto è risultato leggendo il resoconto dell'attività svolta non emergono problemi e non ho particolari osservazioni da fare.

Per quanto, invece, riguarda le amministrazioni locali, in mancanza di analoga disposizione, che la Regione non può porre stante l'autonomia degli enti locali (ma forse potrebbe essere prevista in sede di convenzione), e stante che la normativa locale è in genere abbastanza lacunosa, non mancano problemi e osservazioni. L'esame dell'attività svolta nello scorso anno ha posto in evidenza le seguenti due questioni.

### **6.1. Interventi a richiesta di membri delle assemblee elettive.**

Il sesto comma dell'art. 3 della legge regionale sul difensore civico stabilisce che egli non può intervenire a richiesta di consiglieri regionali. Una analoga disposizione non si trova negli ordinamenti locali. Evidentemente ragionando in base alla reciproca autonomia dell'ordinamento regionale e dell'ordinamento locale e alla mancanza, in quest'ultimo, di una norma analoga a quella regionale, si è ritenuto di dover intervenire sulla richiesta di consiglieri comunali; richieste che talvolta hanno riguardato questioni relative all'andamento dei lavori dei consigli comunali e all'applicazione delle norme regolamentari interne. E' anche talora accaduto che l'intervento del difensore civico non è risultato gradito al consigliere, con vivace seguito polemico.

Devo dire con franchezza che non condivido l'orientamento seguito in passato. A mio modo di vedere, nelle situazioni in cui il difensore civico venisse inevitabilmente attratto nel pur legittimo contrasto di opinioni politiche, che lo vedrebbe schierato a favore di una parte o contro l'altra, va fatta valere una fondamentale ragione di principio attinente all'indeclinabile valore-guida dell'autonomia e imparzialità che deve guidare il difensore civico nell'esercizio della sua funzione. La quale, da un lato, deve mirare a garantire, in termini obiettivi generali, l'imparzialità e il buon andamento della pubblica amministrazione e, d'altro lato, a tutelare, sotto un profilo soggettivo individuale, i diritti e gli interessi di chiunque abbia subito abusi, omissioni, ritardi, in una parola che abbia subito casi di malamministrazione. Per svolgere tale funzione il difensore civico può agire anche d'ufficio e, naturalmente, sull'impulso di segnalazioni da chiunque gli pervengano. Il divieto sancito dalla disposizione regionale, a mio avviso, è intrinseco al sistema della difesa civica e come tale opererebbe anche se non fosse previsto. Rimane – ed è fuor di dubbio – l'imperativo della legge (adopero il termine in senso materiale), per cui non possono essere collocate sullo stesso piano la legge che sancisce perentoriamente il divieto e quella che non ha alcuna previsione al riguardo. In questo secondo caso non mi pare escluso che il difensore civico possa sempre trarre motivo anche da interrogazioni o interpellanze o segnalazioni di consiglieri per esercitare il proprio intervento, ma avendo sempre come punto saldo il valore guida della sua imparzialità, il suo dovere istituzionale di sottrarsi alla pur legittima logica della dialettica politica. Il punto centrale di questa riflessione è che il difensore civico deve mantenersi rigorosamente estraneo rispetto alla sfera dove si assumono le scelte politiche, alle quali si dovranno uniformare le decisioni amministrative, ma deve nel frattempo esprimere attitudine ad influire dall'esterno sui contenuti che le scelte politiche stesse potranno assumere. Il procedimento per la formazione delle decisioni passa attraverso due fasi: la prima attiene al progetto politico, che si forma attraverso il confronto maggioranza e opposizione e la relativa dialettica politica, la seconda attiene alla formazione del progetto istituzionale, in cui si converte, nelle forme istituzionali previste dall'ordinamento, il progetto politico. L'intervento del difensore civico, come dei giudici e d'ogni altra forma di controllo, agisce sulle forme concrete in cui si attua (o non si attua o si attua male) il progetto istituzionale.

## **6.2. Questioni attinenti ai rapporti di pubblico impiego.**

Il quinto comma dell'art. 3 della legge regionale n. 25 stabilisce che il difensore civico non può intervenire a richiesta di soggetti legati da rapporto di impiego pubblico con le amministrazioni o i soggetti di cui all'art. 2, comma uno, per la tutela di posizioni connesse al rapporto stesso. S'è ritenuto che questa disposizione abbia una valenza generale e debba essere applicata anche nei



confronti delle amministrazioni locali (essendo, peraltro, pacifico che non si applica nei confronti delle amministrazioni statali). Questa opinione risulta anche confortata dal fatto che il divieto di cui si tratta è ripetuto in tutti i progetti presentati in parlamento nelle varie legislature.

Sul piano del diritto positivo, peraltro, ritengo che il divieto, laddove espresso, non possa assumere il carattere di principio generale. Ritengo, al contrario, che laddove tale divieto non sia espresso, non può ritenersi inibito in ogni caso l'intervento del difensore civico, ma bisogna valutare ogni singolo caso anche in base alle altre valutazioni che l'ordinamento richiede che siano fatte per quanto attiene alla tutela del cittadino nei confronti di atti di malamministrazione. .

#### **7. *Interventi extra ordinem***

La Sezione regionale dell'Emilia-Romagna dell'Agenzia autonoma per la gestione dell'Albo dei segretari comunali e provinciali aveva chiesto l'attivazione dell'esercizio del controllo sostitutivo, ai sensi dell'art. 32 della l.r. n. 7 del 1992, sostituito dall'art. 36, comma 9, della l.r. n. 3 del 1999, in seguito al mancato avvio della procedura per la copertura delle segreterie convenzionate, rispettivamente, dei comuni di Calestano e Terenzo (PR) e Lesignano de' Bagni (PR) e Bibbiano (RE) e della segreteria del comune di San Giovanni in Persiceto. A seguito dell'intervento del difensore civico, i sindaci dei comuni interessati procedettero a individuare i rispettivi segretari comunali.

Non si segnalano casi di controllo eventuale ex art. 127 del TUEL o di costituzione di parte civile ex art. 36 legge n. 104 del 1992.

#### **8. *La difesa civica nei confronti delle amministrazioni statali***

Il difensore civico, nel 2003, nonché nei confronti delle amministrazioni periferiche dello Stato, ha ritenuto di esercitare le proprie competenze anche nei confronti di aziende erogatrici di servizi, che, a parte il merito delle questioni, hanno corrisposto alle richieste. I procedimenti aperti sono stati **195**. **53** sono stati subito archiviati in quanto le richieste riguardavano amministrazioni operanti in settori sottratti alla competenza del difensore civico, ai sensi dell'art. 16 della legge n. 127 del 1997, per ragioni di materia (giustizia **14** e difesa **2**) o di territorio (uffici diplomatici e altro **37**). I restanti procedimenti sono suddivisi come segue per amministrazioni: enti previdenziali **40**, aziende erogatrici servizi pubblici **37**, finanze **27**, interni **4**, istruzione **11**, trasporti **6**, beni ambientali **4**, e ANAS **1**.

## 9. Conclusioni

Nonostante che non si tratti più oramai di un istituto di recentissima formazione, il difensore civico deve essere considerato un istituto non ancora del tutto integrato nell'ordinamento, né abbastanza diffuso a livello comunale e provinciale, né adeguatamente conosciuto o male conosciuto dai cittadini. Forse una certa sua rappresentazione come una sorta di *Rambo* che risolve tutte le situazioni (mentre la quasi totalità delle amministrazioni locali, cui la riforma costituzionale del titolo V ha consegnato, *unicum* al mondo, sia pure in linea di principio, la totalità della funzione amministrativa, non è coperta dalla difesa civica) finisce col generare delusione e sfiducia. L'esperienza, di per sé, non può essere considerata deludente, perché le cause della delusione e della sfiducia sono esterne, né, per renderla più incisiva, occorre che la difesa civica sia assistita da poteri coercitivi.

Occorre però indagare a fondo per scoprire le reali difficoltà insite nell'ordinamento e, soprattutto, nelle sue modalità attuative e organizzative. L'art. 11 del t.u. del TUEL stabilisce che lo statuto comunale e quello provinciale possono prevedere l'istituzione del difensore civico, oltre che con i tradizionali compiti di garanzia dell'imparzialità e del buon andamento della pubblica amministrazione comunale o provinciale, segnalando anche di propria iniziativa, gli abusi, le disfunzioni, le carenze ed i ritardi dell'amministrazione nei confronti dei cittadini. La dottrina, che all'istituto del difensore civico ha dedicato una qualche attenzione, ha disegnato un "figurino" normativo dell'istituto del difensore civico per astrazione dal complesso della normazione statale, regionale e locale, mettendo in luce contraddizioni e ambiguità e, soprattutto, l'ampio spettro delle possibilità d'intervento che la formulazione del citato art. 11 riassume. Anche la recentissima legge regionale del 16 dicembre amplia la sfera dell'intervento del difensore civico, anche se si ferma a mere petizioni di principio.

Orbene, rispetto a questi notevoli e lodevoli intenti dichiarati, la mia pur ancora scarsa esperienza mi porta a rilevare uno scarto enorme tra gli obiettivi dichiarati e l'assetto organizzativo, che tocca punte di emarginazione. Una situazione probabilmente generalizzata se, dopo un decennio di esperienza della difesa civica in Italia, la prof. Borgonovo Re, recentissimamente nominata difensore civico della provincia autonoma di Trento, metteva in luce in un saggio dal titolo suggestivo: *La pulce e l'elefante: dieci anni di difensore civico*. Mi pare vano reclamare nuove competenze, che rischierebbero solo di inquinare il quadro delle attuali competenze già non del tutto coerente, o poteri coercitivi, che snaturerebbero la vera forza della funzione, che è quella di

convincere e persuadere (acquisendo le conoscenze necessarie per convincere e persuadere). Ma, certo, se a malapena si riesce a ricevere reclami e, in periferia, a realizzare ancora più precariamente il contatto coi cittadini solo in alcuni punti, sarà estremamente difficile sollevare il servizio del difensore civico dalla condizione di un ufficio reclami e renderlo capace di penetrare criticamente nei concreti meccanismi di funzionamento dell'universo delle pubbliche amministrazioni operanti sul territorio regionale.

Bologna 30 marzo 2003



Antonio Martino