

I criteri per scegliere il difensore civico

Nota a sentenza di Marina Sciarrino*

TAR PIEMONTE - TORINO SEZ. I - sentenza 12 ottobre 2005 - Pres.Gomez De Ayala, Est.Goso (sull'illegittimità della nomina del Difensore civico provinciale senza alcuna comparazione dei curricula degli aspiranti e senza il parere di regolarità in linea tecnica ex art. 49 del d.lgs. n. 267/2000)

I. Premessa.

La sentenza che qui si commenta, pur adottata nella forma succinta prevista dalla legge 205/2000 e pur presentando contenuti già ribaditi in altra sede –relativamente alla natura fiduciaria del rapporto che si instaura tra difensore civico¹ e Consiglio che lo nomina–contiene, nel percorso motivazionale, alcuni passaggi che appaiono rilevanti e per certi

¹ In tema di difesa civica vedi i copiosi contributi dottrinali: Allegretti, *Relazione al convegno "Il difensore civico regionale"*, Roma 1995; Borgonovo, *La pulce e l'elefante: dieci anni di difensore civico*, in *Le Regioni*, 1986, I, 343; Borselli, *La moralizzazione della vita pubblica e l'istituzione del difensore civico*, in *Nuova rass.legisl.dotr.giur.*, 1975, 136; Calderoni, *Il difensore civico nell'esperienza italiana*, Rimini 1987; Cannata, *L' <<Ombudsman>> in Italia, in margine alle proposte di legge per l'istituzione del difensore civico*, in *Riv.amministrativa*, 1969, 100; Cardarelli, *Il magistrato civico ai reclami*, in *Nuova Rass.legisl.dotr.giur.*, 1967, 1635; Carli, *Potere sostitutivo, difensore civico e certezza del diritto*, su *Giustizia Amministrativa, Rivista di diritto pubblico, articoli e note*, su www.giustamm.it; Casetta, *Sul ruolo del difensore civico quale autorità garante, Riflessioni sul ruolo attuale del difensore civico, relazione generale al convegno "Il difensore civico. Modelli e problemi"*, Teramo-Bellante, 10-11 ottobre 1996; Chiti M.P., *Il mediatore europeo e la buona amministrazione comunitaria*, in *Riv.it.Dir.pubbl.comunit.*, 2000, 2, 303; Ferrara, *Contributo allo studio della tutela del consumatore. Profili pubblicistici*, Milano 1983, cap. I, sez. II; Fragola, *Sull'obbligo di conclusione del procedimento di nomina del difensore civico regionale*, nota a T.A.R. Campania, Napoli, Sez. I, 18.9.1998, n. 2924, in *T.A.R.* 1999, II, 35; Lombardi, *Il difensore civico tra continuità e novità*, in *Foro It.* 1997 e *Efficienza amministrativa, difensore civico e controllo di gestione*, in *Dir.Amm.*, 1997, 153; , V, 74ss.; Olivetti, *Il controllo sostitutivo e il controllo sugli organi degli enti locali*, su *Giustizia Amministrativa, Rivista di diritto pubblico, articoli e note*, su www.giustamm.it; Olivetti Rason, *Quattro interrogativi sul difensore civico regionale*, in *Regioni*, 1986, V, 114; Pignataro, *La difesa civica nell'ordinamento italiano*, Padova, 2000, 78; Prisco, *Il titolo V della Costituzione e le prospettive della difesa civica*, su *Giustizia Amministrativa, Rivista di diritto pubblico, articoli e note*, su www.giustamm.it; Purcaro, *Le funzioni del difensore civico comunale e provinciale dopo la riforma del titolo V della Costituzione*, in *Giustizia Amministrativa, Rivista di diritto pubblico, articoli e note*, su www.giustamm.it; Rolli-Saccomanno, *Difesa civica e protezione dei diritti fondamentali*, su *Giustizia Amministrativa, Rivista di diritto pubblico, articoli e note*, su www.giustamm.it; Sandulli M.A., *Partecipazione e autonomie locali*, in *Dir.amm.*, 2002, 4, 555; Saitta, *Verso un accesso sempre più accessibile*, in *Giustizia Amministrativa, Rivista di diritto pubblico, articoli e note*, su www.giustamm.it; Sica, *Il difensore civico nell'ordinamento regionale*, Milano 1993; Spasiano, *Continua la deriva del difensore civico regionale nella generale indifferenza. Breve nota a commento della sentenza della Corte Costituzionale n.167 del 29-4-2005*, *Giustizia Amministrativa, Rivista di diritto pubblico, articoli e note*, su www.giustamm.it; Titomanlio, *Il difensore civico nell'esperienza degli statuti degli enti locali*, in *T.A.R.*, 1993, II, 400; Trimarchi, *Riflessioni sul difensore civico*, in *Amm.*, 1992, 235ss.; Uccella, *Sulla problematica del difensore civico regionale*, in *Giur. It.* 1979, IV, 168; Verde, *Il difensore civico*, Padova 1996.

versi innovativi in ordini ai limiti che la discrezionalità dei consiglieri incontra nella nomina del difensore civico.

In tal senso la decisione rappresenta non solo un utile occasione di riflessione sugli aspetti più spinosi che risultano connessi ad una scelta apartitica ed imparziale del difensore civico, ma altresì sull'eventuale, sia pure forzata, estensione analogica dei principi ispiratori la valutazione dei titoli nei concorsi pubblici.

Per chiarezza di disamina bisogna anticipare che l'interessamento in sede giurisprudenziale verso l'istituto *de quo* si è solo di recente² intensificato, nonostante la sua previsione normativa sia oramai di nascita datata³, poiché esso risente, quantitativamente, del solo recente inserimento⁴ di tale figura negli statuti regionali, provinciali e comunali nonché del 'forte vento contrario' che soffia dalla Corte Costituzionale, che, con alcune recenti pronunce⁵, ne ha ridimensionato i poteri⁶.

2. L'apoliticità dell'istituto: il primo requisito dell'istituto individuato dai giudici della Consulta.

L'analisi svolta dai giudici amministrativi, nella sentenza in epigrafe, muove dal dato già acquisito in altra sede⁷ che la deliberazione di nomina del difensore civico è un atto di alta amministrazione e che il provvedimento di nomina del difensore civico si fonda su un rapporto di tipo fiduciario.

Addirittura il rapporto fiduciario si è ritenuto rafforzato da talune previsioni statutarie che hanno subordinato la proposizione della candidatura alla sottoscrizione della stessa da parte di almeno cinquanta elettori⁸.

² Si veda anche T.A.R. Toscana-Firenze, Sez.I, sent. 25-1-2005, n.275; Consiglio di Stato, Sez.V, sent. 11-5-2004, n.2964; Consiglio di Stato, Sez.V, sent. 21-11-2003, n.7619, in *Foro Amm.*, CdS, 2003, 3391; Consiglio di Stato, Sez.VI, sent. 27-5-2003, n.2938; T.A.R.Puglia-Lecce, Sez.II, sent. 29-1-2002, n.52, in *Foro Amm.*, Tar, 2002, 326; T.A.R. Sicilia-Catania, Sez.II, sent. 22-3-2002, n.539; T.A.R. Campania-Napoli, Sez.I, sent. 27-1-2000, n.267, in *Foro Amm.*, 2000, 1918; T.A.R. Napoli, Sez.I, sent. 18-9-1998, n.2924; T.A.R. Marche, sent.4-4-1997, n.182, in *Foro Amm.*, 1997, 3195; T.A.R. Lombardia-Milano, sent.19-2-1996, n.214 in *T.A.R.*, 1996, 1292; T.A.R. Liguria, Sez.II, del 18-2-1992, n.24, in *Foro It.*, 1993, III, 535.

³ Si veda l'art.8 della l.142/1990, la l.n.127/1997, l'art.11 e 127 del T.U.E.L. (d.lgs.n.267/2000), l' art.24, 6°c. della l.n.241/2000, come modificato dall'art.15 della L.n.340/2000 (su tale modifica interessante il commento di Saitta, *op.cit.*, e di Ieva, *Diritto di accesso ai documenti amministrativi e tutela della riservatezza della persona umana*, in *Foro Amm.*, 2001, 9, 2643); la L.n.15/2005 ed infine la L.80/2005; per una panoramica vedi Uccella, *op.cit.*, 169.

⁴ Ricordiamo che, ai sensi dell'art.11 del d.lgs.n.267/2000, l'istituzione del difensore civico da parte degli enti locali, prevista a garanzia dell'imparzialità e del buon andamento della pubblica amministrazione, è comunque facoltativa. Prisco, *op.cit.*, sottolinea come la 'facoltà' di nomina del difensore civico spettante agli enti locali, ai sensi dell'art.11 T.U.E.L., dovrebbe essere emendata in 'obbligo'.

⁵ Corte Costituzionale sentenza 29 aprile 2005, n.167, sentenza 6 aprile 2004 n.114 e sentenza 15 giugno 2004, n.173.

⁶ Ci si riferisce, in particolare, al difensore civico regionale, che, a parere della Consulta non è titolare di poteri sostitutivi laddove gli enti locali omettano di adottare gli atti dovuti. Ne dà dettagliato resoconto Spasiano, *op.cit.*

⁷ Leggasi, una per tutte, la motivazione della pronuncia n.275/2005 del T.A.R. Toscana-Firenza, Sez.I.

⁸ E' il caso del Comune di Villaricca, in Campania, il cui statuto prevede che le candidature devono essere depositate almeno dieci giorni prima della riunione del Consiglio comunale indetta per la prima votazione e devono essere sottoscritte da almeno 50 elettori residenti nel Comune; Tale previsione statutaria, secondo il Consiglio di Stato (n.2964/2004), nulla togliendo alla posizione di indipendenza del difensore civico rispetto all'Amministrazione comunale ed alla stessa Assemblea elettiva che lo ha, a sua volta, eletto, ha inteso porre l'accento sul rapporto fiduciario che viene ad instaurarsi fra l' Assemblea e l'organo cui viene conferito il mandato. Si legge anche che "... in tale quadro, l'indizione della procedura (che è, sostanzialmente, una procedura elettorale indiretta) si colloca nell'ambito degli atti latamente politici del Consiglio comunale in carica, di cui il suddetto organo elettivo assume la responsabilità, nei confronti dei propri elettori, anche per ciò che riguarda il compimento degli

Il rapporto che viene ad instaurarsi è fondato, cioè, sulla fiducia che l'amministrazione accorda al difensore civico.

E tale fiducia viene riposta anzitutto sulle capacità professionali che il candidato dimostra, ancor prima di assumere l'incarico, attraverso la presentazione del proprio curriculum.

Insomma la scelta verte su quella persona, che, valutatene le attitudini e le esperienze pregresse maturate in ambito giuridico-amministrativo, appare più idonea ad essere preferita rispetto agli altri candidati per il perseguimento delle finalità che la legge riconosce all'ufficio *de quo*, fermo restando che, successivamente, la fiducia potrà essere naturalmente mantenuta nel corso del tempo o eventualmente revocata, sia pure in casi eccezionali⁹.

Che la scelta del difensore civico debba allora prescindere da considerazioni e/o preferenze di natura politica e perciò estranee alla valutazione del curriculum da parte dell'organo consiliare è stato, più o meno esplicitamente, confermato nelle recenti pronunce della Corte Costituzionale, che hanno escluso¹⁰, in tale istituto, il carattere della politicità, necessario, invece, per la legittimazione all'esercizio di quei poteri sostitutivi, spettanti, invece, agli organi regionali di vertice.

La Consulta¹¹, in queste occasioni, ha escluso la possibilità di configurare la figura *de qua* alla stregua di un organo di governo regionale a causa della sua 'natura e delle funzioni da esso esercitate'¹². Secondo la Corte, la 'politicità' è un carattere perciò estraneo alla figura del difensore civico ed invece connota il grado della valutazione complessiva ragionevolmente spettante agli organi regionali di vertice, cui 'istituzionalmente competono le determinazioni di politica generale, delle quali assumono la responsabilità'¹³.

atti che seguono alla pubblicazione dell'avviso (ovvero, l'inserimento all'ordine del giorno della elezione del difensore civico, e, in prosieguo, lo nomina dello stesso)" ed ancora "a termini dello Statuto del Comune, la nomina del Difensore civico consegue non ad una procedura concorsuale, ma una vera e propria elezione, da parte di un determinato Consiglio comunale ed il conferimento del mandato è in stretta correlazione con la fiducia espressa da tale organo con la votazione".

⁹ La revoca del difensore civico regionale da parte del consiglio che lo nomina segue, in genere, alla previa valutazione della ricorrenza di 'gravi motivi connessi all'esercizio delle sue funzioni' (così l'art.7 legge Toscana) o di 'gravi carenze connesse all'esercizio della funzione di Difensore civico' (così l'art.16 legge Piemonte); formule, queste, come osserva Verde, *op.cit.*, 37, assai generiche a tal punto da rendere ampia la discrezione dell'assemblea in tal senso. Questo dato confermerebbe, a parere dell'autore citato, che il difensore civico è organo della regione, fiduciario del Consiglio regionale e non mero ufficio dell'amministrazione dell'ente.

¹⁰ Nella sentenza del 6-4-2004 della Corte Costituzionale si legge: "Ed invero nella giurisprudenza di questa Corte è stato più volte affermato che i poteri sostitutivi in ambito regionale sono in ogni caso da ascrivere, per lo spostamento eccezionale di competenze che determinano e per l'incidenza diretta sugli enti politicamente rappresentativi, ad organi di governo della Regione e non già ad apparati amministrativi (sentenze n.460 del 1989, n.352 del 1992, n.313 del 2003), dal momento che le scelte relative ai criteri ed ai modi degli interventi sostitutivi a salvaguardia di interessi di livello superiore a quelli delle autonomie locali presentano un grado di politicità tale che la loro valutazione complessiva non può che spettare agli organi regionali di vertice, cui istituzionalmente competono le determinazioni di politica generale, delle quali assumono la responsabilità".

¹¹ Con pronuncia del 9-6-2004.

¹² La Corte Costituzionale, escludendo che possa esercitare forme di intervento di tipo sostitutivo nei confronti degli enti locali, peraltro, aggiunge che al difensore civico, indipendentemente da ogni qualificazione giuridica, spettano le "sole funzioni connesse alla tutela della legalità e della regolarità dell'amministrazione, funzioni assimilabili, in larga misura a quelle di controllo, spettanti, anteriormente all'abrogazione dell'art.130 della Costituzione, ai comitati regionali di controllo".

¹³ Così Corte Costituzionale 6-4-2004, n.112 e 29-4-2005, n.167.

Inoltre, la natura per così dire svincolata politicamente dal consiglio (regionale, provinciale, comunale) che lo nomina è desumibile, a più livelli, dal dato normativo-statutario.

Innanzitutto rileva il dato che la sua previsione normativa-statutaria si affianchi (preceda o segua), nei vari statuti (o leggi), sempre alla previsione di altri istituti e/o forme di partecipazione e di collaborazione dei cittadini con la pubblica amministrazione, che sono estranee ai meccanismi della rappresentanza politica.

L'espansione della tutela del singolo risulta, infatti, attraverso questi strumenti, svincolata dall'influenza delle forze politiche dominanti¹⁴.

Secondariamente la stessa funzione che il difensore civico è chiamato ad esercitare a garanzia dell'imparzialità che la norma gli riconosce raggiunge più alti livelli di soddisfacimento laddove la sua nomina risulti svincolata da una scelta di tipo politico (presumibilmente di maggioranza).

Ancora la previsione, nelle norme statutarie (regionali¹⁵ o locali), di determinate modalità di nomina (sempre a scrutinio segreto) s'inserisce nella preferenza accordata ad un sistema più democratico e garantista per la scelta del candidato ipoteticamente più idoneo a ricoprire un ruolo così importante.

Questi elementi concorrono nella formazione della premessa ad ogni considerazione valutativa dei candidati all'ufficio di difensore civico: la fiducia accordata dall'amministrazione al difensore civico prescinde da ogni valutazione o compromesso, in sede consiliare, di tipo politico. Il difensore civico non è un organo di governo e non è ritenuto neppure un funzionario 'onorario'¹⁶.

3. Quale – se c'è- il pericolo derivante da un regolamento (per l'esercizio delle funzioni del difensore civico) troppo generico?

In siffatto quadro, rinunciando, qui, a svolgere l'analisi sulla natura giuridica della figura *de qua*¹⁷, a parere di chi scrive rileva piuttosto approfondire le motivazioni dei giudici amministrativi che, pure, si sono trovati a pronunciarsi sulla validità o invalidità dell'atto di nomina del difensore civico a fronte della sussistenza o insussistenza dei requisiti previsti statutariamente.

La grande generalità delle leggi regionali¹⁸ e degli statuti comunali, a volte supportati da regolamenti, prevede che il candidato all'ufficio *de quo* debba essere dotato di preparazione ed esperienza, dia massima garanzia di indipendenza, obiettività, serenità di giudizio e –soprattutto-sia dotato di competenza giuridico-amministrativa o esperienza acquisita presso pubblica amministrazione.

E proprio tale formula ('la competenza giuridico-amministrativa'), per un verso chiara, si presta a difformi interpretazioni tanto è – ma solo apparentemente - generica.

In questa direzione i giudici amministrativi¹⁹, di recente, hanno sottolineato come l'esercizio della discrezionalità nella scelta del candidato più idoneo trovi *humus* proprio nella assai vaga formulazione delle norme che ne fissano i requisiti di modo che

¹⁴ In tema vedi Uccella F., *Sulla problematica del difensore civico regionale*, in *Giur.it.*, 1979, II, 171.

¹⁵ Per un dettaglio vedi le previsioni normative della maggior parte delle Regioni in tema di difesa civica in Verde, *op.cit.*, 234 e ss.

¹⁶ Il funzionario onorario, secondo le SS.UU.Cass. (n.11272/98 e n.3129/1997), che ne individuano gli elementi 'caratterizzanti', si inserisce nel circuito della rappresentanza politica.

¹⁷ Sulla quale numerosi sono i contributi dottrinali; v. Rolli-Saccomanno, *op.cit.*; v. Prisco, *op.cit.*; v. Titomanlio, *op.cit.*, 400.

¹⁸ Vedi per esempio art.3 l.r.Campania 23-4-1981, n.20, art.6 l.r.Lombardia 18-1-1980, n.7, art.5 l.r.Marche 14-10-1981, n.29, art.6 l.r.Emilia Romagna 6-7-1984 n.37.

¹⁹ Così T.A.R. Toscana-Firenze, Sez.I, sent.n.275/2005.

l'atto di nomina si risultante non potrà essere considerato illegittimo perché viziato da violazione di legge e di eccesso di potere²⁰.

Dal percorso motivazionale del T.A.R.Toscana si evince che *non può ritenersi irragionevole* il criterio di scelta indicato nel Regolamento del Difensore Civico, in cui si stabilisce genericamente che “è eleggibile a Difensore Civico ‘chi sia in possesso dei seguenti requisiti: a) munito di laurea in giurisprudenza o in scienze politiche o in economia e commercio o titoli equipollenti; b) dia ampia garanzia di indipendenza’ senza che siano previste più specifiche competenze, di guisa che, sulla scorta di tali norme è ragionevole ritenere che l’Amministrazione, una volta assicurato il possesso dei requisiti ‘minimi previsti dal regolamento e fatta l’osservanza delle modalità di elezione previste dal Regolamento, quanto alla scelta del candidato goda di un’ampia discrezionalità, quasi che si può parlare, nella fattispecie, di una nomina di tipo fiduciario”.

Ora escludendo in questa sede che per ‘rapporto di tipo fiduciario’ vada inteso il rapporto di fiducia politica accordata dall’amministrazione, qui si dissente circa le conclusioni cui giunge il giudice amministrativo laddove ritiene che, ai fini di un’adeguata efficacia della difesa civica, si richieda in chi va a ricoprire tale carica un sufficiente bagaglio di nozioni tecnico-giuridiche, specificatamente di tipo amministrativo, laddove *non risulterebbe ‘decisivo e/o esclusivo’* l’aspetto relativo al possesso di una competenza giuridico-amministrativa, *ancorché rilevante’*.

La competenza giuridico-amministrativa non assurgerebbe, nella disciplina dettata da quel Comune²¹, al rango di requisito²², laddove quelli richiesti dal Regolamento sarebbero semplicemente ‘il possesso del titolo di laurea e l’ampia garanzia di indipendenza’.

Vi è chi non veda come questo argomentare risulta un po’ forzato dal punto di vista prima della logica, ma poi, volendo prendere in prestito il termine usato dagli stessi giudici, anche ‘irragionevole’.

Si capisce, infatti, che laddove il candidato si presenti particolarmente qualificato per avere maturato, a differenza dell’altro candidato, più esperienza in un ambito, quello giuridico-amministrativo, pertinente (decisivo ed anche quasi esclusivo) ai fini dell’esercizio dell’incarico di difensore civico, questo vada preferito.

²⁰ Così T.A.R. Toscana-Firenze, Sez.I, sent.n.275/2005; tale pronuncia si presenta di particolare interesse per la motivazione ‘in qualche modo’ riassuntiva delle più svariate opinioni, infatti : “il più recente dibattito sull’ ‘Ombudsman’ vede nel Difensore civico un organismo preposto a svolgere, oltreché una funzione di ‘advocacy’, cioè di difesa tecnica degli amministrati, anche, se non soprattutto, un ruolo di mediazione e più precisamente di tramite tra governanti e governati onde superare le frequenti incomprensioni e favorire una partecipazione attiva e concreta dei cittadini alla vita pubblico-amministrativa dell’Ente”.

²¹ Si tratta del Comune di Pisa.

²² Diversamente lo Statuto del Comune di Palermo stabilisce, all’art.27, tra i requisiti espressamente “la provata esperienza giuridico-amministrativa”; ciò significa che la votazione segue alla necessaria verifica della sussistenza di tale requisito. Ed infatti chiaramente il Regolamento attuativo della figura del Difensore Civico Comunale, adottato in data 29 giugno 2005, stabilisce che “il Consiglio Comunale vota, a scrutinio segreto, sulla lista di candidati redatta dalla Conferenza dei Capogruppo dopo l’esame delle candidature presentate; in detta lista debbono essere inseriti tutti i nominativi in possesso dei requisiti richiesti, la cui candidatura sia pervenuta entro il termine fissato.” Il citato Regolamento, che, peraltro, detta una rigorosa disciplina relativamente alle modalità di elezione che lo stesso Consiglio deve rispettare (-qui si ripete- a pena di dichiarazione di illegittimità dell’atto di nomina per violazione di legge), in sintesi, esclude che la lista dei candidati da votare possa includere i nominativi degli aspiranti che non abbiano il detto requisito (la ‘provata esperienza giuridico-amministrativa’). Deve aggiungersi, qui, che nonostante siffatte previsioni, i consiglieri comunali di Palermo, da circa quattro mesi, del tutto ingiustificatamente, tardano nella nomina del difensore civico del Comune di Palermo.

La discrezionalità, nella scelta, da parte dell'organo consiliare incontra allora un ineludibile limite nella previa adeguata valutazione dei curricula dei candidati, di modo che debba essere preferito il candidato che risulti dotato di maggiore esperienza per l'ufficio *de quo* a prescindere se venga richiesta una soglia di preparazione più bassa. Perché il consiglio comunale dovrebbe dotare del Comune una persona meno qualificata?

4. I limiti alla discrezionalità dei consigli.

Vi sono altri elementi che confortano una siffatta conclusione.

A parere di chi scrive la discrezionalità dei consiglieri nella scelta del difensore civico, sia pure non limitata espressamente da norme regolamentari più dettagliate, incontra dei precisi limiti nelle generali norme che regolano l'assunzione di personale con procedura concorsuale (per titoli) pubblica nonché nel canone della ragionevolezza –cui, come si è detto, pure i giudici amministrativi hanno fatto riferimento²³ - e nelle norme generali di buon andamento della P.A.

Guardando alla casistica giurisprudenziale relativa alle procedure concorsuali attivate da un bando di concorso, cui la procedura per il reclutamento per il difensore civico potrebbe essere assimilata, risulta, infatti, che 'il relativo bando riveste una funzione particolare che è quella di costituire, nell'interesse pubblico alla speditezza, alla trasparenza ed alla imparzialità della procedura, il punto fondamentale dell'azione amministrativa'²⁴ e che 'il bando di concorso a posti di pubblico impiego, quale "lex specialis" della procedura, può contenere prescrizioni discrezionalmente individuate dall'amministrazione, ma queste, oltre a non essere contrarie a disposizioni normative, *non devono essere intrinsecamente illogiche, anche sotto il profilo della superfluità, della inutilità e, occorre aggiungere, dell'esagerata gravosità, in quanto ogni prescrizione deve essere valutata con riferimento alle specifiche mansioni che i vincitori saranno chiamati ad espletare*'²⁵.

Da ciò si evince che in sede di definizione delle norme concorsuali, contenute nel bando, l'amministrazione non deve prevedere disposizioni superflue, illogiche ed inutili, avendo, peraltro, come punto di riferimento proprio le specifiche mansioni che dovranno essere ricoperte dal candidato risultato vincitore.

Conseguentemente, passando, ora, ad analizzare *funditus* le argomentazioni dei giudici amministrativi –nella sentenza in epigrafe- si capisce come la manchevolezza del consiglio, che ometta di dettagliare i requisiti, magari con norme regolamentari, può essere supportata dal ricorso analogico a quei principi ed a quelle norme che ispirano le procedure concorsuali ai pubblici impieghi.

Ed infatti essendo fuor di dubbio che l'ufficio del difensore civico vada considerato un pubblico ufficio, il principio d'imparzialità di cui all'art.97 della Costituzione, che governa l'esercizio dell'attività dei pubblici uffici, verrebbe salvaguardato attraverso il ricorso a corrette e trasparenti norme concorsuali adeguatamente pubblicizzate²⁶, di modo che 'definizione di regole concorsuali che favoriscano la scelta delle migliori professionalità'²⁷, configuri un effettivo ostacolo per chi del pubblico ufficio intenda

²³ Vedi T.A.R. Toscana-Firenze, Sez.I, sent.n.275/2005.

²⁴ Vedi Consiglio Stato, sez. V, 9 maggio 2000, n. 2651.

²⁵ Vedi T.A.R. Sicilia Catania, sez. III, 10 febbraio 2005, n. 215.

²⁶ Nella pratica accade che i consigli dei piccoli comuni, disposti a reclutare il proprio difensore civico, ricorrono a forme di pubblicità inesistenti al fine di riservare la possibilità di concorrere al minor numero possibile di candidati.

²⁷ Così Cavallo Perin, *Pubblico concorso e professionalità dei dipendenti pubblici: un diritto costituzionale dei cittadini*, in *Foro Amm.CDS*, 2002, 9, 1994.

servirsene per interessi extraistituzionali, a prescindere dalla soddisfazione di ‘bisogni individuali o collettivi, privati o di parte politica’²⁸.

L’aspetto più decisivo della decisione in commento è, allora, proprio quello in cui si afferma che è illegittima la nomina del difensore civico provinciale senza alcuna comparazione dei *curricula* degli aspiranti, conclusione che può senz’altro essere presa a modello dai consiglieri che si accingano a nominare il difensore civico²⁹.

Il T.A.R. Piemonte ha, in definitiva, accolto il ricorso del secondo non eletto al posto di difensore civico della Provincia di Vercelli, fondato, fra l’altro, sull’eccezione della mancata valutazione del curriculum dei soggetti candidati a quel posto. Lo statuto della Provincia di Vercelli, infatti, regola agli artt. 58 e ss. le modalità relative all’elezione del difensore civico, laddove è un regolamento che in dettaglio disciplina l’esercizio delle funzioni dello stesso.

All’art.5, 3° comma, di detto regolamento si legge che *“la particolare competenza ed esperienza giuridico-amministrativa...devono essere comprovate, nel curriculum del candidato, con l’indicazione dei seguenti elementi dei quali sia in possesso, che saranno oggetto di valutazione: -attività svolta; - corsi di perfezionamento ed aggiornamento effettuati in materia giuridico-amministrativa; -incarichi di particolare rilievo; - particolari riconoscimenti; -docenze; -pubblicazioni in materia giuridico-amministrativa”*.

Bene: numerosi statuti³⁰ di enti locali non risultano altrettanto analitici nell’individuazione degli elementi costitutivi quella ‘provata esperienza giuridico-amministrativa’.

Anche a dire del profano per ‘provata esperienza giuridico-amministrativa’ non sarebbe certamente da intendersi la pura e semplice esperienza giuridica. Logica vuole che non venga reclutato per questo ufficio un avvocato specializzato nella materia penalistica. E neppure un avvocato solo civilista, che sconosca, cioè, il diritto amministrativo.

L’esperienza deve essere anche ‘amministrativa’, dicono gli statuti.

L’esperienza ‘giuridico-amministrativa’ presuppone una conoscenza degli strumenti di tutela (processuali, procedurali, sostanziali) propri del diritto amministrativo, necessari al fine dell’esercizio della funzione che le norme sempre riconoscono al difensore civico: garantire una più efficace tutela dei cittadini nei confronti di comportamenti e provvedimenti ritardati, omessi o comunque irregolarmente compiuti dagli uffici.

Tale funzione è connessa alla messa in pratica di nozioni di diritto amministrativo sostanziale e procedurale e ad essa dovrebbero parametrarsi i consiglieri anche facendo propri i suggerimenti dei giudici amministrativi del Piemonte al fine di evitare di scomodare i giudici amministrativi.

L’esperienza giuridico-amministrativa si definisce, allora, proprio attraverso la presenza di quegli elementi che ci suggerisce lo Statuto della Provincia di Vercelli: attività svolta, corsi di perfezionamento ed aggiornamento effettuati in materia giuridico-amministrativa, incarichi di particolare rilievo, particolari riconoscimenti, docenze; pubblicazioni in materia giuridico-amministrativa”

²⁸ Così Cavallo Perin, *op.cit.*

²⁹ Per esempio, dai consiglieri comunali di Palermo, che, però, da circa quattro mesi tardano, del tutto ingiustificatamente, a nominare il suo difensore civico.

³⁰ Per es. lo Statuto del Comune di Palermo, secondo cui (v.titolo III, art.27, rubricato ‘i requisiti’) ‘il difensore civico deve essere persona di riconosciuto prestigio morale e professionale, in grado di assicurare imparzialità e indipendenza di giudizio e dotata di provata esperienza giuridico-amministrativa’.

Tali elementi non possono essere sottovalutati, sia pure non espressamente richiesti, soprattutto laddove si tratti di individuare il candidato più idoneo per un Comune capoluogo o per una Provincia. Inoltre, la loro necessaria considerazione deve essere preventiva rispetto alla successiva votazione da parte dell'organo consiliare.

Ceteris verbis, la votazione deve essere svolta solo esclusivamente su quelle professionalità, che, dopo un primo screening-curriculare, risultino idonei per l'ufficio di difensore civico.

Com'è ovvio, laddove tale idoneità non dovesse risultare, i candidati non saranno inseriti nella lista degli *eligendi* da parte dell'assemblea consiliare.

5. Conclusioni.

Alla luce dei risultati interpretativi, di cui prima si è cennato, può allora affermarsi che, anche in accoglimento a chi auspica una riabilitazione dell'istituto a fronte di una graduale emarginazione³¹, si debba tenere conto in futuro, anzitutto da parte di quei consigli (regionali o locali) che decidano di nominare un difensore civico, che la scelta eccessivamente discrezionale del difensore civico, sia pure in conformità a norme statutarie e/o regolamentari assai generiche, non risponde, anzi contraddice la *ratio* dell'istituto e lo spirito della legge che ne ha previsto la sua introduzione, e non di meno, gli stessi principi, così solennemente, contenuti nella Carta Costituzionale.

Con l'istituto del difensore civico si realizza, infatti, 'il coinvolgimento delle forze vive della comunità locale'³², peraltro proclamato nella Costituzione agli artt.2, 3, 2°c., 5, 117, 118, 1° co.; il difensore civico diventa sì l'intermediario tra P.A. e cittadini, ma soprattutto esprime, e diventa interprete di quella 'concezione giusfilosofica che vede l'uomo-persona al centro dell'ordinamento giuridico'³³, cui il nostro legislatore costituente si è ispirato.

Un difensore civico, cioè, scelto sulla base di una previa scrupolosa valutazione curriculare ed a prescindere dal 'sentire politico' della maggioranza consiliare, sarà certamente quello che riuscirà meglio a rappresentare 'una realtà alternativa alla giustizialità delle situazioni soggettive di natura amministrativa'³⁴. E non solo.

Non dimentichiamo che, l'esperienza degli ultimi anni di difesa civica, insegna come si sia fatto ricorso a tale ufficio anche con riguardo a situazioni giuridiche soggettive estranee all'ambito strettamente gius-pubblicistico, ma relative al campo dei diritti umani.

Il difensore civico è venuto, nel tempo, ad occupare spazi di intervento 'per così dire atipici'³⁵; basti pensare alla possibilità, regolata da legge regionale (della regione Toscana³⁶ e della regione Liguria³⁷), di potere fare ricorso al difensore civico a tutela dei diritti del malato attraverso un suo intervento presso l'USL che non abbia risposto ai reclami dell'utente.

³¹ Spasiano, *op.cit.*, commentando la pronuncia della Consulta n.167/2005, ritenendola 'discutibile' sotto il profilo del ridimensionamento dei poteri sostitutivi in capo al difensore civico regionale, ne individua le cause anche nella 'labilità dl quadro normativo di riferimento' e nella 'costante pressione esercitata dagli organi regionali che, talvolta, anche al di là delle previsioni normative dagli stessi approvate, temendo la sottrazione di importanti competenze, tendono ad ingabbiare l'azione del difensore civico entro ambiti sempre più limitati, con poteri sostanzialmente privi di effettiva incidenza...'.
³² Così Uccella, *op.cit.*, 176.

³³ Così Uccella, *op.cit.*, 177.

³⁴ Così Uccella, *op.cit.*, 177.

³⁵ Ne dà resoconto la Borgonovo, *op.cit.*, 342 e 349, già una ventina di anni or sono.

³⁶ La L.r.1-6-1983, n.36, artt.21 e ss.

³⁷ La L.r.26-4-1985, n.27.

La tutela dei diritti del malato e –ripetiamolo- la tutela dei diritti umani viene a costituire una delle materie della competenza allargata del difensore civico.

* Avvocato, Dottoranda di ricerca in 'Diritto Comunitario e Diritto Interno: Fonti, Organizzazione e Attività', presso il Dipartimento di Diritto Pubblico, Facoltà di Giurisprudenza di Palermo.