

FRANCESCO PAOLO GARZONE

LE INCOMPATIBILITA' ED INELEGGIBILITA' DEL DIFENSORE CIVICO IN FUNZIONE DELLE PREROGATIVE DI TUTELA CUI L'ORGANO E' PREPOSTO

SOMMARIO: 1. Premessa. Il difensore civico negli enti locali. – 2. Le ipotesi di ineleggibilità ed incompatibilità del difensore civico. – 3. Le incompatibilità previste dall'ordinamento professionale forense. – 4. Il rapporto di necessaria complementarietà del regime giuridico di ineleggibilità ed incompatibilità con la disciplina sul procedimento di nomina e dei casi di decadenza e revoca del difensore civico.

1. Il difensore civico negli enti locali manca di un'unitaria disciplina giuridica nazionale.

A prescindere, infatti, dai disomogenei “*coriandoli incidentali di legislazione*”¹ di cui agli artt. 127 e 136 D. Lgs. 18.8.2000 n. 267 (T.U.E.L.), nonché dell'art. 25 L. 7.8.1990 n. 241, l'art. 11 T.U.E.L. si limita soltanto a prevedere che: “*Lo Statuto comunale e quello provinciale possono prevedere l'istituzione del difensore civico, con compiti di garanzia dell'imparzialità e del buon andamento della pubblica amministrazione comunale e provinciale, segnalando, anche di propria iniziativa, gli abusi, le disfunzioni, le carenze ed i ritardi dell'amministrazione nei confronti dei cittadini.*”

Lo statuto disciplina l'elezione, le prerogative ed i mezzi del difensore civico nonché i suoi rapporti con il consiglio comunale e provinciale”.

¹ A. BARBETTA, *Atti del convegno “Il peso del difensore civico”*, Comune di Rimini, 16.6.2001, p. 16.

La collocazione di tale norma rende evidente la volontà del Legislatore di porre il difensore civico tra gli istituti di partecipazione popolare².

La sua formulazione, tuttavia, introduce un indubbio fattore di disponibilità nella stessa istituzione dell'organo, ch     facoltativa e, dunque, rimessa ad una scelta politica del locale organo consiliare³, con la conseguenza che, ad oggi, meno del 10 % degli enti locali, nonostante gli stretti rapporti che intrattengono con i cittadini e la progressiva attuazione del principio di sussidiariet , garantiscono ai loro amministrati il servizio di difesa civica⁴, con una maggiore diffusione dell'istituto nell'Italia centro-settentrionale ed una rilevante assenza nel meridione.

Il richiamo contenuto nell'art. 11 T.U.E.L. agli Statuti dei singoli enti determina, infine, una notevole variet  normativa sia nella definizione del ruolo istituzionale del difensore civico sia nella regolamentazione dei rapporti con gli organi politico-amministrativi e le risorse finanziarie ed organizzative attribuitegli.

Tutti i tentativi di colmare tale disomogeneit  normativa sono finora falliti: il progetto di costituzionalizzazione del difensore civico portato avanti dal Comitato "Sistema di garanzie" della Commissione bicamerale per le riforme istituzionali, istituita con la Legge Costituzionale 24.1.1997 n. 1, infatti,   fallito a causa dell'interruzione del processo riformatore del 1998 e la proposta (n. 1879 del 2.11.2006) di una legge quadro in materia di difesa civica ed istituzione del difensore civico nazionale, giunta all'approvazione definitiva in Commissione affari istituzionali, non   stata esaminata dalle Camere per il loro anticipato scioglimento.

La speranza della conferenza dei difensori civici regionali e del coordinamento di quelli metropolitani sono, pertanto, ora riposte nel progetto di legge ("*Norme in materia di difesa civica e istituzione del difensore civico nazionale*") assegnato lo scorso 7 ottobre alla I

² M. GARGATAGLI, *Passato, presente e futuro della difesa civica in Italia*, in *Iustitia*, 2007, 1, 109.

³ Sul punto cfr. L.LIA – A. LUCCHINI – M. GARGATAGLI, *Il difensore civico*, Milano, Giuffr , 2007.

⁴ F. CURTO, *Il difensore civico*, in *Iustitia*, 2008, 3, p. 325.

Commissione affari costituzionali della Camera dopo essere stato presentato a Montecitorio con un'iniziativa *bipartisan*.

Ciononostante, e benché vi sia una denunciata “*difficoltà della politica ad utilizzare modelli di selezione diversi da quelli della derivazione partitica*”⁵, l'istituto del difensore civico vive comunque una tendenza alla progressiva affermazione, consolidando per gradi il proprio profilo istituzionale e funzionale e continuando una lenta ma costante diffusione presso le Amministrazioni come strumento utile ad “*affiancare alla logica accusatoria, repressiva, sanzionatoria, risarcitoria, annullatoria, che contraddistingue l'approccio giudiziale alla tutela nei confronti della Pubblica Amministrazione, una logica di risultato concreto e, in funzione di questo, preventiva, gradualista, collaborativa, conciliativa*”⁶.

Sotto il profilo ermeneutico, inoltre, la congerie di fonti normative e regolamentari in vigore presso i diversi enti locali non impedisce di individuare le linee generali di sviluppo dell'istituto secondo il modello dell'*ombudsman* scandinavo e di riconoscere al difensore civico un duplice (ed imprescindibilmente connesso) ruolo di: 1. tutela dei cittadini rispetto alle inefficienze e/o ai disservizi della Pubblica Amministrazione, nonché di 2. garanzia dell'imparzialità e del buon andamento dell'attività amministrativa, con la peculiarità di essere generalmente eletto da parte dell'assemblea consiliare, sottratto ad ogni vincolo di natura gerarchica, nonché titolare di poteri istruttori ed ispettivi che gli consentono di integrare la tutela giurisdizionale degli interessi dei cittadini, sia dando rilievo a situazioni che, non assurgendo al rango di diritti soggettivi o interessi legittimi, non troverebbero *aliunde* tutela, sia intervenendo in via preventiva all'esercizio del potere amministrativo, ovvero quando, per cause diverse (ad esempio il decorso dei termini prescrizionali o decadenziali per l'esercizio di azioni giudiziarie o la difficoltà economica degli interessati), la via di tutela giurisdizionale non risulti più concretamente esperibile.

⁵ S. PIAZZA, *Lineamenti di teoria generale della difesa civica*, Firenze, Nocchioli, 2006.

⁶ L. IANNOTTA, *Scienza e realtà: l'oggetto della scienza del diritto amministrativo tra essere e divenire*, in *Dir. Amm.*, 1996, 2, p. 579.

I difensori civici italiani nell'esercizio delle funzioni si imbattono già nello svolgimento di queste incombenze ed elaborano nella prassi meccanismi di relazione con i cittadini di diversa intensità ed efficacia, che integrano di frequente la lacunosa ed eterogenea normativa statale e/o regolamentare di riferimento ed inevitabilmente dipendono dall'esperienza, maturità ed attitudine personale di ciascuno di loro.

Anche per questo, dunque, oltre che in prospettiva *de iure condendo*, si rivela necessario un rafforzamento della ricerca scientifica sulla difesa civica, aperto al contributo di quanti, studiosi, cultori o attori di questo delicato soggetto istituzionale, intendano partecipare alla diffusione di una "cultura" dell'amministrazione fondata sulla dignità e centralità della persona umana nel rapporto con le istituzioni politiche.

2. In conseguenza dell'indefinitezza della normativa nazionale e delle conseguenti difficoltà interpretative ed applicative, i difensori civici italiani oggi "in azione" già contribuiscono all'emersione di un "diritto vivente", organizzando nella prassi sistemi di attivazione ed intervento che, anche in conseguenza dei loro risultati concreti, vengono di frequente recepiti in atti di regolamentazione dell'Ente.

Questo particolare aspetto accentua la dimensione di funzionalità della disciplina del difensore civico in vigore presso le Amministrazioni locali rispetto al ruolo centrale della funzione – di tutela e controllo – che l'Istituto ontologicamente riveste.

In questa prospettiva acquistano significativa importanza la disciplina delle ipotesi di ineleggibilità ed incompatibilità del difensore civico, nonché delle sanzioni previste per l'ipotesi della loro violazione.

Esse, infatti, ineriscono al delicato tema dell'autonomia ed indipendenza del difensore civico dal potere politico e garantiscono, assieme alle altre prerogative strutturali ed organizzative riconosciute dagli Statuti locali, l'effettivo e proficuo svolgimento del servizio.

E' indubbio, infatti, che funzioni di tutela e controllo, quali quelle proprie del difensore civico, possano essere svolte con efficacia soltanto se il loro titolare, oltre a possedere un'idonea formazione ed un ampio bagaglio di

esperienze, dia prova di autonomia ed indipendenza rispetto agli organi di governo politico dell'Ente in cui è organicamente inserito.

L'art. 11 T.U.E.L. riserva agli Statuti locali la disciplina dell'elezione del difensore civico, lasciando dunque a ciascuna Amministrazione il compito di fissare opportuni criteri di selezione.

L'analisi comparata di vari Statuti e Regolamenti comunali e provinciali rende possibile, tuttavia, l'individuazione di corretti e comuni principi guida in relazione ai requisiti di eleggibilità e compatibilità ai fini dell'elezione alla carica ed alle modalità di nomina, nonché, di converso, ai casi di revoca e di decadenza.

I requisiti minimi di eleggibilità sono generalmente costituiti:

- 1) dal possesso dei requisiti di elettorato passivo previsti dall'ordinamento per l'elezione alla carica di consigliere;
- 2) dal possesso di requisiti professionali idonei a ricoprire l'incarico.

In ordine ai primi, legislativamente previsti, *nulla quaestio*.

I secondi, invece, risultano variamente garantiti dagli Statuti locali.

Spesso, infatti, per non restringere eccessivamente il numero dei potenziali aspiranti si elaborano previsioni normative assai generiche o tali da non includere necessariamente il requisito della laurea in giurisprudenza.

L'art. 37 dello Statuto della Provincia di Lecco, ad esempio, si limita a prevedere che: *“Il Difensore civico è eletto dal Consiglio Provinciale tra i cittadini di provata capacità ed esperienza giuridico-amministrativa”*.

Non sono rari, inoltre, gli Statuti che consentono l'elezione di persone che, sebbene sprovviste di apposito titolo di studio o professionale, abbiano comunque maturato un'esperienza nel campo della Pubblica Amministrazione.

Vi sono, tuttavia, anche Statuti che specificano i requisiti della preparazione giuridica ed esperienza amministrativa attraverso più dettagliate indicazioni normative, fino anche a richiedere l'abilitazione professionale a svolgere l'avvocatura.

L'art. 5, comma 2 e 3, del Regolamento del Difensore civico della Provincia di Vercelli, ad esempio, prevede che: *“La proposta al Consiglio per la nomina viene effettuata dal Presidente della Provincia tra coloro che*

per preparazione ed esperienza diano ampia garanzia di indipendenza ed obiettività di giudizio nonché di particolare competenza giuridico-amministrativa e siano in possesso, pertanto, del diploma di laurea in giurisprudenza, in scienze politiche, in economia e commercio o in scienze dell'amministrazione.

La particolare competenza ed esperienza giuridico-amministrativa, oltre che dal diploma di laurea di cui al comma 2, devono essere comprovate, nel curriculum del candidato, con l'indicazione dei seguenti elementi dei quali sia in possesso, che saranno oggetto di valutazione:

- 1. attività svolta;*
- 2. corsi di perfezionamento ed aggiornamento effettuati in materia giuridico-amministrativa;*
- 3. incarichi di particolare rilievo;*
- 4. particolari riconoscimenti;*
- 5. docenze;*
- 6. pubblicazioni in materia giuridico-amministrativa”.*

Tutte queste opzioni normative sono state ritenute legittime dalla giurisprudenza, per cui “l'aspetto relativo al possesso di una competenza giuridico-amministrativa, ancorchè rilevante, non può ritenersi, nell'ottica di un difensore civico inteso quale autorità di garanzia extragiudiziale dei diritti umani degli amministrati, decisivo o comunque assorbente” (T.A.R. Calabria, Reggio Calabria, 8.2.2007, n. 133); “la nomina del difensore civico costituisce (infatti) un atto latamente politico dell' ... assemblea, alla quale non trovano applicazione le regole proprie delle procedure e dei provvedimenti di tipo concorsuale, cosicchè la correlazione fra l'uno e l'altro dei soggetti non può essere effettuata in termini di maggiori o minori titoli (culturali o professionali), ma di gradimento e fiducia che il nominativo ha riscosso nell'assemblea, di modo che rilevano i vizi della ammissione alla procedura (per mancanza dei requisiti richiesti dallo Statuto e dal Regolamento) e della votazione, per violazione della segretezza del voto, o vizi della procedura in se, ma non anche i criteri e le ragioni che hanno indotto l'Assemblea ad esprimere la fiducia nei confronti dell'uno, piuttosto che dell'altro candidato, i quali non sono sindacabili, se

non sotto il profilo della evidente irrazionalità e della falsità dei presupposti, ma non anche per il giudizio di valore tratto dagli elettori dai dati curriculari del candidato” (Cons. St., 1.2 – 26.4.2005, n. 1910; nello stesso senso T.A.R. Sicilia, Palermo, sez. I, 1.8.2006, n. 1807; Cons. St., 22.11.2005 – 9.10.2006, n. 6005).

Ancora controversa ed assai delicata è, invece, la questione relativa all’eleggibilità di chi abbia in precedenza rivestito incarichi di partito.

Nonostante la natura “politica” del relativo atto d’investitura, non v’è chi non veda, infatti, come l’appartenenza “partitica” del difensore civico possa *a priori* minarne l’autonomia e l’indipendenza.

Alcuni statuti dimostrano a tale riguardo una maggiore sensibilità, prevedendo espresse ipotesi di ineleggibilità.

L’art. 19 dello Statuto del Comune di Milano, ad esempio, prevede che: *“Non sono eleggibili coloro che: ... b) siano stati candidati nelle ultime elezioni per il Parlamento nazionale o europeo o per un Consiglio regionale, provinciale o comunale, o siano amministratori o garanti di unità sanitaria locale, ovvero amministratori di Enti od organismi controllati dal Comune; c) abbiano ricoperto nei precedenti 5 anni la carica di Sindaco o assessore del Comune di Milano”*.

L’art. 74 dello Statuto del Comune di Castellaneta, invece, in maniera ancora più ampia, prevede che: *“Non può essere nominato Difensore Civico: ... d) chi ha incarichi direttivi o esecutivi in sede di partito”*.

Laddove, tuttavia, simili previsioni normative manchino, la nomina a difensore civico di chi abbia in precedenza ricoperto incarichi politici sotto le insegne di un determinato partito, ovvero abbia in tale veste partecipato a competizioni elettorali, deve ritenersi legittima.

In riforma della contraria sentenza pronunciata in primo grado dal T.A.R. Campania Napoli (sez. I, 22.4.2004, n. 6712, in *Foro Amm. T.A.R.*, 2004, 1147), il Consiglio di Stato ha ritenuto *“legittima la deliberazione consiliare di nomina del difensore civico comunale nel caso in cui il difensore nominato abbia rivestito, fino alla vigilia della nomina, l’incarico di segretario della locale sezione di un partito politico. Deve infatti considerarsi che non soltanto l’appartenenza ad un determinato partito*

politico, ma neanche la titolarità di un incarico di responsabilità in seno allo stesso costituiscono, in linea di principio, elementi dai quali è dato desumere la mancanza della “indipendenza” cui la norma statutaria ed il regolamento intendono riferirsi quando richiedono, in capo al nominando, preparazione ed esperienza che offrano ampie garanzie d’indipendenza” (Cons. St., sez. V, 26.4.2005, n. 1910, in *Comuni Italia*, 2007, 5, p. 4).

Negli Statuti degli enti locali le cause di ineleggibilità del difensore civico sono sovente confuse con quelle di incompatibilità all’esercizio delle relative funzioni.

A rigore, tuttavia, queste ultime dovrebbero distinguersi dalle prime poiché tali da determinare non l’incapacità alla nomina, bensì la necessità di scegliere rispetto ad un ufficio suscettibile di produrre temporanee situazioni di conflitto d’interesse.

Incompatibilità sono generalmente ravvisate in capo a:

- a) parlamentari, assessori, consiglieri regionali, provinciali, comunali, circoscrizionali, ovvero membri di Comunità Montane;
- b) dipendenti dell’ente di riferimento o amministratori, sindaci, revisori o dipendenti di società partecipate, controllate, collegate o sovvenzionate dallo stesso;
- c) lavoratori autonomi, imprenditori o professionisti che svolgono attività in regime di convenzione con l’Amministrazione di riferimento.

Talvolta, però, gli Statuti e/o i regolamenti escludono dall’eleggibilità anche i parenti e gli affini del sindaco, degli assessori, del segretario comunale e dei capi di gestione dell’ente locale.

Tali previsioni, la cui *ratio* risiede nel garantire l’obiettività ed imparzialità del difensore civico nei rapporti con i suoi principali interlocutori istituzionali, sono frequenti soprattutto negli Statuti degli enti di minori dimensioni.

L’art. 74 dello Statuto del Comune di Castellaneta, ad esempio, prevede che: *“Non può essere nominato Difensore Civico: ... g) chi ha ascendenti o discendenti, ovvero parenti o affini fino al secondo grado che siano amministratori, segretario o dipendenti del Comune”*.

La giurisprudenza, invece, ritiene legittima l'elezione di congiunti dei consiglieri (comunali, provinciali o regionali).

La motivazione addotta a sostegno di tale conclusione, tuttavia, lungi dal far eccezione, conferma la *ratio* testè riferita e risiede nel fatto che con “*la riforma introdotta dal d. lgs. 267 del 2000, tra gli organi di gestione del Comune non possono farsi rientrare i consiglieri comunali, in quanto appartenenti ad un organo al quale la legge di riforma ha attribuito funzioni di indirizzo e di controllo politico amministrativo (art. 42), e non anche di gestione attiva, sulle quali il difensore civico è in effetti chiamato a svolgere attività di controllo*” (T.A.R. Puglia, Bari, sez. I, 19.1.2004, n. 97, in *Comuni Italia*, 2004, 3, p. 119).

Autorevole dottrina⁷ ha, per vero, criticato questa decisione “*visto che, ai sensi dell’art. 127 del T.U.E.L., il difensore civico può essere investito anche del controllo eventuale e preventivo di legittimità su delibere consiliari*”.

Tali critiche, però, sebbene pertinenti e fondate, appaiono oggi superate poiché “*gli artt. 126 e 127 D. Lgs. 18.8.2000 n. 267, che richiamavano espressamente l’art. 130 Cost., devono ritenersi implicitamente abrogati, per incompatibilità, dalla L. cost. 18.10.2001 n. 3*” (T.A.R. Puglia, Lecce, sez. II, 2.2.2002, n. 578, in *Foro Amm. T.A.R.*, 2002, p. 696⁸).

L’obiettività ed imparzialità di decisione dell’organo consiliare appare, inoltre, sufficientemente garantita dall’obbligo di astensione del consigliere interessato dal rapporto di parentela con il candidato, statuito sia dalla giurisprudenza dei Tribunali Amministrativi (cfr., *ex pluribus*, T.A.R. Lombardia, Milano, sez. I, 19.7.2005, n. 3396, in *Foro Amm. T.A.R.*, 2005, pp. 7-8) che del Consiglio di Stato (Cons. St., sez. V, 11.3.2005, n. 1038, in *Comuni Italia*, 2007, 5, p. 5).

3. Sovente le funzioni di difensore civico sono svolte da avvocati.

⁷ L.LIA – A. LUCCHINI – M. GARGATAGLI, *Il difensore civico*, Milano, Giuffrè, 2007, p. 53.

⁸ Nello stesso senso, *ex pluribus*, T.A.R. Puglia, Lecce, sez. II, 28.9.2002, n. 4892, in *Foro Amm. T.A.R.*, 2002, p. 2991.

In alcuni casi, anzi, tale qualifica professionale è addirittura richiesta e/o valorizzata come sicuro indice di preparazione e competenza del candidato dagli Statuti locali.

Sicuramente rilevante sotto il profilo pratico è dunque interrogarsi circa l'idoneità di siffatto incarico istituzionale ad integrare causa d'incompatibilità all'esercizio della professione forense.

La norma giuridica di riferimento a tale riguardo è senz'altro costituita dall'art. 3, comma 1 e 2, R.D.L. 27.11.1933, n. 1578, per cui: *“L'esercizio delle professioni di avvocato e di procuratore è incompatibile con l'esercizio della professione di notaio, con l'esercizio del commercio in nome proprio o in nome altrui, con la qualità di ministro di qualunque culto avente giurisdizione o cura di anime, di giornalista professionista, di direttore di banca, di mediatore, di agente di cambio, di sensale, di ricevitore del lotto, di appaltatore di un pubblico servizio o di una pubblica fornitura, di esattore di pubblici tributi o di incaricato di gestioni esattoriali.*

È anche incompatibile con qualunque impiego od ufficio retribuito con stipendio sul bilancio dello Stato, delle Province, dei Comuni, delle istituzioni pubbliche di beneficenza, della Banca d'Italia, della Lista civile, del gran magistero degli ordini cavallereschi, del Senato, della Camera dei deputati ed in generale di qualsiasi altra Amministrazione o istituzione pubblica soggetta a tutela o vigilanza dello Stato, delle Province e dei Comuni.”.

La *ratio* di quest'ultima ipotesi di incompatibilità “va individuata nell'esigenza di tutelare l'indipendenza di detta professione e l'autonomia di giudizio e di iniziativa degli avvocati nella difesa e patrocinio degli interessi del cliente” (Cons. Naz. For., 21.2.2003, n. 5, in *Rass. Forense*, 2003, p. 568).

Non a caso, secondo consolidata giurisprudenza⁹ la stessa presuppone un “regime di subordinazione” e, di conseguenza, “non rientra nelle ipotesi di

⁹ Cass. Civ., SS. UU., 12.11.1997, n. 11151, in *Rass. Forense*, 1998, p. 401; Cass. Civ., SS. UU., 28.11.1997, n. 12040; Cass. Civ., SS. UU., 29.3.1989, n. 1530, in *Giust. Civ. Mass.*, 1989, fasc. 3.

incompatibilità prevista dall'art. 3 l. p. n. 1578 del 1933 per i dipendenti e per coloro che comunque abbiano un ufficio retribuito con stipendio gravante sul bilancio dello Stato o di enti controllati, l'incarico di assessore provinciale o di consigliere comunale, essendo questa una carica onoraria politica, che non comporta alcun vincolo di subordinazione gerarchica e che prevede un trattamento economico dalla natura prevalentemente indennitaria, equiparato soltanto "quoad mesuram" a quello dei dipendenti statali" (Cons. Naz. For., 23.7.2002, n. 115, in *Rass. Forense*, 2002, p. 901).

La carica di difensore civico non importa la costituzione di alcun rapporto di lavoro subordinato all'interno dell'ente, né a carico di quest'ultimo l'obbligo di corresponsione della retribuzione.

La prerogativa di indipendenza del difensore civico rispetto all'Amministrazione è, anzi, espressamente contemplata dagli Statuti locali e necessaria per il proficuo esercizio delle funzioni; tutti gli Statuti, inoltre, qualificano il trattamento economico di competenza del difensore civico come "*indennità di funzione*", sovente parificandolo a quello spettante al presidente del Consiglio e/o agli assessori.

Si deve, conseguentemente, escludere la sussistenza della causa d'incompatibilità in questione.

Tale conclusione, d'altronde, risulta condivisa anche dal Consiglio Nazionale Forense che, con parere del 6 ottobre 2005, n. 77, nel rispondere ad un quesito proposto dal Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Terni, ha "*riten(uto) di confermare il proprio consolidato orientamento (cfr. parere n. 52/1995, in V. PANUCCIO (a cura di), I pareri del Consiglio Nazionale Forense, Giuffrè, Milano, 1998, pp. 51 – 52), che esclude la sussistenza di incompatibilità nel caso prospettato in ragione della inequivocabile natura tassativa delle cause d'incompatibilità previste dall'art. 3 Ord. Prof., notoriamente insuscettibili di applicazione analogica o di interpretazione estensiva*".

4. La disciplina delle cause di ineleggibilità ed incompatibilità alla nomina di difensore civico è strettamente correlata all'istituto della decadenza: l'accertamento o la sopravvenienza di una delle prime comporta,

infatti, secondo le comuni previsioni statutarie e regolamentari, la decadenza dall'incarico.

Diverso è, invece, il caso della revoca di quest'ultimo, la cui causa giustificativa risiede nell'accertamento di gravi irregolarità nella conduzione dell'ufficio.

Sia la revoca che la decadenza dall'incarico sono dichiarate dal Consiglio.

La differenza causale dei due istituti tende, tuttavia, ad essere esaltata da quelle fonti normative che prevedono procedimenti articolati secondo diverse fasi e maggioranze.

La procedura di revoca, in altri termini, per intuibili esigenze di garanzie d'indipendenza del difensore civico rispetto all'Amministrazione controllata, tende ad essere regolamentata dagli Statuti locali in modo tale da assicurare un'ampia partecipazione dialettica dell'interessato e maggiori maggioranze qualificate.

L'art. 10 del Regolamento del difensore civico del Comune di Milano, ad esempio, prevede che: *“6. La revoca del difensore Civico è disposta per gravi motivi connessi all'esercizio delle sue funzioni.*

7. La procedura di revoca è promossa dal Presidente del Consiglio Comunale su richiesta del Sindaco o di almeno 1/5 dei componenti del Consiglio Comunale, con proposta motivata, da notificarsi al Difensore Civico.

8. Il Difensore Civico può presentare, nei successivi 10 giorni, le proprie controdeduzioni che vengono immediatamente notificate a tutti i componenti del Consiglio Comunale.

9. Il consiglio Comunale delibera sulla proposta di revoca, tenuto conto delle controdeduzioni dell'interessato, in seduta segreta, con votazione segreta e con il voto dei ¾ dei componenti del Consiglio. Se la proposta di revoca è approvata il Difensore Civico cessa immediatamente dall'incarico”.

Così anche l'art. 39 dello Statuto della Provincia di Lecco, per cui: *“3. Il Consiglio provinciale può revocare, per gravi motivi, l'incarico con deliberazione da adottarsi a maggioranza dei 2/3. La revoca è proposta da*

almeno 1/3 dei Consiglieri Provinciali e deve contenere l'indicazione dei motivi, con particolare riguardo a quanto espresso dal precedente art. 34 – comma 1).

4. Al Difensore Civico è assegnato un termine di giorni quindici per controdedurre ai rilievi formulati dalla proposta di revoca”.

La decadenza dall'ufficio, viceversa, dipendendo da ipotesi tassativamente previste dagli Statuti piuttosto che da una valutazione connotata da maggiori spazi di discrezionalità dell'organo consiliare, consegue ad un procedimento di mero “accertamento” che, comunque demandato allo stesso organo preposto alla nomina, non prevede in genere alcun contraddittorio con l'interessato e si svolge secondo le ordinarie forme di deliberazione consiliare ed il normale *quorum* costitutivo e deliberativo dell'organo.

Alcuni Statuti, tuttavia, prevedono dei meccanismi utili a “sanare” la nomina del difensore civico attraverso la rimozione della contestata causa d'ineleggibilità o incompatibilità.

L'art. 6, comma 2, del Regolamento del Difensore Civico della Provincia di Vercelli, ad esempio, prevede che: “ ... *L'incompatibilità sopravvenuta comporta la dichiarazione di decadenza dall'ufficio, se l'interessato non fa cessare la relativa causa entro venti giorni dalla contestazione*”.

Similmente, l'art. 10, comma 3, del regolamento del Difensore Civico del Comune di Milano statuisce che: “*Quando successivamente alla nomina si verifichi una delle condizioni di cui al comma precedente, il Presidente del Consiglio Comunale contesta la circostanza al Difensore Civico notificandogli motivato invito a rimuovere la causa. L'interessato ha 10 giorni di tempo per eliminare la causa di incompatibilità sopravvenuta. Entro 10 giorni dalla scadenza del termine predetto, il Consiglio delibera definitivamente e, ove ritenga che le cause di incompatibilità continuino a sussistere o non siano state rimosse, dichiara la decadenza dall'Ufficio di Difensore Civico Comunale*”.

Tali previsioni normative risultano, tuttavia, censurabili nella parte in cui non forniscono una piena ed assoluta garanzia di indipendenza, capacità ed obiettività del Difensore Civico nell'esercizio delle sue funzioni.

Non sembra, in altri termini, che chi abbia rivestito incarichi di partito fino al giorno precedente, ovvero fino allo stesso tempo intrattenuto rapporti giuridici di cointeressenza con l'ente di riferimento, possa d'un tratto rivestire quel grado di indipendenza, imparzialità ed obbiettività tale da legittimarlo, nell'interesse dell'intera comunità, al ruolo di difesa civica.

Più corrette, sotto il profilo dell'etica istituzionale, appaiono pertanto previsioni normative, quali quelle contenute nell'approvando regolamento dell'Ufficio del Difensore Civico del Comune di Castellaneta che, pretermettendo la regolamentazione di simili meccanismi di "salvataggio", escludono l'efficacia delle cause di ineleggibilità e/o incompatibilità soltanto *"se l'interessato cessa dalle funzioni o dalla condizione che le determinano entro la presentazione della candidatura"*.