

# Il ruolo del difensore civico comunale



Marco MARINARO

## Un "mediatore" istituzionale tra esigenze di efficienza dell'amministrazione pubblica e tutela dei cittadini e delle imprese

Il "difensore civico" è una figura poco nota e ciò soprattutto perché ancora pochi Comuni ne hanno previsto l'istituzione. Questo organo ha il compito di garantire l'imparzialità e il buon andamento della Pubblica Amministrazione e si adopera affinché gli atti o i provvedimenti abbiano regolare corso e siano tempestivamente emanati, segnalando, anche di propria iniziativa, gli abusi, le carenze e i ritardi dell'Amministrazione. Il difensore civico interviene al fine di prevenire l'insorgere di una controversia tra il cittadino e la Pubblica Amministrazione, vigilando sulla conformità dell'azione amministrativa alle leggi, assicurando il rispetto e la tutela dei diritti e delle posizioni giuridiche soggettive nei confronti della p.a., in generale favorendo il dialogo e la comunicazione tra l'Amministrazione comunale ed il singolo interessato sia esso persona fisica o persona giuridica (società, associazioni, enti). Quindi, prima di ricorrere all'Autorità giudiziaria, gli interessati possono rivolgersi al difensore civico per comportamenti o atti ritenuti illegittimi provenienti dagli uffici del Comune o da Enti ai quali lo stesso abbia delegato funzioni o compiti (ad esempio, consorzi o aziende sottoposte alla vigilanza del Comune o concessionari dei servizi Comunali).

L'esigenza di istituire il "difensore civico" presso i Comuni (ed anche presso le Province) nasce invero dalla necessità di avvicinare ai cittadini questa figura

più di quanto si sia riusciti a fare con il difensore civico "regionale". La prima proposta viene fatta risalire al 1967, mentre la diffusione presso gli enti locali inizia negli anni '80 soprattutto presso i Comuni dell'Emilia Romagna. Primo ad istituirlo è il Comune di Piacenza nel 1983, poi il Comune di Reggio Emilia nel 1984 e così via. Tuttavia, soltanto con l'approvazione della legge 142/90 viene prevista legislativamente la possibilità per i Comuni (e per le Province) di istituire il difensore civico. Peraltro, dato il rilievo pregnante dell'Ente Comune rispetto alla Provincia, ritenuto cellula primaria e fondamentale della vita amministrativa, si ritiene che proprio il Comune sia "l'habitat naturale per il difensore civico". Il "difensore civico" troverebbe lontane origini secondo gli esperti se non nell'antica Grecia (Euthinoy e Logistai) e nell'antica Roma (si ricordano i "tribuni della plebe") nel periodo della Roma Imperiale (ci si riferisce al "defensor civitatis" collocabile nel IV sec. d.C.). In tal modo si tenta di dimostrare come sin dall'antichità l'uomo abbia avvertito l'esigenza dell'istituzione di un organo in grado perorare le aspettative del popolo nella gestione della cosa pubblica. Tuttavia, se non in questi termini, l'odierno istituto del difensore civico difficilmente può dirsi discendere da tali antichi ruoli e funzioni.

Il movimento che conduce anche in Italia all'adozione del difensore civico

nasce probabilmente da un più moderno istituto di origine scandinava. Ci si riferisce al c.d. ombudsman (discendente dall' Hogste ombudsman nominato da Carlo XII, re di Svezia, nel 1713) che assume caratteri e connotazioni diversificate nei diversi ordinamenti nei quali viene introdotto. Negli anni '60 si sviluppa un ampio dibattito sulla opportunità di tale istituzione ritenuta una sorta di "magistratura di persuasione" priva quindi del potere di modificare, riformare o annullare gli atti esaminati. Invero, nonostante l'ampio dibattito sviluppatosi negli anni, tutt'oggi non esiste in Italia una disciplina organica del "difensore civico", salvo disposizioni frammentarie di leggi statali e particolarità normative dei singoli Enti di riferimento. Da più parti si auspica infatti una legge-quadro che peraltro istituisca anche la figura del difensore civico nazionale. L'unica norma che attualmente consente di descrivere questo istituto da un punto di vista generale è l'art. 11 del D.lgs. 267/00 (Testo Unico degli Enti locali) il quale attribuisce allo stesso compiti di vigilanza sull'imparzialità e sul buon andamento dell'azione amministrativa, nonché di tutela delle persone e dei cittadini da abusi, disfunzioni, carenze e ritardi posti in essere dagli organi della P.A..

Tuttavia, per comprendere a fondo il ruolo del difensore civico appare utile indagare sul significato dell'ombudsman dal quale trae le origini. La traduzione letterale del termine ombudsman è "uomo tramite". Il difensore civico è il "tramite", è colui il quale media in una posizione indipendente e neutrale fra le esigenze della p.a. e del cittadino, per la corretta applicazione della legge, per un giusto procedimento, per un'efficiente ed efficace erogazione dei servizi.

Emerge in tal modo la funzione principale del difensore civico. Questi nello svolgimento delle sue funzioni ha il potere di investigare, di informare, di promuovere, di sostituirsi alla p.a., ma ha soprattutto il compito istituzionale di mediare ponendosi al centro del dialogo tra cittadino e pubblica amministrazione. Infatti, il difensore civico non ha in genere poteri coercitivi e regge le sue funzioni sull'autorevolezza nell'intervenire nelle diverse situazioni adoperandosi per-

ché ciascun cittadino sia consapevole -in una corretta prospettiva civica- dei suoi diritti e doveri e la p.a. sia sempre più orientata all'accoglimento ed al servizio dello stesso.

Di qui un ruolo centrale e nevralgico nel porsi quale interlocutore autorevole nel difficile rapporto tra cittadino e amministrazione pubblica. "Mediare" in un sereno confronto delle esigenze delle parti e degli interessi emergenti, alla ricerca della corretta ermeneutica normativa in una continua osmosi tra fatto e norma. Conoscenze tecnico-giuridiche, tecniche comunicative e relazionali, attenzione per gli aspetti sociologici e psicologici, questo il bagaglio tecnico-culturale del difensore civico che deve essere in grado di operare per la composizione anche solo del semplice "disagio" sino alla più complessa controversia verso una soluzione che non è mai un compromesso, ma è sempre un'equa e legittima soluzione del problema.

I benefici derivanti dall'operatività dell'Ufficio del difensore civico comunale possono essere notevoli anche se spesso sottovalutati. Una soluzione consapevolmente assunta nel reciproco rispetto tra le parti in gioco e nell'attuazione corretta della normativa vigente non soltanto evita i notevoli costi ed i tempi di una azione giudiziaria, ma consente di costruire giorno dopo giorno tra cittadini ed Amministrazione un rapporto espressione di civiltà e legalità. Un'amministrazione equa e sana deve offrire ai cittadini l'opportunità di confrontarsi apertamente nell'esercizio dell'azione amministrativa e particolarmente per affrontare gli inevitabili contrasti che ciò comporta.

L'istituzione del difensore civico, dotato di adeguati strumenti normativi ed operativi, costituisce tuttora una scelta "coraggiosa" di Amministrazioni locali lungimiranti che intendono affermare e non solo proclamare i principi di trasparenza, imparzialità, ragionevolezza, economicità, efficienza ed efficacia nell'attuazione del programma politico adottato. Coerenza, partecipazione, confronto, sono le parole chiave nel perseguimento del bene comune.

L'attività di difesa civica pertanto diviene un'esigenza primaria dell'Amministrazione stessa che in tal modo legittima il suo operato quotidianamente non solo per il consenso elettorale ottenuto, ma per la capacità di attuare equamente e nella legalità le scelte politiche programmate nel continuo ed aperto confronto con gli amministrati, ispirandosi ai principi fondamentali del personalismo e del solidarismo codificati nella Carta costituzionale.

*Avvocato - info@studiolegalemarrinaro.it*