

## Sintesi per un nuovo sistema elettivo per il difensore civico del comune di Vicenza

Gentile Presidente, gentili consiglieri,

Vi ringrazio per avermi invitato a relazionarvi sui sistemi elettivi del difensore civico esistenti in Italia.

Sono particolarmente affezionato alla figura del difensore civico, e in particolare a quello vicentino, per aver svolto anni fa un tirocinio universitario e successivamente essermi laureato in scienze politiche con una tesi sulla difesa civica europea, in un'ottica comparata.

L'istituto del difensore civico trae origine dall'esperienza scandinava dell'ombudsman, letteralmente "uomo che funge da tramite".

Il difensore civico, cioè, è il tramite tra il cittadino e l'organismo di riferimento che lo crea.

È una figura tipica delle democrazie avanzate, che pongono il cittadino come soggetto di doveri e di diritti e non più, soltanto, come oggetto di servizi da parte della pubblica amministrazione.

È utile sottolineare come il difensore civico sia molto diffuso (è presente in circa novanta Paesi) e, pur presentando caratteristiche marginalmente differenti, si configuri sostanzialmente sempre con le medesime finalità di garanzia e si prefigga sempre il compito di creare il "ponte" tra cittadino e Amministrazione. Siamo chiaramente di fronte alla tipica impostazione democratico-costituzionale, dove si cercano sempre sistemi di pesi e contrappesi al fine di assicurare una tutela adeguata. Nel caso specifico, poi, l'Amministrazione per lungo periodo è stata considerata come portatrice dell'interesse generale e per questo dotata di un potere e di un'autorità forte e difficilmente contestabile da parte del singolo.

La figura del difensore civico diventa quindi lo strumento sia per evitare che i pubblici uffici abusino del potere loro conferito, sia per evitare che aumenti il distacco tra cittadino e istituzioni e manchi uno dei principi fondamentali dello stato di diritto, ossia il senso civico diffuso nel rispetto delle regole e della convivenza pacifica. Il fine è quello di riattivare i meccanismi di partecipazione attiva, sia sociale che politica, al fine di contribuire alla diffusione del diritto nella sua forma educativa, capace tra l'altro di fornire le basi per l'integrazione culturale in un mondo multietnico e globalizzato.

In Italia la figura del difensore civico esiste in ambito bancario, in ambito regionale e, con la legge 142/90, i comuni e le province possono istituirlo; egli "svolge un ruolo di garante dell'imparzialità e del buon andamento della pubblica amministrazione comunale e provinciale, segnalando, anche di propria iniziativa, gli abusi, le disfunzioni, le carenze e i ritardi dell'amministrazione nei confronti dei cittadini". Agisce per tutelare i principi costituzionali di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione.

Entrando ora nel merito del mio intervento, è importante premettere che ogni sistema elettivo produce diverse conseguenze politiche, ed è in base alle conseguenze ricercate che dev'essere scelto il sistema elettivo adatto.

Ad esempio, nella maggior parte dei comuni italiani, il difensore civico è eletto dal consiglio comunale a maggioranza qualificata (si tratta di sistemi che imitano il sistema elettivo del presidente della Repubblica: è richiesta la maggioranza dei due terzi degli aventi diritto nelle prime tre votazioni, e la maggioranza assoluta (50%+1 degli aventi diritto) dalla quarta votazione in poi).

Tale sistema elettivo serve per favorire la scelta di personalità slegate dalla logica

“maggioranza-opposizione”, anche se, come nella scelta del presidente della repubblica, non sempre l'intento del legislatore è soddisfatto dalla realtà.

Il comune di Vicenza, in questi anni, ha avuto un sistema elettivo differente ed originale, reso obsoleto dalla recente scomparsa delle circoscrizioni. Infatti il sistema elettivo del difensore civico di Vicenza, come sapete, consisteva nella votazione congiunta dei consiglieri comunali e dei consiglieri di circoscrizione, che a maggioranza eleggevano il difensore civico. Tale sistema permetteva (nella teoria ma anche, in qualche occasione, nella pratica), la concentrazione del consenso su candidati non riconducibili alla logica “maggioranza-opposizione”.

Passiamo ad alcuni esempi:

- a Siena il difensore civico è eletto a scrutinio segreto dal consiglio comunale, con il voto favorevole dei tre quarti dei componenti (qui non è previsto di passare alla maggioranza assoluta dopo alcune votazioni, quindi da un lato l'eletto sarà sicuramente condiviso da maggioranza e opposizione, dall'altro lato è alto il rischio di non trovare un accordo e quindi di non riuscire ad eleggere alcun candidato. Molto simile è il sistema prescelto a Novara.
- A Empoli il difensore civico è eletto dal consiglio comunale, a scrutinio segreto, con il voto favorevole dei due terzi dei componenti (dopo due votazioni infruttuose, è sufficiente il 50%+1 dei voti). Tale sistema favorisce l'elezione di un difensore civico vicino alla maggioranza; la qual cosa riduce il rischio di litigiosità tra difensore civico e amministrazione ma produce una diminuzione di efficacia.
- A Potenza il sistema è più complicato: è richiesta la maggioranza dei tre quarti per la prima votazione, la maggioranza dei due terzi per la seconda e la terza votazione. Nel caso in cui neanche la terza votazione fosse sufficiente ad eleggere il difensore civico, si annullerebbero tutte le candidature e si procederebbe alla ricerca di nuovi candidati, essendo bocciati tutti quelli presentati per la prima “sessione” di votazioni. Tale sistema obbliga maggioranza e opposizione a confrontarsi e a trovare un candidato condiviso, favorendo anche l'elezione di outsiders.
- A Venezia il difensore civico è eletto con la maggioranza assoluta dei consiglieri comunali (il 50%+1); valgono anche qui, con maggior forza, le considerazioni fatte per la città di Empoli.
- Molti comuni (Udine per esempio) prevedono il quorum dei 2/3 dei consiglieri comunali, con effetti simili a quelli descritti parlando di Empoli.
- Altri comuni hanno sistemi elettorali che coinvolgono la società civile. Esistono, anche e specialmente all'estero, difensori civici eletti direttamente dai cittadini, attraverso seggi aperti nei diversi quartieri delle città. Altri sistemi utilizzano le consulte cittadine (consulte dei giovani, delle associazioni di volontariato, rappresentanti di categoria... In tanti comuni infatti, le consulte e le altre organizzazioni rappresentative della società civile hanno riconoscimento negli statuti e nei regolamenti di partecipazione e sono a tutti gli effetti organi della società civile presenti nell'organigramma comunale. Tali sistemi, in forte ascesa nel panorama europeo della difesa civica, a mio avviso conferiscono al ruolo del difensore civico l'autorevolezza che deriva dalla distanza dalle posizioni partitiche che troppo spesso influiscono nella determinazione dei difensori civici, garantendo autonomia e risonanza, anche mediatica, al suo lavoro.
- Alcuni comuni europei, inoltre, utilizzano un interessante sistema di voto utile a

garantire la massima rappresentatività: il sistema di voto alternativo, lo stesso utilizzato per eleggere il parlamento australiano. Tale sistema si può sintetizzare in questo modo: prevede la possibilità per l'elettore di non votare un singolo candidato, ma di classificare tutti i candidati secondo il proprio ordine di gradimento. Qualora nessun candidato abbia raggiunto la maggioranza assoluta di *prime preferenze*, il candidato meno votato viene eliminato, e le sue schede vengono ripartite fra i rimanenti candidati seguendo le *seconde preferenze* in esse riportate. Il meccanismo continua in tal guisa finché nessun candidato residuo abbia raggiunto la prescritta maggioranza assoluta.

Altrettanto importanti sono i criteri di presentazione delle candidature, in grado di influire notevolmente sul tipo di lavoro che svolgerà il difensore civico (anche se, da quel che leggo sui giornali, non so se anche tali criteri sono in discussione nel nostro comune). Così in molti casi le candidature possono essere presentate solo dai gruppi consiliari, in altri casi solo supportate da firme di cittadini, in altri casi su indicazione delle associazioni, in altri casi vigono sistemi misti.

I criteri di esclusione delle candidature, al pari di quelli di presentazione delle stesse, possono incidere notevolmente sull'attività del difensore civico: così in alcuni comuni si escludono gli appartenenti a movimenti politici (o che ne abbiano fatto parte nei tre anni precedenti all'elezione), si escludono le persone non laureate in scienze giuridiche, e così continuando.

A tal proposito faccio notare che in Europa la tendenza è quella di permettere la nomina di difensore civico anche a persone con curricula diversi da quelli prettamente giuridici: il mediatore europeo, P. Nikiforos Diamandouros, è ad esempio laureato in scienze politiche. Si va affermando cioè la tendenza a riconoscere ai difensori civici il ruolo di mediatori dei conflitti tra amministrazione e cittadino, ma anche tra amministrazione e gruppi sociali.

Nella speranza di esservi stato di aiuto vi ringrazio per avermi ascoltato.

Vicenza, 16 settembre 2008

*Nicola Stocchiero*