

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XII LEGISLATURA —————

N. 878

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori GIURICKOVIC, CORASANITI,
PERLINGIERI, PASQUINO, ELLERO e DELL'UOMO

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 21 SETTEMBRE 1994

Istituzione del difensore civico

INDICE

Relazione	<i>Pag.</i>	3
Disegno di legge	»	6

ONOREVOLI SENATORI. - L'avanzamento della base sociale e produttiva del Paese, che ha permesso lo stabile inserimento dell'Italia tra le prime cinque nazioni industrializzate e che è stata favorita dall'adozione dei nuovi modelli conseguenti all'integrazione europea, ha reso sempre più intollerabile lo stato di degenerazione e arretratezza in cui versa l'esercizio dei pubblici poteri. Alle nostre spalle - e del resto tutt'altro che esaurita - vi è una fase storica vissuta dall'Italia che ha visto esplodere in superficie tutti i vizi accumulati dal vecchio regime politico portandolo ad una crisi definitiva, dalla quale il Paese sta cercando di uscire ricostruendo un sistema politico nuovo, basato su premesse del tutto diverse da quelle che condussero all'edificazione della Repubblica postbellica.

Questa Legislatura nasce all'insegna di uno slancio riformista che va paragonato alle responsabilità di ricostruzione di fronte alle quali si trovò la Costituente. Davanti a noi c'è la necessità di riformare uno Stato, insopportabilmente inefficiente e oppresso da un debito finanziario pesantissimo, avvilito da una crisi morale devastante. La riforma dello Stato deve avvenire su basi che rompano la continuità con il passato: privilegiati dovranno essere i valori della partecipazione democratica dei cittadini alla vita pubblica, privilegiata dovrà essere una concezione della democrazia non esaurita nelle forme e nei riti istituzionali ma che invece si avvicini alle esigenze reali del Paese colmando il tradizionale fossato che lo separa da quello reale per dare vita a una stagione di rigenerazione democratica. Sono valori questi che appaiono ormai essere fatti propri da pressochè tutto lo schieramento delle forze politiche e sociali, ma che attendono di essere tradotti in concreti strumenti di apertura della vita pubblica.

Il rapporto tra Stato e cittadino nella vita quotidiana è il primo terreno su cui misurare la volontà di rinnovamento: di fronte alle istituzioni amministrative il cittadino italiano ancora oggi non è in una posizione di parità anche formale, come invece avviene ad esempio nei sistemi dell'area anglosassone. Anzi, si trova quasi sempre in una posizione di vero e proprio suddito debole: l'amministrazione finisce con l'avere sempre ragione, pochi sono gli strumenti a disposizione per far valere i propri diritti. Eppure la nostra Carta costituzionale, quando si è trattato di stabilire le regole fondamentali di comportamento della pubblica amministrazione è stata estremamente chiara: imparzialità ed efficienza sono i principi che devono guidarne l'azione; due facce, in fondo, della stessa medaglia: una gestione imparziale della cosa pubblica non privilegia nessuno e favorisce il soddisfacimento di tutte le richieste; una inefficiente induce alla ricerca del particolarismo e consente che finisca con l'essere concesso come un favore quel che è nè più nè meno dovuto.

Da diversi anni è comunque in atto una reazione a questo stato di cose: reazione che - dato lo stato di paralisi progettuale in cui versava ormai la classe politica nazionale - è venuta dal basso, dai cittadini attraverso l'associazionismo e, come istituzioni, dagli enti locali. Si è diffuso così a macchia d'olio l'istituto del difensore civico, una figura ormai familiare ed a lungo studiata dalla pubblicistica e su cui non vale quindi spendere ulteriori parole.

Il presente disegno di legge mira però a superare l'attuale configurazione del difensore civico rafforzandone ruolo e poteri. Per far questo si sono perseguiti due obiettivi. Il primo è quello di collocare i poteri di vigilanza del difensore civico al

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

livello comunale (mentre oggi questa figura ha quasi sempre un rango regionale), al livello cioè al quale più stretto e quotidiano è il contatto tra cittadino e pubblici poteri e al quale avviene l'esecuzione dell'attività amministrativa. Il secondo obiettivo è quello di sottrarre la nomina del difensore civico agli organi rappresentativi (come invece per lo più oggi è) per affidarle direttamente agli elettori, così da attribuire al difensore civico una rappresentatività propria e farne dunque un contraltare politico degli organi amministrativi, sia pur limitatamente alla tutela degli interessi dei cittadini: un *ombudsman* italiano, questo il modello cui è ispirato questo disegno di legge.

L'istituto delineato dal presente disegno di legge non si sostituisce ad analoghe figure già previste dagli ordinamenti regionali, ma vi si aggiunge come strumento in più a disposizione dei cittadini e soprattutto con un incardinamento che resta rigorosamente riferito alla municipalità. Si è scelta infatti la strada di valorizzare l'autonomia comunale, delegando agli statuti la disciplina di dettaglio del difensore, pur dettando la legge una serie di norme e principi tesi ad omogeneizzarne l'applicazione, a cui gli statuti e i conseguenti regolamenti attuativi devono conformarsi.

Proprio per rispetto della autonomia comunale l'istituzione del difensore civico non è assolutamente obbligatoria. Lo diventa, però, nel momento in cui siano i cittadini a chiederlo con una petizione che dev'essere firmata da un certo numero minimo di essi: questa è una legge dalla parte dei cittadini e quindi è sembrato giusto lasciare alla loro volontà l'istituzione del difensore civico, dando loro il potere di attivare la relativa procedura. Si è anche tenuto conto della realtà del mondo comunale che vede le città più grandi ormai organizzate con organi di decentramento infracomunale. Per questo anziché un unico difensore civico si è ritenuto, per i comuni con popolazione superiore ai 100.000 abitanti, i quali hanno già da tempo delegato alle circoscrizioni molte funzioni amministrative dirette, di moltiplicare la

figura, istituendo un difensore civico per circoscrizione, con poteri e funzioni identici a quello monocratico e introducendo un criterio di competenza territoriale per le istanze a lui presentate.

L'altra importante caratteristica originale di questo disegno di legge è rappresentata dall'elezione diretta grazie alla quale i cittadini possono scegliere il proprio difensore civico. Questo diventa quindi un organo che è espressione diretta della cittadinanza e responsabile politicamente davanti ad essa. La comunità potrà vedere in esso un organo pubblico cui rivolgersi per riequilibrare il rapporto con la pubblica amministrazione: è il difensore civico che potrà chiedere a nome del o dei cittadini informazioni su un atto; al difensore civico gli uffici comunali dovranno rappresentare le motivazioni del proprio comportamento; il difensore civico potrà chiedere direttamente, o rivolgendosi al sindaco quale capo dell'amministrazione, che siano rimossi gli impedimenti denunciati dai ricorrenti o compiuti gli atti richiesti. L'elezione diretta, inoltre, accompagnata come sarà da una campagna elettorale fra candidati, non solo permetterà agli elettori di scegliere sulla base della competenza e delle garanzie di impegno che i vari candidati potranno mostrare, ma servirà anche a pubblicizzare il nuovo istituto consentendogli di divenire uno strumento familiare ed agevole da utilizzare (e proprio perchè non sfugge che il suo successo è strettamente dipendente dalla facilità di accesso, nel disegno di legge si raccomanda ai comuni di predisporre le misure tecnico-logistiche che facilitino il contatto tra i cittadini e l'ufficio del difensore civico).

Peraltro ai proponenti non sfugge l'importanza di tener questa figura lontana da possibili processi di partitizzazione; ovvero l'importanza di evitare che essa sia asservita alle maggioranze politiche che governano la città, contraddicendo così clamorosamente i propri obiettivi. Per questo una norma apposita prevede che l'elezione del difensore civico sia distanziata di non meno di un anno da quella del consigli comunale e del sindaco, in modo

da distinguere i due tipi di voto e di rendere il difensore civico interprete di un momento diverso dell'opinione pubblica. Il difensore civico è destinato a divenire il controllore del governo cittadino non già sul piano politico-programmatico, il che è e resta compito preciso dell'opposizione, ma sul piano della tutela della posizione dei cittadini di fronte alla burocrazia: una sorte di voce del cittadino.

Fermo restando ovviamente la competenza assoluta degli altri mezzi di tutela giurisdizionale previsti dall'ordinamento generale dello Stato, al difensore civico è demandata la tutela degli interessi dei cittadini, considerati singolarmente o nelle formazioni sociali di cui è ricca la vita cittadina, operando egli più sul piano della qualità dell'amministrazione - e quindi con un occhio per l'interesse collettivo - che non in funzione del mero reintegro delle posizioni giuridiche lese. Da questo discendono la disciplina del procedimento davanti al difensore civico e la individuazione dei suoi poteri che sono stati costruiti in maniera positiva (consentendogli cioè di suggerire i modi per rimuovere le eventuali inadempienze burocratiche, fermi restando

peraltro l'autonomia dell'amministrazione comunale e il primato gerarchico del sindaco).

I proponenti ritengono quindi che l'ingresso nel nostro ordinamento amministrativo di questo istituto rappresenterà un segno tangibile della novità dei tempi e della diversa qualità nei rapporti tra poteri pubblici e cittadini, sottolineando anche una maggiore responsabilizzazione del ruolo dell'autogoverno locale che è bandiera ormai non più di una sola parte politica ma anzi questione entrata di prepotenza nell'agenda dei programmi di qualsiasi governo. Al tempo stesso si attribuiscono effetti assai positivi alla creazione del difensore civico comunale anche sul piano dell'efficienza burocratica: i criteri cui i comuni dovranno uniformarsi, adeguandoli alla realtà di ogni situazione, permetteranno maggiore certezza delle regole, maggiore responsabilizzazione degli uffici pubblici, maggiore trasparenza e celerità nel disbrigo delle pratiche pubbliche. Ne guadagnerà il prestigio delle istituzioni locali ma soprattutto ne guadagneranno la qualità della vita del cittadino e la sua soddisfazione di contribuente.

DISEGNO DI LEGGE

TITOLO I

DISPOSIZIONI GENERALI

Art. 1.

(Definizione dell'istituto del difensore civico)

1. La tutela non giurisdizionale dei cittadini, singoli e associati, nei confronti delle amministrazioni comunali, degli organi, delle aziende e degli enti comunali è attuata attraverso l'istituzione presso ogni comune del Difensore civico comunale. Nei comuni con popolazione superiore a 100.000 abitanti, in cui siano istituite le circoscrizioni di decentramento infracomunale, il Difensore civico è eletto ed esercita le sue funzioni su base circoscrizionale, come disposto dal Titolo III.

Art. 2.

(Istituzione del difensore civico)

1. I comuni hanno facoltà di istituire il Difensore civico comunale, conformandosi alle disposizioni della presente legge.

2. L'istituzione del Difensore civico comunale può essere richiesta da 500 cittadini, residenti nel Comune, nei comuni fino a 5.000 abitanti; da 1.000, nei Comuni da 5.001 a 20.000 abitanti; da 1.500 nei comuni da 20.001 a 50.000 abitanti; da 2.000 nei Comuni da 50.001 a 100.000 abitanti, da 3.000 nei Comuni oltre i 100.000 abitanti. I Comuni adottano le modifiche allo Statuto comunale e le altre conseguenti deliberazioni relative all'istituzione ed all'organizzazione del Difensore civico comunale entro quattro mesi dalla presentazione della predetta richiesta.

3. In caso di inottemperanza, il prefetto, salvo che apprezzate le circostanze conceda al comune inadempiente una proroga per

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

un periodo comunque non superiore a sessanta giorni, nomina con proprio decreto un commissario affinché predisponga d'ufficio le deliberazioni da sottoporre al consiglio comunale. Qualora il consiglio non approvi le relative delibere entro venti giorni il commissario si sostituisce al consiglio per l'approvazione.

Art. 3.

*(Durata in carica e revoca del
Difensore civico)*

1. Il Difensore civico dura in carica quattro anni.

2. L'elezione si svolge ad almeno un anno di distanza da quella del consiglio comunale. Nel caso in cui il Difensore civico cessa dalla carica nei sei mesi che precedono o nei sei mesi successivi le elezioni per il rinnovo del consiglio comunale, è prorogato di diritto fino alla prima data utile dell'anno solare seguente.

3. Il Difensore civico può essere revocato con decreto motivato del prefetto, nei casi di impossibilità di funzionamento dell'ufficio a lui imputabili.

4. In caso di dimissioni o revoca del Difensore civico il prefetto convoca i comizi per il rinnovo della carica entro sessanta giorni. L'impugnazione del decreto prefettizio, che può essere esercitata entro quarantotto ore dalla notifica del provvedimento all'interessato, sospende tale termine e su di essa si pronuncia il tribunale amministrativo regionale, in via urgente, entro cinque giorni. La decisione del tribunale amministrativo regionale può essere impugnata entro tre giorni presso il Consiglio di Stato che decide entro i successivi cinque giorni.

Art. 4.

*(Principi e criteri direttivi relativi
all'istituzione del Difensore civico)*

1. Nell'adozione delle norme statutarie istitutive dell'ufficio del Difensore civico

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

comunale i comuni devono rispettare i seguenti principi e criteri direttivi:

a) il Difensore civico comunale è organo monocratico, eletto a suffragio universale e diretto dai cittadini secondo le disposizioni del titolo II;

b) la legittimazione attiva a ricorrere al Difensore civico comunale spetta a tutti coloro che risiedano non occasionalmente nel comune e alle formazioni sociali che denunciano un comportamento ingiusto nei propri confronti da parte degli organi comunali;

c) il Difensore civico comunale ha il potere di valutare la fondatezza dell'istanza ricevuta, rigettandola se la ritiene infondata; di chiedere al ricorrente e all'amministrazione ogni chiarimento utile, mediante audizione diretta, anche in contraddittorio, dei soggetti interessati e mediante acquisizione di atti e documenti, contro la quale non può essere opposto dall'amministrazione il segreto d'ufficio;

d) al termine della fase istruttoria, il Difensore civico comunale conclude il procedimento:

1) disponendo l'archiviazione degli atti;

2) avanzando richiesta di provvedere agli organi competenti dell'amministrazione per gli adempimenti diretti a rimuovere la causa del ricorso;

e) il Difensore civico comunale può promuovere ricorso amministrativo gerarchico ovvero può ricorrere presso il tribunale amministrativo regionale contro gli atti di diniego della richiesta di provvedere; contro gli atti assunti dall'amministrazione in seguito alla richiesta ma che non siano ritenuti coerenti a questa; contro il silenzio dell'amministrazione decorso il termine di sessanta giorni dall'inoltro della richiesta;

f) l'amministrazione comunale è tenuta a fornire al Difensore civico comunale, mediante estrazione di copia di atti e documenti o disponendo la presentazione, per essere sentito, del funzionario responsabile del procedimento, tutte le informazioni da questo richieste; a fornire al Difensore civico comunale la motivazione degli atti

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

contestati; a motivare gli atti con cui aderisce, ovvero con cui non aderisce, alla richiesta di provvedere del Difensore civico comunale;

g) il Difensore civico ha facoltà di partecipare con voto consultivo alle riunioni della Giunta comunale in cui si discute delle materie concernenti i rapporti tra Amministrazione e cittadini e l'organizzazione e il funzionamento degli uffici del comune; inoltre periodicamente presenta al consiglio comunale una relazione sull'attività svolta, segnalando i casi in cui si sono verificati irregolarità e ritardi e formulando osservazioni e suggerimenti e può inviare, in ogni momento osservazioni specifiche in casi di particolare importanza o comunque meritevoli di urgente considerazione.

Art. 5.

(Principi e criteri direttivi in materia di regolamenti relativi al procedimento)

1. Nell'adozione del regolamento relativo alle procedure dell'ufficio del Difensore civico comunale i comuni devono rispettare i seguenti principi e criteri direttivi:

a) la presentazione dell'istanza al Difensore civico comunale non è sottoposta ad alcuna particolare formalità nè può essere assoggettata al pagamento di imposte o di diritti di segreteria;

b) quando deve procedere all'acquisizione di informazione o a un'audizione dell'istante, il Difensore civico comunale deve provvedere a convocarlo a domicilio;

c) tutte le richieste di esibizione di atti e documenti o le convocazioni per audizioni fatte all'amministrazione devono rispettare un preavviso di almeno quindici giorni; devono contenere l'indicazione degli atti e documenti richiesti; in caso di audizioni, devono indicare quali atti e documenti il funzionario convocato sarà chiamato ad esibire e su quali materie potranno essergli rivolti quesiti;

d) dall'istituzione del Difensore civico comunale, ogni comunicazione dell'amministrazione comunale a cittadini, enti e soggetti giuridici e ogni atto del procedimento che li riguardi deve contenere, a

pena di nullità dell'atto, un numero di protocollo identificativo del procedimento in tutto il suo iter; il nome del funzionario responsabile del procedimento; tali elementi devono essere indicati anche in tutti gli atti che compongono il procedimento davanti al Difensore civico, a pena di irricevibilità;

e) ad eccezione di quanto disposto nella lettera precedente tutte le comunicazioni tra il Difensore civico comunale e l'istante e l'amministrazione comunale non sono soggette a obblighi di forma nè possono essere assoggettate al pagamento di imposte o di diritti di segreteria;

f) contro ogni opposizione dell'amministrazione alle richieste del Difensore civico comunale, quest'ultimo ricorre gerarchicamente in via urgente al sindaco che deve pronunciarsi entro quarantotto ore impartendo ai funzionari responsabili le relative disposizioni;

g) il Difensore civico comunale ha facoltà di chiedere, motivandola, l'adozione di sanzioni disciplinari nei confronti del funzionario responsabile del procedimento; l'inottemperanza da parte di questi alle richieste del Difensore civico durante la fase istruttoria equivale a inottemperanza alla disposizione di un superiore gerarchico.

Art. 6.

(Principi e criteri direttivi in materia di organizzazione dell'ufficio del Difensore civico)

1. Nell'adozione delle delibere organizzative, finalizzate a dotare l'ufficio del Difensore civico comunale dei mezzi e del personale in misura adeguata ad assicurare l'efficace funzionamento, i comuni devono rispettare i seguenti principi e criteri direttivi:

a) la sede dell'ufficio del Difensore civico comunale deve essere collocata nel palazzo comunale e dev'essere composta da locali idonei a permettere lo svolgimento delle funzioni dell'ufficio e al contempo la ricezione del pubblico; il comune destina a tal fine locali che consentano una facile individuazione e un facile accesso da parte

del pubblico e che non presentino barriere di tipo architettonico che ostacolino l'accesso di cittadini disabili;

b) il comune individua nella propria pianta organica, tenuto conto delle esigenze dei propri uffici, i profili funzionali e il numero di dipendenti per ciascun profilo da assegnare all'ufficio del Difensore civico comunale; il Difensore civico comunale, d'intesa con il sindaco, nomina il personale che compone l'organico dell'ufficio;

c) il comune, fatte salve le spese di retribuzione del personale assegnato e quelle strumentali alle esigenze dell'ufficio, assegna al Difensore civico comunale una dotazione mensile non inferiore a lire 2 milioni e non superiore a lire 5 milioni per i comuni aventi popolazione non superiore 50.000 abitanti; non inferiore a lire 5 milioni e non superiore a 7 milioni per i comuni aventi popolazione superiore a 50.000 abitanti.

TITOLO II

NORME SULL'ELEZIONE DEL DIFENSORE CIVICO

Art. 7.

(Modalità di elezione del Difensore civico comunale)

1. Salvo quanto previsto nel titolo III, il Difensore civico comunale è eletto a suffragio universale e diretto dagli elettori del comune secondo le modalità di elezione dei sindaci dei comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti, di cui all'articolo 6 della legge 25 marzo 1993, n. 81, in quanto applicabile.

Art. 8.

(Requisiti di eleggibilità e cause di ineleggibilità)

1. Sono eleggibili alla carica i cittadini italiani in possesso dei diritti civili e politici; iscritti da almeno un anno nelle liste elettorali del comune; che abbiano conseguito da almeno cinque anni un

diploma di laurea in discipline economico-giuridiche; che non abbiano riportato condanne per delitti non colposi o a pena detentiva per contravvenzione e che non siano stati sottoposti a misure di prevenzione o di sicurezza; e che non siano dipendenti del comune, non siano titolari di rapporti contrattuali o di concessione o di autorizzazione con la pubblica amministrazione nè siano rappresentanti legali di società, imprese, associazioni che ricevano contributi a carico del bilancio del comune, o della provincia o della regione cui appartiene il comune, o dello Stato.

2. Sono ineleggibili coloro che non siano cessati almeno tre mesi prima l'elezione del Difensore civico dalle cariche di ministro, di parlamentare, di sindaco, di presidente della giunta regionale e provinciale, di consigliere regionale, provinciale, comunale e circoscrizionale, di assessore regionale, provinciale e comunale e da ogni altra carica la cui nomina compete a uno di tali organi. Si applicano a coloro che ricoprono la carica di Difensore civico comunale le norme vigenti in materia di ineleggibilità per le elezioni politiche ed amministrative.

3. Sono altresì ineleggibili i magistrati di ogni ordine e grado, i magistrati amministrativi, i membri dei comitati regionali di controllo, i prefetti, i dipendenti della pubblica amministrazione di qualunque grado, che non abbiano cessato le funzioni almeno tre mesi prima la data delle elezioni.

Art. 9.

(Incompatibilità e decadenza dalla carica)

1. Qualora il Difensore civico comunale si venga a trovare successivamente alla elezione in una delle condizioni di ineleggibilità previste dai commi 1 e 3 dell'articolo 8, egli deve, a pena di decadenza dalla carica, rimuovere la causa di incompatibilità entro trenta giorni dal suo verificarsi.

2. Si applicano al Difensore civico comunale e circoscrizionale le norme in vigore in materia di sospensione e revoca dalla carica per gli amministratori di enti locali.

TITOLO III

DISPOSIZIONI RELATIVE AI COMUNI
CON POPOLAZIONE SUPERIORE A
200.000 ABITANTI

Art. 10.

*(Modalità di elezione del Difensore civico
circostrizionale)*

1. Nei comuni con popolazione superiore a 100.000 abitanti in cui siano istituite le circoscrizioni di decentramento, è istituito il Difensore civico circostrizionale, eletto con suffragio universale e diretto dai cittadini residenti nella circoscrizione.

2. È dichiarato eletto il candidato che abbia ottenuto il maggior numero di voti validi. Le ulteriori modalità di elezione del Difensore civico circostrizionale sono regolate, in quanto applicabili, dalle norme della legge 25 marzo 1993, n. 81.

3. Per i requisiti di eleggibilità e per le cause di ineleggibilità si applicano gli articoli 8 e 9 della presente legge.

Art. 11.

(Funzioni del Difensore civico circostrizionale e sua competenza)

1. Il Difensore civico circostrizionale ha tutti i diritti e i doveri ed esercita le stesse funzioni del Difensore civico comunale e a lui si applicano tutte le norme di cui al Titolo I. Egli è competente a ricevere le istanze di coloro che risiedono nella circoscrizione ed a promuovere la tutela nei confronti dell'amministrazione comunale e dei suoi organi di decentramento infracomunale.

Art. 12.

(Organi di decentramento infracomunale)

1. Nei comuni in cui sono istituiti i Difensori civici circostrizionali, le disposizioni di cui alle lettere a), b) e c) del comma

1 dell'articolo 5 e di cui alla lettera *g*) del comma 1 dell'articolo 4 si intendono riferite agli organi di decentramento infracomunale per le parti di loro competenza.

2. La dotazione di cui alla lettera *c*) del comma 1 dell'articolo 6 sarà ripartita tra i Difensori civici circoscrizionali in proporzione alle dimensioni delle rispettive circoscrizioni infracomunali.