

# SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XII LEGISLATURA —————

N. 1863

## DISEGNO DI LEGGE

**d'iniziativa dei senatori DANIELE GALDI, SALVI, DE LUCA,  
SMURAGLIA, BARRA, BASTIANETTO, PELELLA, GRUOSSO,  
CARNOVALI, SCIVOLETTO, DI ORIO, BEDONI, BRIGANDÌ,  
CASADEI MONTI, RUSSO, BETTONI BRANDANI, D'ALESSANDRO  
PRISCO, PAGANO, IMPOSIMATO, ANGELONI, LAFORGIA,  
BARBIERI, BUCCIARELLI, LONDEI e BEDIN**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 21 GIUGNO 1995

---

Istituzione dell'ufficio del garante del cittadino anziano

---

## INDICE

Relazione .....	Pag.	3
Disegno di legge .....	»	6
Titolo I - Finalità e disposizioni generali .....	»	6
Titolo II - Norme organizzative .....	»	8

ONOREVOLI SENATORI. - La questione della tutela del cittadino nei confronti della pubblica amministrazione, e più in generale, dell'individuazione di strumenti di garanzia per il cittadino che si trovi in situazione di svantaggio è uno dei punti di riferimento di ogni moderno ordinamento democratico.

La strumentazione legislativa e giuridica per venire incontro a questa esigenza deriva sostanzialmente dalle esperienze realizzate nei decenni scorsi soprattutto nei Paesi anglosassoni e nel Nord Europa. Progressivamente anche nel nostro Paese è sorta una tutela giurisprudenziale e si è cercato di realizzare, partendo dalle autonomie locali, un sistema di riferimento in grado di riferirsi alle diverse specificità e alle svariate categorie di soggetti «deboli». Tuttavia le esperienze più qualificanti e decisive sono quelle sorte dallo sponteismo delle organizzazioni sindacali e del volontariato. Punto di arrivo della legislazione italiana è stata l'istituzione del cosiddetto «ufficio del difensore civico» realizzato dapprima nella legislazione delle maggiori regioni italiane e successivamente recepito all'interno della legge 8 giugno 1990, n. 142, che disciplina la possibilità per le province ed i comuni di prevedere nello statuto di istituire l'ufficio del difensore civico. Questa norma rappresenta la prima disposizione nazionale di legge in questo senso.

Tuttavia l'istituzione dell'ufficio del difensore civico non è stata del tutto realizzata e compiuta, anche per l'estrema ampiezza dell'intervento, che va a coprire l'intero concetto di «cittadinanza». Hanno avuto pertanto più incisività nell'intervento le iniziative poste in essere dalle organizzazioni del volontariato e dalle strutture di patronato delle organizzazioni sindacali, che hanno specializzato le proprie funzioni a determinate categorie «deboli» (*handicap*, anziani, emarginati, eccetera). Per questo motivo è

opportuno, da un lato, rivedere e potenziare le funzioni del difensore civico e, dall'altro, contribuire a definire delle attribuzioni proprie, destinate a categorie sociali svantaggiate maggiormente definite, pur nella loro rilevanza. Il principale soggetto da identificare in questo senso è certamente la figura dell'anziano, la cui condizione nel nostro Paese è estremamente variegata: in molti casi al limite della marginalità sociale, in altri soggetto inserito e dotato di forti potenzialità. In questo senso il ruolo delle autonomie locali e del territorio risulta essere decisivo.

Modello di riferimento per uno strumento di garanzia è da individuarsi nell'istituto che ha originato il difensore civico: l'*Ombudsman*. Dal saggio di Francesco Pucci: *Il difensore civico negli Enti pubblici territoriali* pubblicato sul n. 9 del 1992 di *Nuova rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza*.

«La riforma delle autonomie locali sembra qualificare il difensore civico proprio come istituto di partecipazione, riportando all'attualità il lungo ed appassionato dibattito dottrinario coinvolgente la stessa possibilità ed opportunità di introduzione dell'istituto nell'ordinamento giuridico italiano.

L'istituto dell'*Ombudsman* esiste in Svezia da più di un secolo e mezzo, ma ha attirato l'attenzione degli altri Paesi soltanto quando, nel 1954, è stato istituito in Danimarca. Nato come organo indipendente collegato al Parlamento con funzioni di ispezione dell'amministrazione dipendente dell'esecutivo l'*Ombudsman* ha avuto una sempre più ampia diffusione non solo in Europa, ma anche in America, in Australia, in Africa ed in Asia. La rapida estensione dell'istituto ha così interessato ordinamenti appartenenti a distinti sistemi giuridici e a diversi sistemi di governo adattandosi alle

strutture sociali sia dei Paesi industrializzati (si pensi all'Europa e all'America sia dei Paesi in via di sviluppo - Ghana, Zambia, alcune regioni dell'India).

Concepito inizialmente come emanazione del Parlamento nei confronti della pubblica Amministrazione, ha assunto ben presto la funzione di garante del cittadino nelle situazioni di cattivo uso del potere amministrativo. (...)

La possibilità per l'Ombudsman di contribuire ad umanizzare i rapporti tra Stato e cittadini acquista un valore fondamentale soprattutto nell'epoca attuale in cui un notevole aumento delle funzioni amministrative dello Stato in ogni settore della vita economica e sociale ha comportato un corrispondente aumento della potestà discrezionale e quindi della possibilità di incidere in modo più penetrante sulle situazioni soggettive del privato. A questa espansione dei compiti dello Stato non ha fatto seguito un tempestivo mutamento delle strutture amministrative e del correlativo sistema dei controlli politici, amministrativi e giurisdizionali che risultano, pertanto, inadeguati agli scopi per cui erano preordinati.

L'inefficienza generalizzata dell'amministrazione, il clima generale di rilassatezza, gli intralci e le lentezze burocratiche comportano, quale naturale conseguenza, una diffusa sfiducia del cittadino nei confronti dei pubblici poteri, la tendenza a disinteressarsi alle «cose pubbliche» e in definitiva la mancanza di sostanziale generale partecipazione alla vita sociale.

È proprio la constatazione di questi fatti, unita ad una esigenza di maggiore considerazione e tutela delle posizioni dei privati, e utilizzazione e valorizzazione dell'apporto dei destinatari dell'azione amministrativa, che ha indotto parte della dottrina a ravvisare in un probabile Ombudsman italiano uno strumento capace di rimuovere i diaframmi che in passato sono stati interposti tra società e Stato, rendendo i cittadini partecipi al meccanismo burocratico rimasto finora inaccessibile, incomprensibile se non addirittura ostile. (...)

Non si riscontra nella legislazione regionale, istitutiva del difensore civico, una so-

stanziale difformità circa la delimitazione del campo di intervento. Ovunque il nuovo organo ha il compito di individuare e segnalare i ritardi o le irregolarità seguendo il regolare svolgimento delle pratiche. (...)

La configurazione del difensore civico come istituto di partecipazione, e cioè come istituto che rappresenta una risposta all'esigenza di una più stretta collaborazione tra pubblica Amministrazione e cittadini, è senz'altro suggestiva e non priva di fascino. Ma forse tale configurazione nasce da una visione mitizzata dalla figura del difensore civico che gli attribuisce una potenzialità ed un'efficacia che vanno al di là delle concrete possibilità dell'istituto quali risultano dagli atti normativi. (...)

A conclusione, va detto che il difensore civico può senz'altro avere un ruolo e un significato suoi nell'ordinamento giuridico italiano, a condizione che sia inquadrato in un processo riformatore che si concretizza in "un'azione energica intesa a rimuovere le più volte denunciate carenze" dell'apparato burocratico amministrativo.

È necessario, se con l'istituzione del difensore civico si vuole realizzare un istituto veramente funzionale, spogliarsi di ogni concessione anacronistica e rinunciare a tutti gli ingiustificati privilegi dell'Amministrazione che rendono nel nostro Paese sostanzialmente insufficienti anche gli altri strumenti di tutela del cittadino».

Queste premesse evidenziano come nel nostro Paese, dal punto di vista economico e sociale e nel nostro ordinamento, dal punto di vista istituzionale e giuridico, sia matura l'esigenza dell'istituzione di un «ufficio del garante del cittadino anziano», le cui specifiche funzioni ed attribuzioni risultino da un lato, ispirate al modello dell'Ombudsman, e dall'altro, fortemente collegate al sistema delle autonomie locali.

Con questo disegno di legge, recante norme per l'istituzione per l'ufficio del garante del cittadino anziano, si attribuisce a questo ufficio la funzione della tutela non giurisdizionale del cittadino anziano.

L'ufficio del garante del cittadino anziano, è promosso da ciascun comune con popolazione superiore ai 50.000 abitanti o,

in collegamento, tra comuni limitrofi aventi nel complesso una popolazione inferiore ai 50.000 abitanti. L'articolo 4 del disegno di legge stabilisce che nei comuni con meno di 50.000 abitanti l'istituzione dell'ufficio possa essere richiesta attraverso petizione da almeno 2001 cittadini residenti. L'articolo 5 stabilisce le finalità dell'ufficio del garante del cittadino anziano. Questi i compiti attribuiti: verifica della condizione sociale ed economica dell'anziano, proposte e pareri consuntivi all'amministrazione comunale, predisposizione di interventi di tutela extragiurisdizionali, consulenza sul modello assistenziale, promozione e progettazione di interventi socio-assistenziali, monitoraggio e controllo del livello di assistenza fornito. Con l'articolo 6 viene istituito presso ciascun capoluogo di provincia un ufficio di coordinamento. Il garante è nominato direttamente dal consiglio comunale, con maggioranza qualificata, previa consultazione con le organizzazioni di assistenza e tutela operanti sul territorio e la verifica dei richiesti requisiti di competenza ed attitudine. Il garante dura in carica quattro anni.

Il titolo II del disegno di legge definisce le norme di natura organizzativa. L'articolo 8 stabilisce i requisiti per la legittimazione attiva a ricorrere nonchè i principi direttivi dell'azione del garante, che ha il potere di valutare la fondatezza dell'istanza ricevuta.

Al termine della fase istruttoria, il garante può disporre l'archiviazione degli atti, avanzare richiesta di provvedere agli organi competenti, provvedere alla composizione conciliativa o all'invio del ricorso all'autorità giudiziaria, in caso di illeciti di natura penale, e provvedere alla tutela civile ed amministrativa, attraverso consulenza o diretto patrocinio per i meno abbienti. L'articolo 10 stabilisce i diritti e le facoltà del garante, a cui l'amministrazione comunale è tenuta a fornire tutte le necessarie informazioni e che può presenziare alle riunioni della giunta in cui si discuta delle materie concernenti il rapporto tra l'amministrazione ed il cittadino anziano, nonchè la promozione di interventi sociali in materia. Il garante comunale presenta annualmente una relazione pubblica sull'attività svolta, formulando osservazioni ed inviando suggerimenti. La presentazione dell'istanza al garante, nonchè le comunicazioni tra il garante e l'ente locale, non è sottoposta a requisiti di natura formale. Vengono inoltre previste norme relative alla dotazione dell'ufficio e per l'istituzione nelle diverse circoscrizioni dei comuni con popolazione superiore ai 200.000 abitanti. L'articolo 14 del disegno di legge stabilisce, infine, i requisiti di eleggibilità e le cause di ineleggibilità alla funzione, ricollegandosi al modello previsto per l'istituto del difensore civico.

## DISEGNO DI LEGGE

---

### TITOLO I

#### FINALITÀ E DISPOSIZIONI GENERALI

##### Art. 1.

###### *(Definizione)*

1. La tutela non giurisdizionale del cittadino anziano è attuata attraverso l'istituzione presso le amministrazioni comunali dell'ufficio del garante del cittadino anziano.

##### Art. 2.

###### *(Istituzione)*

1. L'ufficio del garante del cittadino anziano è promosso da ciascun comune con popolazione superiore ai 50.000 abitanti.

2. I comuni con popolazione inferiore ai 50.000 abitanti possono deliberare l'istituzione dell'ufficio di cui alla presente legge, singolarmente od attraverso il collegamento tra comuni limitrofi aventi nel complesso una popolazione inferiore ai 50.000 abitanti.

##### Art. 3.

###### *(Modifiche statutarie)*

1. I comuni adottano le necessarie modifiche allo statuto comunale e le altre conseguenti deliberazioni relative all'istituzione ed all'organizzazione dell'ufficio del garante del cittadino anziano entro sei mesi dalla delibera relativa del consiglio comunale o dal completamento della delibera relativa dei vari consigli comunali in caso di ufficio intercomunale.

## Art. 4.

*(Richiesta)*

1. Nei comuni con meno di 50.000 abitanti l'istituzione dell'ufficio di cui alla presente legge può essere definita su richiesta, attraverso petizione formale, di almeno 2001 cittadini residenti.

## Art. 5.

*(Finalità)*

1. All'ufficio del garante del cittadino anziano sono attribuite le seguenti funzioni:

a) verifica della condizione sociale ed economica del cittadino anziano;

b) proposte e pareri all'amministrazione comunale in merito agli interventi in favore o riguardanti la condizione del cittadino anziano;

c) predisposizione di interventi per la tutela extragiurisdizionale del cittadino anziano;

d) consulenza informativa sulle forme di assistenza e patronato e per la soluzione di controversie tra il cittadino anziano e la pubblica amministrazione;

e) consulenza e tutela del cittadino anziano per la soluzione di controversie mandate alla competenza del giudice di pace ed attraverso lo strumento della conciliazione extragiudiziale;

f) promozione di progettazione di interventi di natura socio-assistenziale per la tutela della condizione e la promozione dell'inserimento del cittadino anziano;

g) controllo dei requisiti qualitativi dell'assistenza e dei servizi erogati da strutture pubbliche e private.

2. Il garante sottopone all'autorità giudicatrice i casi di violazione dei diritti e della legislazione effettuata la relativa istruttoria.

## Art. 6.

*(Ufficio di coordinamento)*

1. Presso ciascun capoluogo di provincia, con delibera del consiglio provinciale, è isti-

tuito un ufficio di coordinamento del garante del cittadino anziano, a cui vengono attribuite funzioni di coordinamento, monitoraggio, proposta e verifica.

2. L'ufficio di coordinamento si avvale dei supporti di ricerca ed organizzativi del consiglio provinciale e della presidenza della giunta provinciale ed è presieduto da un cittadino nominato dall'assemblea provinciale, a maggioranza dei due terzi, previa consultazione tra le organizzazioni sociali e del volontariato.

#### Art. 7.

*(Garante)*

1. Ai compiti dell'ufficio del garante del cittadino anziano si provvede attraverso le nomine del garante, nominato dal consiglio comunale, a maggioranza dei due terzi dei componenti il consiglio, previa consultazione con le organizzazioni di assistenza e tutela operanti sul territorio e la verifica dei richiesti requisiti di competenza ed attitudine.

2. Il garante dura in carica quattro anni.

### TITOLO II

#### NORME ORGANIZZATIVE

#### Art. 8.

*(Principi direttivi)*

1. La legittimazione attiva a ricorrere al garante comunale spetta a tutti i residenti del comune e alle associazioni dedite alla tutela e assistenza degli anziani che rilevino ipotesi di lesione di diritti, anche ad opera della pubblica amministrazione, nell'ambito territoriale, o da parte degli organi comunali.

2. Il garante comunale ha il potere di valutare la fondatezza dell'istanza ricevuta, rifiutandola se la ritiene infondata, di chie-



dere al ricorrente e all'amministrazione ogni chiarimento utile, mediante audizione dei soggetti interessati ed acquisizione di atti e documenti, contro la quale non può essere apposto dall'amministrazione il segreto di ufficio.

#### Art. 9.

##### *(Disposizioni del garante)*

1. Al termine della fase istruttoria, il garante comunale del cittadino anziano può:

- a) disporre l'archiviazione degli atti;
- b) avanzare richiesta di provvedere agli organi competenti, promuovendo ricorso amministrativo gerarchico o ricorso presso il TAR contro atti della pubblica amministrazione;
- c) provvedere alla composizione conciliativa attraverso ricorso al giudice di pace, per le questioni di competenza;
- d) provvedere all'invio all'autorità giudiziaria di ricorso in sede penale, in caso di lesioni ed illeciti di natura penale;
- e) provvedere alla tutela civile ed amministrativa del cittadino anziano, attraverso consulenza od attraverso diretto patrocinio per i meno abbienti.

#### Art. 10.

##### *(Diritti e facoltà del garante)*

1. L'amministrazione comunale è tenuta a fornire al garante del cittadino anziano tutte le informazioni richieste, le motivazioni degli atti contrastati e a motivare i dinieghi alle richieste effettuate dal garante.

2. Il garante del cittadino anziano ha facoltà di partecipare con voto consultivo alle riunioni della giunta e del consiglio comunale in cui si discuta delle materie concernenti il rapporto tra amministrazione ed il cittadino anziano, nonché la promozione di interventi sociali in materia.

3. Il garante comunale presenta annualmente una relazione pubblica sull'attività

svolta, formulando osservazioni ed inviando suggerimenti qualora lo ritenga opportuno.

Art. 11.

*(Formalità del procedimento)*

1. La presentazione dell'istanza al garante e tutte le comunicazioni tra il garante comunale, l'istante e l'amministrazione comunale non è sottoposta ad alcuna particolare formalità nè può essere assoggettata al pagamento di imposte o di diritti di segreteria.

2. Tutte le richieste di esibizione di atti e documenti o le convocazioni per audizioni devono rispettare un preavviso di almeno quindici giorni.

3. L'ufficio del garante del cittadino anziano è aperto al pubblico e dotato di segreteria con chiamata a carico del destinatario.

Art. 12.

*(Dotazione)*

1. Fatte salve le spese strumentali alle esigenze dell'ufficio, il comune assegna al garante del cittadino anziano una dotazione mensile non inferiore a lire 2 milioni e non superiore a 3 milioni per i comuni con popolazione non superiore ai 100.000 abitanti e non inferiore ai 3 milioni e non superiore a 4 milioni per i comuni con popolazione superiore ai 100.000 abitanti ed inferiore ai 200.000 abitanti.

Art. 13.

*(Disposizioni relative ai comuni con popolazione superiore ai 200.000 abitanti)*

1. Nei comuni con popolazione superiore ai 200.000 abitanti in cui siano istituite le circoscrizioni di decentramento è nominato dall'assemblea circoscrizionale il garante circoscrizionale del cittadino anziano nelle forme e nei modi previsti dalle norme di cui alla presente legge.

**Art. 14.**

*(Requisiti di eleggibilità  
e cause di ineleggibilità)*

1. Sono eleggibili alla funzione di garante del cittadino anziano i cittadini italiani in possesso dei diritti civili e politici, iscritti da almeno un anno nelle liste elettorali del comune, che non abbiano riportato condanne per delitti non colposi e a pene detentive per contravvenzione o che non siano stati sottoposti a misure di prevenzione o di sicurezza, e che non siano dipendenti del comune.

2. Sono altresì ineleggibili i magistrati, i membri dei comitati regionali di controllo, i prefetti, i dipendenti della pubblica amministrazione se non abbiano cessato le funzioni almeno tre mesi prima della nomina da parte dell'amministrazione comunale.

