

CAMERA DEI DEPUTATI ^{N. 2253}

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

GIULIANO, RUSSO, GAZZILLI, MAROTTA, LI CALZI, CESARO, APREA, ALEFFI, GUIDI, ABBATE, MATRANGA, TARDITI, DE LUCA, COSTA, SERRA, SAPONARA, BIONDI, GIANNATTASIO, DEL BARONE, ANEDDA, COSENTINO, LEONE, DONATO BRUNO, DI COMITE, PRESTIGIACOMO, MASSIDDA, COLLETTI, MAIOLO, D'IPPOLITO, MELOGRANI, TREMONTI, MANCUSO, FRAU, MANZIONE, GIOVANARDI, COLA, SIMONE, LA RUSSA, MARINO, FRONZUTI

Disciplina del difensore civico comunale e provinciale

Presentata il 18 settembre 1996

ONOREVOLI COLLEGHI! — La legge n. 142 del 1990, all'articolo 8, comma 1, riconosce ai comuni ed alle province la facoltà di istituire un difensore civico cui affidare, in ambito non giurisdizionale, il compito di garantire l'imparzialità ed il buon andamento della pubblica amministrazione comunale o provinciale, segnalando, anche di propria iniziativa, gli abusi, le disfunzioni ed i ritardi dell'amministrazione nei confronti dei cittadini.

Tale legge, al comma 2 del medesimo articolo 8, poi, rinvia allo statuto di cui devono dotarsi i comuni e le province per la disciplina circa l'elezione, le prerogative ed i mezzi del difensore civico nonché i rapporti tra quest'ultimo ed il consiglio comunale o provinciale.

Le finalità di siffatte disposizioni sono state di fatto eluse in quanto, a fronte di una pressoché totale previsione statutaria di tale figura, solo pochissime amministra-

zioni comunali e provinciali hanno eletto il difensore civico, privando così i cittadini della possibilità di ricorrere in maniera diretta e celere, senza particolare formalità, senza alcuna spesa e con una trascurabile perdita di tempo, ad un organo che spesso è in grado di conseguire risultati più che apprezzabili contro la « cattiva amministrazione ».

È noto a tutti che di fronte alle istituzioni amministrative il cittadino, di fatto, si trova tuttora, malgrado notevoli passi in avanti fatti grazie a non lontane riforme legislative, nella posizione di soggetto debole, se non di vero e proprio suddito.

La difesa civica è sicuramente in grado di apportare notevoli benefici in quegli ambiti, molto ampi, che abbisognano di una tutela non giurisdizionale. Fornire al cittadino adeguate informazioni, soddisfacenti delucidazioni, orientarlo nella « selva selvaggia » di disposizioni e norme e, soprattutto, intervenire in maniera efficace per sollecitare chi di dovere allorché la « macchina burocratica », come non di rado accade, sonnecchia o addirittura si ferma, serve a colmare quel fossato che storicamente separa il cittadino medesimo dalle istituzioni.

La figura del difensore civico, non va dimenticato, è stata mutuata dalle esperienze dei Paesi nordici (l'istituto dell'*ombudsman* fu introdotto nell'ordinamento costituzionale svedese, con lo scopo di limitare l'assolutismo regio, sin dal 1809), dove ha dato risultati veramente incoraggianti, essendosi tradotta in uno stimolo per le amministrazioni a bene e più celermente operare ed in uno strumento di reale partecipazione democratica dei cittadini alla vita pubblica.

Nel nostro Paese, oltre, si spera, a produrre analoghe conseguenze, la istituzione del difensore civico può avere, cosa sicuramente non trascurabile, un rilevante effetto deflattivo sullo spropositato numero di esposti e denunce all'autorità giudiziaria, che, vista dai cittadini, a torto o a ragione, come l'unica via attraverso la quale, anche per « i benefici » più o meno immediati che conseguono ad un suo interessamento, si pos-

sono ottenere conto e ragione di certe disfunzioni o ritardi degli enti pubblici territoriali, si vedrebbe sgravata di una non trascurabile attività di accertamento e di indagine, che molto spesso si dimostra *inutiliter* spesa, in quanto trova il suo epilogo in una archiviazione per mancanza di qualsiasi rilevanza penale dei fatti portati a sua conoscenza.

Dopo più di sei anni dall'entrata in vigore della legge sulle autonomie locali, l'inerzia ad eleggere quel difensore civico di cui gli stessi comuni e province hanno statutariamente riconosciuto la grande utilità, non appare più giustificabile. Si avverte, inoltre, sempre più, proprio al fine di non incrementare la diffidenza del cittadino verso le istituzioni, l'esigenza di allontanare il facile sospetto che tale inattività possa essere ricondotta alla ritrosia da parte di tali enti ad istituire un organo di « controllo » sul proprio operato.

Dalle considerazioni sinora espresse, nasce e si alimenta la necessità di rendere obbligatoria la elezione del difensore civico presso le amministrazioni comunali e provinciali e di creare, nel momento in cui l'autonomia locale per ragioni varie non riesce ad attivare tale figura, un meccanismo sostitutivo, agile e neutro, che possa garantire la difesa non giurisdizionale.

La proposta di legge di cui si caldeggia l'approvazione rende obbligatoria da parte dei comuni e delle province la elezione del difensore civico e istituisce un meccanismo sostitutivo di nomina laddove, per qualsiasi ragione, la elezione non avvenga entro tempi e con modalità prefissate.

Per rendere effettivo un « controllo » reale o, più correttamente, un'azione di propulsione dell'azione amministrativa e della sua efficacia e per evitare che tale istituto possa comunque essere espressione del governo delle amministrazioni, è previsto che il difensore civico debba essere eletto dal consiglio comunale o provinciale tra candidati designati dalla minoranza.

Nei casi in cui il consiglio comunale o quello provinciale non provvedano alla elezione del difensore civico nei tempi e con le modalità fissati, è contemplato l'inter-

vento del prefetto, il quale, comunque, prima di procedere alla nomina del difensore civico, la quale viene, quindi, in tali evenienze, a lui affidata, sarà tenuto a consultare i rappresentanti dei gruppi consiliari per ottenere tutte quelle indicazioni che meglio possono orientarlo nella scelta.

Le funzioni ed i poteri del difensore civico, così come previsti dalla presente proposta di legge, vanno tutti nella direzione di assicurare un controllo del « governo » cittadino e provinciale (non, ovviamente, sul piano politico programmatico, compito, naturalmente, che spetta all'opposizione), di sollecitare una maggiore responsabilizzazione degli uffici pubblici, di assicurare trasparenza, efficienza ed efficacia nel disbrigo delle pratiche e di garantire così al cittadino una efficace tutela « contro la burocrazia ».

È appena il caso di precisare che è stato esplicitamente previsto che il difensore civico è, nell'esercizio delle sue funzioni, pienamente autonomo e svincolato da ogni rapporto di dipendenza gerarchica e funzionale.

Di tutta l'attività svolta il difensore civico è tenuto, annualmente, a « rendere conto » al consiglio competente, in una seduta nella quale potrà fornire tutti i suggerimenti ed i rimedi che riterrà necessari od utili per far fronte alle disfunzioni riscontrate. L'estratto della relazione svolta in consiglio verrà poi pubblicizzato su giornali quotidiani e manifesti murali per far meglio conoscere ai cittadini l'opera svolta dal difensore civico ed indurli, così, in caso di necessità, a rivolgersi a lui in prima istanza.

PROPOSTA DI LEGGE

ART. 1.

1. Presso ogni comune ed ogni provincia è istituito il difensore civico, il quale svolge il ruolo di garante dell'imparzialità e del buon andamento della pubblica amministrazione comunale o provinciale, segnalando, anche di propria iniziativa, gli abusi, le disfunzioni, le carenze ed i ritardi dell'amministrazione nei confronti dei cittadini.

2. Il difensore civico comunale e quello provinciale esercitano le proprie funzioni in assoluta autonomia e non sono soggetti ad alcun vincolo o rapporto di dipendenza gerarchica o funzionale con l'ente locale.

ART. 2.

1. Il difensore civico comunale o provinciale è eletto dal relativo consiglio, a scrutinio segreto, in una seduta appositamente convocata entro novanta giorni dall'insediamento di tale organo, a maggioranza assoluta di voti, tra candidati designati, almeno venti giorni prima della seduta, da almeno un terzo dei consiglieri che non hanno approvato il documento relativo agli indirizzi generali di governo, di cui all'articolo 34, comma 2, della legge 8 giugno 1990, n. 142, e successive modificazioni. Se nessun candidato ottiene tale maggioranza, si procede ad una votazione di ballottaggio fra i due candidati che hanno ottenuto il maggior numero di voti ed è proclamato eletto chi consegue il maggior numero di voti o, in caso di parità di voti, il più anziano di età.

2. In caso di mancata convocazione del consiglio comunale o provinciale entro il termine di cui al comma 1, il prefetto invita immediatamente il presidente del consiglio inadempiente ovvero il sindaco od il presidente della provincia a convocare entro sette giorni il consiglio per la

elezione del difensore civico. Decorso inutilmente tale termine, il prefetto, sentiti i capigruppo consiliari, nomina il difensore civico.

3. La nomina viene comunque fatta dal prefetto con le modalità di cui al comma 2 nel caso in cui, per qualsiasi motivo, il difensore civico non sia stato eletto entro 180 giorni dall'insediamento del consiglio comunale o provinciale.

ART. 3.

1. Il difensore civico comunale e quello provinciale durano in carica per un periodo uguale a quello di durata rispettivamente del consiglio comunale e provinciale. Essi hanno diritto ad una indennità annua, da liquidare mensilmente, che viene fissata dal consiglio competente, a maggioranza assoluta di voti, in misura non superiore al 50 per cento dell'indennità mensile di carica riconosciuta, rispettivamente, al sindaco ed al presidente della provincia.

2. Il consiglio comunale o provinciale può disporre la revoca del difensore civico per gravi motivi relativi all'esercizio delle sue funzioni, con una maggioranza non inferiore ai due terzi dei consiglieri.

3. La revoca del difensore civico può essere richiesta da almeno un terzo dei consiglieri dopo che, su richiesta di questi ultimi, il sindaco od il presidente della provincia hanno proceduto alla contestazione dell'addebito ed alla acquisizione di eventuali deduzioni prodotte dall'interessato e comunicate ai consiglieri.

4. Qualora l'incarico di difensore civico venga a cessare per qualunque motivo, il consiglio competente provvede alla nuova elezione nei tempi e con le modalità di cui all'articolo 2. In tal caso il termine di novanta giorni previsto al citato articolo 2 decorre dalla data di cessazione dell'incarico.

ART. 4.

1. Il difensore civico comunale e quello provinciale possono richiedere, su istanza

degli interessati o d'ufficio, notizie, informazioni e delucidazioni su ogni questione amministrativa e contabile che interessi i cittadini, singoli od associati, rispettivamente, al sindaco, agli assessori comunali o ai dipendenti comunali, ed al presidente della provincia, agli assessori provinciali ed ai dipendenti provinciali, i quali sono tenuti a fornire sollecita risposta, trasmettendo, ove richiesti, fotocopie di documenti e provvedimenti.

2. Il difensore civico comunale e quello provinciale possono accedere direttamente agli uffici dell'amministrazione per prendere visione di atti e documenti, dei quali, a vista, possono gratuitamente ottenere copia.

3. Ogni atto notificato da parte del comune o della provincia deve contenere, in calce ed in carattere stampatello, l'avviso che il destinatario può, se ha ragioni da far valere, rivolgersi gratuitamente al difensore civico e che, comunque, tale richiesta e l'eventuale intervento di quest'ultimo non hanno effetto sul decorso dei termini per la proposizione di ricorsi giurisdizionali od amministrativi.

4. Il difensore civico comunale o provinciale ha facoltà di partecipare con voto consultivo alle riunioni della rispettiva Giunta in cui si discute dei rapporti tra l'amministrazione e cittadini e dell'organizzazione e del funzionamento degli uffici dell'amministrazione medesima.

ART. 5.

1. Il difensore civico comunale o provinciale che, nell'esercizio od a causa delle sue funzioni, viene a conoscenza di un reato perseguibile d'ufficio, ne fa, senza ritardo, denuncia al pubblico ministero e può richiedere di essere informato dell'iscrizione del procedimento penale e dell'esito dello stesso.

2. Il difensore civico comunale o provinciale segnala alla procura regionale della Corte dei conti le irregolarità che possono comportare responsabilità contabile delle quali viene a conoscenza nell'esercizio od a causa delle sue funzioni.

ART. 6.

1. Il difensore civico comunale o provinciale, esaurita l'istruttoria ai sensi della presente legge, formula i suoi rilievi alla rispettiva amministrazione, la quale è tenuta a comunicargli gli elementi di fatto e di diritto in base ai quali ritiene di non accogliere, anche in parte, le sue osservazioni.

2. Il difensore civico comunale o provinciale può comunicare all'interessato l'esito dell'intervento, indicandogli le eventuali iniziative che può intraprendere in sede amministrativa o giurisdizionale.

3. Il difensore civico comunale e quello provinciale segnalano, rispettivamente, al sindaco o al presidente della provincia, i fatti che possono dar luogo all'apertura di un procedimento disciplinare nei confronti di dipendenti dell'amministrazione.

4. Il sindaco ed il presidente della provincia sono tenuti a comunicare al difensore civico l'esito della segnalazione di cui al comma 3.

ART. 7.

1. Il sindaco ed il presidente della provincia provvedono a munire il rispettivo difensore civico di un ufficio e di personale e mezzi che gli consentano di svolgere idoneamente le sue funzioni.

2. Tutte le spese per il funzionamento dell'ufficio del difensore civico comunale e di quello provinciale sono, rispettivamente, a carico del comune e della provincia.

ART. 8.

1. Il difensore civico comunale e quello provinciale, entro il 30 giugno di ogni anno, presentano ed illustrano al rispettivo consiglio una relazione sull'attività svolta, con particolare riferimento agli accertamenti espletati su richiesta o d'ufficio, ai risultati conseguiti, alle disfunzioni riscontrate ed ai rimedi organizzativi ritenuti necessari od utili.

2. L'estratto della relazione di cui al comma 1, predisposto a cura del difensore civico comunale o provinciale, è pubblicato su due giornali quotidiani e su un manifesto murale da affiggere in un numero adeguato di copie.

ART. 9.

1. Non possono essere eletti o nominati difensori civici comunali o provinciali coloro che hanno ricoperto o ricoprono la carica di Ministro o di membro del Parlamento. Non possono altresì essere eletti o nominati difensori civici nei comuni o nelle province rientranti nel territorio di competenza coloro che hanno ricoperto o ricoprono la carica di presidente della giunta regionale o provinciale, sindaco, consigliere regionale, provinciale, comunale e circoscrizionale, assessore regionale, provinciale e comunale, i dipendenti della regione, del comune e della provincia, nonché coloro che ricoprono cariche elettive in enti od aziende dipendenti dal comune, dalla provincia o dalla regione, coloro che hanno lite pendente con tali amministrazioni, coloro che ricoprono cariche in partiti o movimenti politici e coloro che si sono candidati alla elezione del consiglio comunale o provinciale in carica e non sono stati eletti. Non sono altresì eleggibili, né possono essere nominati, i magistrati, i prefetti, i membri dei comitati di controllo, che non hanno cessato le funzioni almeno tre mesi prima della loro designazione o nomina a difensore civico.

2. Si applicano al difensore civico comunale ed a quello provinciale le norme in vigore per gli amministratori di enti locali in materia di decadenza, sospensione e revoca dalla carica.

ART. 10.

1. Sono fatte salve le elezioni del difensore civico comunale o provinciale avvenute secondo i tempi e le modalità previste dagli statuti comunali e provinciali.

2. Il termine di cui all'articolo 2, comma 1, per le amministrazioni che non hanno eletto il difensore civico alla data di entrata in vigore della presente legge decorre da tale data.

ART. 11.

1. L'articolo 8 della legge 8 giugno 1990, n. 142, è abrogato.

ART. 12.

1. La presente legge entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica.

PAGINA BIANCA

PAGINA BIANCA

