

# CAMERA DEI DEPUTATI N. 3668

## PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**MIGLIORI, ZACCHERA, NUCCIO CARRARA**

Modifica dell'articolo 8 della legge 8 giugno 1990, n. 142,  
in materia di istituzione e competenze del difensore civico  
provinciale e comunale

*Presentata il 7 maggio 1997*

ONOREVOLI COLLEGHI! — La figura del difensore civico italiano, previsto nelle numerose leggi regionali e all'articolo 8 della legge 8 giugno 1990, n. 142, prende le mosse dall'*ombudsman*, istituto giuridico svedese per la difesa civica, esportato, con forme diverse, in molti ordinamenti giuridici. Alla figura dell'*ombudsman*, nata in Svezia con la legge 6 giugno 1809, sono attribuite funzioni di vigilanza sull'andamento della pubblica amministrazione, al fine di censurarne le disfunzioni e gli abusi.

Bisogna subito sostenere, senza tema di smentita, che il difensore civico italiano, a differenza di analoghe figure istituite nelle altre nazioni europee, non è decollato, ossia, tranne rare eccezioni, non ha prodotto quella evoluzione della macchina amministrativa volta a dare più traspa-

renza e correttezza all'*iter* dei procedimenti attivati dai cittadini.

Quasi dovunque il difensore civico, regionale o comunale, è rimasto un istituto che non è decollato.

Nonostante questo nuovo istituto, negli ultimi anni si è diffusa tra i cittadini una sorta di rassegnazione nei confronti della pubblica amministrazione, come se il malgoverno dei servizi pubblici fosse una realtà ineluttabile. I diversi uffici dovrebbero avere il merito di offrire al cittadino un nuovo approccio con la cosa pubblica, un nuovo rapporto, all'insegna, per quanto possibile, della trasparenza, anche in attuazione di quanto previsto dalla legge 7 agosto 1990, n. 241, perché lo Stato non può da una parte garantire al cittadino gli strumenti per la comprensione dei meccanismi amministrativi e non predisporre,

parallelamente, adeguati strumenti per poter intervenire, anche se in forma mediata, nell'ingranaggio stesso, nel processo decisionale della formazione stessa dell'atto amministrativo.

La presente proposta di legge nasce dall'esigenza di porre rimedio ai limiti dell'articolo 8 della citata legge n. 142 del 1990, che ha delegato agli enti territoriali la scelta di avvalersi o meno del servizio del difensore civico e configurarlo autonomamente. L'aver, il legislatore, privilegiato in misura maggiore l'autonomia statutaria degli enti locali, ha penalizzato un disegno unitario dei diversi « servizi » che a livello locale il cittadino può attivare. Infatti, molti comuni e province hanno scelto di non avvalersi affatto di questa figura, o avendolo previsto nello statuto, hanno rimandato la funzionalità dell'istituto ad un regolamento mai approvato o inattuato. Con la presente iniziativa legislativa s'intendono allargare le indicazioni previste nell'articolo 8 della citata legge n. 142 del 1990, dettando principi fondamentali ed indicazioni coercitive — come, ad esempio, l'obbligatorietà dell'istituto — rinviando agli statuti il livello applicativo.

Così si definiscono specificatamente le modalità dell'intervento del difensore civico ed i livelli di attivazione dello stesso, la possibilità di avvalersi di « esperti » per la molteplicità dei settori interessati dall'intervento dell'istituto. Si chiarisce che l'intervento del difensore civico non è di natura giurisdizionale ed è precluso nei casi in cui sia pendente un'azione civile o penale o un ricorso amministrativo per il medesimo oggetto. Contestualmente, però, si riconoscono al difensore civico veri poteri coercitivi, poteri reali che gli consentono di incidere positivamente nell'attività della macchina burocratica, come il ricorso al commissario *ad acta*, l'obbligo della denuncia penale nei confronti dei funzionari inadempienti e l'attivazione dei procedimenti disciplinari. Questi strumenti, riteniamo, potrebbero finalmente risolvere il difficile nodo della mancanza di incisività dei poteri del difensore e rappresentare un deterrente per gli operatori pubblici che hanno considerato questo isti-

tuto come inefficace, ripristinando funzionalità ed autorità operativa necessarie.

Il difensore è eletto dal consiglio comunale o provinciale. Il presupposto necessario per l'efficacia dell'istituto all'interno dell'ordinamento giuridico risiede nel principio della separazione dei poteri e nel meccanismo dei controlli tra organi istituzionali. Il difensore viene eletto con un'ampia maggioranza: i due terzi; in questo modo si vuole salvaguardare la volontà delle minoranze, ma anche assicurare il più largo consenso politico per la nomina. Non è prevista la rielezione nell'incarico, evitando in questo modo ogni possibilità di stabilire un rapporto di tipo collaborativo con l'esecutivo e di subirne l'influenza politica.

Di fatto, si tende ad individuare nell'istituto del difensore civico una vastità di funzioni:

a) il difensore come istituto dell'assemblea consiliare e strumento di controllo dell'attività dell'esecutivo, in forza delle diverse prerogative assunte dai vari livelli di responsabilità amministrativa — sindaco, esecutivo e consiglio — indicate dalla legge 25 marzo 1993, n. 81;

b) un ufficio interno alla pubblica amministrazione equiparabile ad un ufficio reclami, ma con strumenti operativi certi;

c) un organismo con funzioni garantiste, propedeutico e scoraggiante l'attuazione del controllo giurisdizionale.

In definitiva, con la presente proposta di legge si intende rafforzare uno strumento, il difensore civico, che sia in grado di conferire una forma adeguata ai reclami dei cittadini e di dar voce alla loro volontà collaborativa, con l'obiettivo evidente di ottenere un miglioramento dei rapporti tra cittadino e pubblica amministrazione, di attribuire una nuova e stabile forma di controllo istituzionale all'attività amministrativa. Si vuole semplicemente dar forza ad un istituto che possa divenire un referente sicuro per i cittadini, preordinato a dar credito ad un sistema amministrativo realmente democratico ed efficace.

## PROPOSTA DI LEGGE

## ART. 1.

1. L'articolo 8 della legge 8 giugno 1990, n. 142, è sostituito dal seguente:

« ART. 8. — (*Difensore civico*). — 1. Lo statuto delle province e quello dei comuni con popolazione superiore a 40 mila abitanti prevedono l'istituto del difensore civico, il quale svolge il ruolo di garante dell'imparzialità e del buon andamento della pubblica amministrazione comunale o provinciale, garantisce la tutela non giurisdizionale degli interessi dei cittadini contro gli abusi e le disfunzioni della pubblica amministrazione, svolge azione di promozione e di suggerimento, agli organi istituzionali, di rimedi per il superamento di dette disfunzioni.

2. Il difensore civico:

a) ha competenza oltre che nelle materie attribuite ai comuni e nelle materie oggetto di delega da parte della regione, anche nei riguardi dell'amministrazione provinciale e statale periferica;

b) è eletto dal consiglio a maggioranza qualificata dei due terzi, tra le candidature proposte dai componenti dell'assemblea;

c) deve garantire una preparazione nelle discipline giuridiche ed amministrative e non può essere eletto una seconda volta;

d) ha l'obbligo di richiedere al prefetto, in casi eccezionali di palese inadempimento da parte del funzionario facente parte di quella amministrazione, la nomina di un commissario *ad acta* che si sostituisca a quello per l'attuazione dell'invito disatteso;

e) ha l'obbligo di adire l'autorità giudiziaria nel caso in cui l'inadempimento configuri un'ipotesi di reato;

f) richiede alle amministrazioni superiori del funzionario inadempiente l'avvio di procedimenti disciplinari;

g) presenta al consiglio la relazione annuale dell'attività svolta;

h) nell'espletamento della sua attività può avvalersi della consulenza di esperti;

i) si avvale di un ufficio autonomo all'interno della struttura dell'ente rappresentato.

3. L'intervento del difensore civico è attivato dalle istanze di singoli cittadini, dalle associazioni culturali, sindacali e politiche o per autonoma iniziativa.

4. Lo statuto indica i mezzi del difensore civico nonché i suoi rapporti con il consiglio comunale o provinciale.

5. I comuni con popolazione inferiore a 40 mila abitanti possono prevedere nello statuto l'istituto del difensore civico, o stipulare convenzioni o intese con altri comuni per la creazione di un ufficio comune ».

## ART. 2.

1. Entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, le province ed i comuni interessati provvedono alle conseguenti modifiche statutarie, nonché all'adozione dei relativi regolamenti di attuazione. Decorso inutilmente il suddetto termine, gli organismi di controllo provvedono alla nomina di un commissario *ad acta*.