

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori **CECCATELLI, SARTORI, PINTO, PATRIARCA,
COVELLO, CAPPELLI, GIAGU DEMARTINI, BONORA e VENTRE**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA L'8 FEBBRAIO 1990

Istituzione del difensore civico nei comuni

ONOREVOLI SENATORI. - È troppo noto il modello scandinavo dell'*Ombudsman*, perchè lo si debba ulteriormente illustrare in questa sede. Può essere invece interessante rilevare come in Italia dieci anni di esperienza dimostrino una netta modifica di quello schema originario, con un radicamento a livello regionale. Una tendenza, infatti, sempre più accentuata porta ad espandere la figura del « difensore civico » in un numero sempre crescente di Regioni, determinandone peraltro, nelle leggi regionali più recenti, un'efficacia ed un'incisività di azione, che, sia pure a piccoli passi, appaiono progressivamente in aumento. Ma, se l'esperienza italiana del difensore civico è precipuamente collegata alla dimensione regionale, non si può tuttavia ignorare una

tendenza non solo all'ampliamento della sfera di intervento del difensore che, in certe Regioni, perviene ad occuparsi pure del settore della sanità pubblica, ma anche alla diversificazione del livello di intervento. E così, non solo si prospetta sempre più frequentemente l'esigenza di un difensore civico « comunale », ma addirittura la città di Parma, a seguito di una vicenda processuale, ha un suo proprio difensore civico, con una sfera di competenza naturalmente limitata al territorio comunale.

Ma non è solo, come è ovvio, il caso parmense o anche le ricorrenti tentazioni di realizzazione di un difensore civico comunale ad indurre alla presentazione di questa proposta di legge, bensì la consapevolezza che l'ambito ridotto delle dimensioni comunali, il

minore «distacco» fra vertice amministrativo e base popolare e le più agevoli «risonanze» dell'attività del difensore civico possano rendere più efficace l'opera di tutela e di controllo, propria del difensore civico, soprattutto nell'ambito comunale. Se è vero, come è stato detto, che il difensore civico deve assistere il cittadino colpito da «una crescente crisi di sfiducia verso la pubblica amministrazione» e che perciò deve essere «orientato, sollevato, aiutato nel difficile cammino per risolvere i propri problemi», sembra proprio che la dimensione comunale, per le ragioni prima accennate, non possa essere più trascurata, ma anzi forse rappresenti l'ambiente più adatto per una ancor più proficua esperienza di questa «magistratura di persuasione».

L'articolo 1 definisce l'ufficio del difensore civico comunale e le sue competenze ed attribuzioni, sottolineandone sia l'indipendenza, anche funzionale dall'amministrazione comunale, sia un suo ruolo anche propositivo. Va altresì segnalato che la delibera di adozione dell'ufficio in questione può essere proposta solo nei comuni con più di trentamila abitanti, per evitare micro-difensori civici, e con il *quorum* di un terzo dei consiglieri comunali, dato che l'istituto ha anche una connotazione di tutela delle minoranze.

L'articolo 2 disciplina l'ambito di operatività del difensore civico, esteso fino alle aziende municipalizzate ed alle unità sanitarie locali operanti nel territorio, nonché le modalità di svolgimento della sua attività, che può avvenire su istanza di parte o anche, in certi casi, di ufficio.

L'articolo 3 nel disciplinare i presupposti dell'intervento del difensore civico, prevede

come condizione di procedibilità dell'azione del difensore civico l'inerzia dell'amministrazione. In questo caso si prevedono diverse modalità per sollecitare il compimento della pratica entro termini prestabiliti dallo stesso difensore, fino ad ipotizzare, nell'ipotesi di perdurante inerzia del funzionario responsabile, la proposta di misure disciplinari a suo carico.

L'articolo 4 stabilisce un collegamento effettivo fra difensore civico e consiglio comunale, disponendo l'obbligo della relazione semestrale sull'attività svolta e la possibilità di formulare proposte e suggerire rimedi per un migliore andamento dell'organizzazione amministrativa.

L'articolo 5 disciplina le modalità di elezione e di nomina del difensore, prevedendo *quorum* tali da ridurre l'influenza partitica; in ogni caso, per evitare fenomeni di surrettizia «stabilizzazione», si dispone la conferma nel mandato per una sola volta.

L'articolo 6 stabilisce priorità tra gli eleggibili alla carica di difensore civico, richiedendo in ogni caso comprovati requisiti di professionalità ed esperienza.

Gli articoli 7 e 8 sono preordinati ad assicurare solide garanzie di indipendenza e moralità in colui che è chiamato a ricoprire l'ufficio di difensore civico, disponendo rigorose forme di incompatibilità, nonché stabilendo l'obbligo della previa dichiarazione della propria situazione patrimoniale.

Infine, gli articoli 9 e 10 stabiliscono l'indennità di carica per il difensore civico pari ai due terzi del trattamento retributivo del sindaco del comune di appartenenza, nonché le modalità operative per lo svolgimento dell'attività del difensore civico.

DISEGNO DI LEGGE**Art. 1.**

1. Nei comuni con popolazione superiore a trentamila abitanti può essere istituito, con delibera comunale approvata da almeno un terzo dei componenti il consiglio comunale, l'ufficio del difensore civico.

2. Il difensore civico ha il compito di dirimere i conflitti e le potenziali controversie tra i cittadini e l'amministrazione comunale, fornendo indicazioni e dati sulla situazione dell'amministrazione, e di formulare proposte per la rimozione dei fattori di contrasto.

3. Il difensore civico ha altresì il compito di verificare l'operato dell'amministrazione e le procedure interne di formazione degli atti amministrativi, su richiesta dei cittadini e degli altri soggetti indicati nell'articolo 2.

4. Il difensore civico non è assoggettato ad alcuna forma di dipendenza gerarchica o funzionale ed esercita le sue funzioni in piena autonomia ed indipendenza.

5. La presente legge ne disciplina funzioni, modalità di nomina e di azione.

Art. 2.

1. A richiesta dei singoli, degli enti e delle formazioni sociali che vi abbiano un diretto interesse, il difensore civico interviene presso l'amministrazione comunale, presso gli enti e le aziende da essa dipendenti, nonché presso le unità sanitarie locali operanti nel territorio, per garantire che il procedimento amministrativo abbia regolare corso e che gli atti amministrativi siano correttamente e tempestivamente emanati.

2. Il difensore civico può estendere di ufficio la sua attività a procedimenti e ad atti identici a quelli per i quali è stato richiesto il suo intervento, allo scopo di rimuovere analoghe disfunzioni. Il difensore civico può altresì

intervenire di ufficio anche di fronte a fatti gravi, di cui sia notoria la conoscenza.

3. Il difensore civico, per l'espletamento delle sue funzioni, può convocare direttamente i funzionari responsabili della pratica oggetto del suo intervento, o richiedere documenti, notizie, chiarimenti, senza che gli possa essere opposto il segreto di ufficio. Può altresì procedere all'esame congiunto della pratica con i funzionari competenti, entro un termine prefissato.

4. Il difensore civico è tenuto al segreto di ufficio.

Art. 3.

1. La richiesta di intervento del difensore civico può essere formulata solo dopo che sia stata inviata da parte dell'interessato all'amministrazione, che deve provvedere, un'apposita istanza per conoscere lo stato della pratica. Trascorsi trenta giorni, senza che sia pervenuta all'interessato una risposta soddisfacente da parte dell'amministrazione interpellata, il difensore civico, ove richiesto, può invitare, ai sensi dell'articolo 2, il funzionario responsabile, previa comunicazione all'amministrazione competente, a procedere all'esame congiunto della pratica, entro dieci giorni.

2. Il difensore civico, in relazione alla complessità della pratica, alle esigenze del servizio e tenuto conto del parere del funzionario responsabile, prefissa un termine per il perfezionamento della pratica stessa. Trascorso tale termine, il difensore civico comunica all'amministrazione competente gli ulteriori ritardi verificatisi, sollecitando chiarimenti e spiegazioni, di cui darà notizia all'interessato.

3. Qualora i chiarimenti e le spiegazioni dei ritardi verificatisi non siano ritenuti sufficienti dal difensore civico, egli può proporre all'amministrazione competente l'irrogazione di misure disciplinari nei confronti del funzionario responsabile.

Art. 4.

1. Ogni sei mesi, il difensore civico invia al consiglio comunale una relazione sull'attività

svolta, indicando le disfunzioni riscontrate, anche sotto il profilo del buon andamento dell'amministrazione, suggerendo rimedi per la loro eliminazione, formulando proposte, nonchè sollecitando provvedimenti.

Art. 5.

1. Il difensore civico è nominato dal sindaco, previa elezione da parte del consiglio comunale effettuata a scrutinio segreto ed a maggioranza dei tre quinti dei componenti il consiglio stesso; dopo il terzo scrutinio è sufficiente la maggioranza assoluta.

2. Il difensore civico dura in carica per lo stesso periodo di tempo del consiglio comunale che lo ha eletto e in ogni caso continua ad esercitare le sue funzioni fino alla nomina del successore. Può essere confermato nel mandato per una sola volta.

3. Il difensore civico può essere revocato per gravi motivi connessi alle sue funzioni, a maggioranza dei due terzi dei componenti il consiglio comunale e a scrutinio segreto.

4. Il difensore civico è tenuto a prestare giuramento di fronte al sindaco entro trenta giorni dalla nomina.

Art. 6.

1. Il difensore civico è eletto, di regola, tra i magistrati, anche a riposo, i professori universitari in materie giuridiche e gli avvocati dopo almeno cinque anni di esercizio.

2. Al di fuori delle ipotesi previste nel comma 1, può essere comunque eletto difensore civico chi dimostri di possedere, attraverso l'esperienza professionale maturata, particolari competenze giuridiche ed amministrative.

Art. 7.

1. L'ufficio di difensore civico è incompatibile con:

a) la carica di membro del Parlamento, dei consigli regionali, provinciali e comunali, nonchè di membro degli organi delle comunità montane e delle unità sanitarie locali;

b) la qualifica di amministratore o dirigente di enti, istituti e aziende pubbliche o a partecipazione pubblica, nonché di enti o imprese che abbiano rapporti contrattuali con l'amministrazione comunale o che comunque ricevano da essa, a qualsiasi titolo, sovvenzioni o contributi;

c) l'esercizio di qualsiasi attività di lavoro autonomo o subordinato, nonché di qualsiasi attività professionale o commerciale, che costituisca l'oggetto di rapporti giuridici con l'amministrazione comunale.

Art. 8.

1. Il difensore civico è tenuto a dichiarare, entro trenta giorni dalla nomina, la propria situazione patrimoniale, allegando l'ultima dichiarazione dei redditi presentata all'Amministrazione delle imposte dirette.

2. Entro lo stesso periodo indicato al comma 1, deve altresì cessare, a pena di decadenza, da eventuali situazioni di incompatibilità, dandone comunicazione al sindaco.

Art. 9.

1. Al difensore civico spetta, durante il periodo del mandato, un'indennità di funzione pari ai due terzi del trattamento retributivo corrisposto al sindaco dello stesso comune.

Art. 10.

1. Il difensore civico si avvale, per l'espletamento dei suoi compiti, del personale e dei locali ad esso assegnati dal comune, nei modi e nei limiti fissati dalla delibera di istituzione dell'ufficio.