

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIV LEGISLATURA —————

N. 3577

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa della senatrice DATO

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 28 LUGLIO 2005

—————

Nuove norme per la valorizzazione dell'istituto
del difensore civico negli enti locali

—————

ONOREVOLI SENATORI. - Il sistema delle autonomie locali italiane è stato attraversato nel corso degli ultimi anni da imponenti processi di trasformazione.

Le riforme legislative che hanno introdotto il cosiddetto «federalismo a costituzione invariata» prima e la revisione costituzionale dell'anno 2001, di cui alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, poi, hanno inteso fornire piena attuazione al principio di promozione delle autonomie locali di cui all'articolo 5 della nostra Carta costituzionale. A tale processo si è accompagnata la riscrittura integrale - avvenuta finalmente nel 2000 - del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 67, quale *magna charta* dell'autonomia degli enti locali del nostro Paese.

È evidente che un sistema delle autonomie locali maturo ed esteso - quale è quello che si è venuto a configurare al termine di questo processo riformatore - pone in modo più rilevante che in passato il problema della garanzia dei diritti dei cittadini nei rapporti con le pubbliche amministrazioni e, più in generale, della salvaguardia dei principi di buon andamento ed imparzialità dell'amministrazione.

Va sottolineato che la riforma del titolo V della parte seconda della Costituzione, di cui alla citata legge costituzionale n. 3 del 2001, ha eliminato il sistema dei controlli esterni di legittimità sugli enti locali, determinando una situazione che da un lato valorizza il principio di responsabilità ed autonomia di tali enti, ma dall'altro ha eliminato le sedi di possibile riscontro di legittimità degli atti degli enti locali diverse da quelle giudiziarie.

Il presente disegno di legge intende colmare una lacuna di tutela che si è venuta a

determinare, valorizzando la figura del difensore civico.

Il difensore civico si presenta come un organo di autonomia dell'ente locale in grado di costituire un tramite tra cittadini ed istituzioni pubbliche, accorciando la distanza che spesso li separa. L'intervento del difensore civico su istanza di cittadini che lamentino comportamenti illegittimi o comunque ingiusti da parte delle amministrazioni comunali o provinciali è in grado di prevenire inutili, costosi e laceranti contenziosi. Ampi poteri di intervento sull'amministrazione, con poteri di richiesta di informazione, motivazione di comportamenti assunti ed atti adottati - configurati nell'articolo 11-*quater* del citato testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali quale introdotto dall'articolo 1 del presente disegno di legge ma anche di interventi ora mancanti - intendono rendere tale competenza conciliativa e giustiziale dell'organo efficace e stringente.

Su di un versante parallelo a quello delle funzioni conciliative si collocano le funzioni di controllo e di tutela della legalità attribuite al difensore civico dal disegno di legge.

Si è già rilevato come a seguito dell'eliminazione dei controlli esterni di legittimità sugli atti degli enti locali, conseguente all'abrogazione dell'articolo 130 della Costituzione ad opera della citata riforma costituzionale del 2001, si sia venuta a determinare una parziale lacuna in materia. L'esperienza dimostra, infatti, che non tutti i vizi di legittimità degli atti amministrativi possono essere fatti valere in via giurisdizionale, risultando difficile talvolta dimostrare l'interesse processuale a ricorrere. Ma va ricordata anche la carenza di tutela derivante dalle difficoltà a ricorrere alla giustizia da parte dei

cittadini, per ragioni di costo e di competenza e conoscenza.

Il presente disegno di legge, intervenendo sull'articolo 127 del citato testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali (articolo 3 del disegno di legge), intende ovviare a tale difetto prevedendo alcune - limitate - ipotesi di controllo preventivo obbligatorio di atti del sindaco, del presidente della provincia e delle giunte comunale e provinciale da parte del difensore civico ed, in via generale, il controllo successivo del difensore civico ad istanza di cittadini o di minoranze qualificate del consiglio comunale o provinciale.

In entrambi i casi, in ordine alla misura del controllo si è scelto di ricorrere alla figura del «rinvio con richiesta di riesame» che lascia alla responsabilità dell'organo che adotta l'atto la decisione ultima circa l'accoglimento od il rifiuto delle osservazioni del difensore civico, salva restando la possibilità per quest'ultimo di adire in sede giurisdizionale l'autorità giudiziaria competente.

Si tratta dell'adozione di un modello che cerca di contemperare in modo equilibrato le esigenze di tutela della legalità oggettiva con la salvaguardia del principio di autonomia dell'ente locale che si esprime nelle determinazioni degli organi di governo di questo.

Sono queste le ragioni per le quali si modifica l'attuale previsione dell'articolo 11 del citato testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, rendendo obbligatoria, anziché facoltativa, l'istituzione del difensore civico negli enti locali.

Il disegno di legge si completa con la previsione di una serie di disposizioni in tema di candidatura, incandidabilità, modalità di elezione ed organizzazione degli uffici del difensore civico. A questo proposito, va sottolineato che il disegno di legge pone disposizioni di principio che spetterà agli statuti di autonomia svolgere ed attuare, nel rispetto del principio di autonomia che regola la materia e che inibisce al legislatore statale l'adozione di disposizioni di dettaglio.

Il presente disegno di legge si riferisce unicamente all'istituto del difensore civico comunale e provinciale. La disciplina del difensore civico regionale rientra, infatti, nell'autonomia statutaria e legislativa delle regioni ed è precluso, in questo campo, un intervento dello Stato. Si confida, peraltro, che l'approvazione di una disciplina organica di riforma del livello comunale e provinciale possa produrre un effetto di «mimesi» nei confronti delle regioni, che porti alla concreta istituzione della figura, laddove non già esistente. Questa riforma intende dare un fondamento di legittimazione appropriata ad un istituto attualmente espresso da quelle stesse istituzioni soggette al controllo del difensore civico. Si ritiene inoltre di dare riconoscimento e rappresentatività istituzionale all'associazionismo di difesa civica e dei consumatori che costituisce un momento di partecipazione e rappresentanza di istanze molto importante, che è autonomo rispetto al ruolo dei partiti e perciò stesso necessario e fondamentale per l'ottimale funzionamento di questo istituto.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

(Obbligo di istituzione del difensore civico)

1. L'articolo 11 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, è sostituito dal seguente:

«Art. 11. - *(Difensore civico)*. - 1. Lo statuto comunale e quello provinciale prevedono necessariamente l'istituzione del difensore civico, con compiti di garanzia dell'imparzialità e del buon andamento della pubblica amministrazione comunale o provinciale e di raccordo tra cittadini ed istituzioni».

Art. 2.

(Requisiti di eleggibilità, modalità di elezione e attribuzioni del difensore civico)

1. Dopo l'articolo 11 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, sono inseriti i seguenti:

«Art. 11-bis. - *(Requisiti di eleggibilità e candidatura del difensore civico)*. - 1. Sono eleggibili alla carica di difensore civico i cittadini italiani in possesso dei diritti civili e politici ed iscritti da almeno un anno nelle liste elettorali del comune. Per il difensore civico provinciale è richiesta l'iscrizione da almeno un anno nelle liste elettorali di uno dei comuni della provincia.

2. È requisito di candidabilità il possesso di un diploma di istruzione di livello universitario in discipline giuridiche od economi-

che o l'esperienza almeno decennale come dirigente di associazioni dei consumatori riconosciute ai sensi dell'articolo 137 del decreto legislativo 6 settembre 2005, n. 206; il non avere riportato condanne per delitti non colposi o a pena detentiva per contravvenzione; il non essere stati sottoposti a misure di prevenzione o di sicurezza; il non essere, o non essere stati nei cinque anni precedenti, dipendenti del comune o della provincia ovvero di istituzioni, aziende speciali o di società partecipate maggioritariamente dal comune o dalla provincia; il non essere, o non essere stati nei cinque anni precedenti, dipendenti o consulenti con funzioni di rappresentanza dell'ente locale verso terzi o in giudizio, ovvero titolari di rapporti di concessione con il comune o la provincia; il non essere, o non essere stati nei cinque anni precedenti, rappresentanti legali di società o imprese che ricevano o abbiano ricevuto contributi a carico del bilancio del comune o della provincia.

Art. 11-ter. - (Modalità di elezione del difensore civico e durata in carica). - 1. Gli statuti comunali e provinciali disciplinano le modalità di elezione del difensore civico, prevedendo che l'elezione sia effettuata dai cittadini iscritti in liste volontarie per l'elettorato attivo, a maggioranza semplice dei voti espressi validi. La candidatura alla carica di difensore civico può essere avanzata da un minimo di tre associazioni dei consumatori e degli utenti di cui all'articolo 137 del decreto legislativo 6 settembre 2005, n. 206, attraverso le loro articolazioni territoriali.

2. Il difensore civico è inamovibile dalla sua carica, a meno che non sia dichiarato decaduto per gravi negligenze nello svolgimento delle proprie funzioni da parte del consiglio comunale o provinciale, con deliberazione adottata con la maggioranza dei quattro quinti dei componenti.

3. Il difensore civico dura in carica quattro anni e non può essere rieletto.

4. L'elezione non può svolgersi nei sei mesi antecedenti o successivi le elezioni per il rinnovo del consiglio comunale o provinciale. Qualora la scadenza del mandato avvenga in tale periodo, il difensore civico è prorogato nelle sue funzioni.

Art. 11-*quater*. - (*Attribuzioni del difensore civico*). - 1. Gli statuti comunali e provinciali definiscono le competenze del difensore civico, le funzioni di controllo degli atti degli enti locali nei confronti dei cittadini e dei consumatori, nonché di garanzia del buon andamento e dell'imparzialità amministrativa. Al difensore civico è garantito il potere di intervento per la richiesta di revisione degli atti agli uffici amministrativi, nonché il potere di agire in giudizio, nelle sedi competenti.

2. Gli statuti prevedono necessariamente:

a) la generale competenza del difensore civico a ricevere ed esaminare istanze provenienti da chiunque risieda legittimamente e non occasionalmente nel comune o nella provincia e dalle formazioni sociali, che denuncino un comportamento illegittimo o ingiusto nei propri confronti da parte dell'amministrazione comunale o provinciale. Tutte le comunicazioni dirette all'ufficio del difensore civico sono esenti da qualunque spesa di bollo o di segreteria;

b) la possibilità di accesso del difensore civico a tutte le informazioni in possesso dell'amministrazione, con eccezione dei soli casi di segreto collegato a procedimenti giudiziari in corso e sempre in relazione alle istanze di cui alla lettera a). Tale facoltà di accesso riguarda anche le informazioni in possesso di istituzioni, aziende speciali e società controllate dall'ente locale;

c) l'obbligo dell'amministrazione di fornire tempestivamente e comunque entro un termine non superiore a trenta giorni la decisione in merito alla richiesta del difensore civico, nonché le motivazioni in ordine al compimento di atti o attività richieste dal difensore civico. Tale obbligo di risposta ri-

guarda anche le informazioni in possesso di istituzioni, aziende speciali e società controllate dall'ente locale;

d) l'obbligo dell'amministrazione di pronunciarsi entro trenta giorni sulle proposte del difensore civico di composizione amichevole delle vertenze tra amministrazione e cittadini nelle ipotesi di cui alla lettera a);

e) la competenza ad esercitare il controllo di legittimità sugli atti amministrativi di comune o provincia, nelle forme e nei limiti di cui all'articolo 127;

f) la possibilità di adire il giudice ordinario od amministrativo da parte del difensore civico una volta esperita la procedura di cui all'articolo 127, qualora il sindaco, il presidente della provincia o la giunta comunale o provinciale confermino l'atto nella sua formulazione originaria.

Art. 11-quinquies. - (Ufficio del difensore civico). - 1. I regolamenti organizzativi dell'ente locale prevedono la costituzione di un ufficio amministrativo di supporto del difensore civico costituito da dipendenti dell'ente locale nominati d'intesa con il difensore civico. L'adeguamento dell'organico di tale ufficio deve essere effettuato con cadenza non superiore al triennio. Il finanziamento del difensore civico è automatico e tale da garantire l'autonomia per l'effettiva capacità d'intervento.

Art. 11-sexies. - (Relazione annuale del difensore civico). - 1. Il difensore civico predisponde annualmente una relazione generale sullo stato dei rapporti tra cittadino e pubblica amministrazione dell'ente locale. A tale rapporto gli organi comunali e provinciali offrono la massima diffusione.

2. Una apposita seduta del consiglio comunale o provinciale è dedicata all'esame ed alla discussione del rapporto».

Art. 3.

(Poteri di controllo preventivo di legittimità del difensore civico)

1. L'articolo 127 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, è sostituito dal seguente:

«Art. 127. - *(Controllo di legittimità)*. - 1. Le deliberazioni del sindaco, del presidente della provincia e delle giunte comunale e provinciale sono sottoposte a controllo preventivo obbligatorio di legittimità del difensore civico quando riguardino le seguenti materie:

- a) appalti e affidamento di servizi o forniture di importo superiore alla soglia di rilievo comunitario;
- b) dotazioni organiche e relative variazioni;
- c) assunzioni del personale.

2. Ogni altra deliberazione del sindaco, del presidente della provincia e delle giunte comunale e provinciale può essere sottoposta al controllo di legittimità del difensore civico a richiesta di una minoranza qualificata di componenti del consiglio comunale o provinciale, fissata dallo statuto. La richiesta deve essere avanzata entro dieci giorni dall'affissione all'albo pretorio dell'atto, con indicazione delle norme che si assumono violate.

3. Nelle ipotesi di cui ai commi 1 e 2, qualora il difensore civico rilevi vizi di legittimità dell'atto, lo rinvia all'organo che lo ha adottato per una nuova deliberazione e contestualmente informa il consiglio comunale o provinciale».

Art. 4.

*(Supporto organizzativo all'attività
dei difensori civici)*

1. Le disposizioni di cui all'articolo 271, commi 1 e 2, del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, sono estese all'Associazione nazionale difensori civici italiani (ANDCI).

Art. 5.

*(Adeguamento degli statuti alle disposizioni
della presente legge)*

1. I comuni e le province adeguano i propri statuti alle disposizioni della presente legge entro un termine non superiore a sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge. In difetto di adeguamento, si procede allo scioglimento dei consigli dei suddetti enti.

