

CAMERA DEI DEPUTATI N. 233

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

TATARELLA, MARTINAT, MENNITTI, SOSPIRI, ZANFAGNA

Presentata il 21 luglio 1983

Norme per l'istituzione del difensore civico nelle regioni,
nei comuni, nelle province e nelle unità sanitarie locali

ONOREVOLI COLLEGHI! — La proposta alternativa del MSI per gli enti locali vede al centro della riforma istituzionale la comunità ed i cittadini attraverso la partecipazione ed il controllo popolare, cioè la rivitalizzazione dell'azione popolare, che trasforma il cittadino elettore da oggetto a soggetto della vita comunitaria *uti singuli*, e, contemporaneamente ed organicamente lo individua come partecipe nel coinvolgimento organico di tutte le rappresentanze (politiche attraverso i partiti, professionali ed economiche attraverso le categorie, sindacali attraverso i sindacati) e nella fase delle decisioni e in quella del controllo dell'azione amministrativa.

Da questa impostazione, si articolano le seguenti proposte alternative e di confronto:

- 1) comune con sindaco eletto direttamente dai cittadini;
- 2) provincia presidenziale;
- 3) regione presidenziale;
- 4) giunta mista elettiva-categorie con tecnici.

Accanto al sindaco eletto direttamente, al presidente della provincia e della regione, eletti sempre direttamente con sistema unico elettorale di circoscrizione provinciale e regionale, una giunta mista elettiva-tecnici, con le rappresentanze organiche, in parte elettive, in parte di

scelta autonoma del capo della amministrazione;

5) il difensore civico per comune, provincia, regione e USL, al fine della difesa della legalità e dell'imparzialità degli atti amministrativi, su azione diretta del cittadino o di propria iniziativa, per la eliminazione degli abusi e dei favoritismi;

6) il controllo sugli atti delle regioni e dei comuni e province ai magistrati della Corte dei conti per eliminare l'anticostituzionale ed inesistente controllo di legittimità affidato a comitati partitocratici;

7) il coordinamento programmatico e funzionale tra gli enti locali in quanto è avvertita la necessità di un'organica programmazione tra i tre livelli istituzionali, comune, provincia e regione che marciano attualmente su binari paralleli e scondinati che non solo non si incontrano mai, ma spesso si scontrano, specie nei capoluoghi di regione, a danno degli interessi della comunità e con aggravio della spesa pubblica.

A conclusione di questa premessa, si fanno rilevare due esigenze fondamentali:

1) la riforma degli enti locali va inquadrata nella riforma generale dello Stato e pertanto collocata nella riforma costituzionale della imprescindibile revisione costituzionale che il MSI individua nella « Nuova Repubblica »;

2) tra i cittadini e lo Stato, i due lati della comunità, l'armonia e la partecipazione, vanno individuate in una regione presidenziale, nella provincia presidenziale, nel comune con sindaco eletto direttamente, nel difensore civico, nel controllo della Corte dei conti, nella azione popolare partecipativa. Cioè il cittadino, non come suddito o consumatore passivo, ha da essere il principe dell'azione popolare diretta non contando solo nel giorno delle elezioni, ma sempre, dai settori del controllo a quelli della titolarità dell'azione di giustizia amministrativa a difesa degli interessi diffusi della società civile.

Il cittadino che incontra, nel suo vivere, dopo la famiglia, lo Stato e il comune, ha a destra un punto di riferimento sicuro di difesa del suo ruolo di partecipe della comunità, della *polis*, della città.

Il comune nasce con l'uomo e come diceva Tocqueville, « l'uomo crea reami e repubbliche, ma le cittadinanze sembrano sorgere dalla mano di Dio ».

E la mano di Dio è eternamente l'uomo che, nella civiltà dell'operare politico, si esprime con l'anima della propria città e della propria Nazione.

E l'Italia, più volte chiamata il paese delle cento città, con una tradizione storica ancorata al comune e non ad altre unità territoriali, ha a destra un partito portavoce del grande ruolo del cittadino, principe dell'azione e del controllo nella società civile.

Con riferimento a questa impostazione globale, scopo di questa proposta di legge (che è il presupposto di singole e successive proposte di legge di alternativa e confronto sugli altri punti base), è quello dell'istituzione generalizzata dello istituto del difensore civico nella pubblica amministrazione regionale, locale, sanitaria.

Attualmente l'ufficio del difensore civico è previsto negli statuti regionali della Liguria, del Lazio e della Toscana ma è stato realizzato solo in Liguria e Toscana.

In linea di principio, la mancata previsione statutaria non è ostativa alla istituzione dell'ufficio del difensore civico, come giustamente rileva sul *Corriere della Sera* del 13 giugno 1974 il magistrato Michele Maiella, in quanto nulla impedisce alle altre regioni di legiferare al riguardo, pur in mancanza di una norma statutaria. Ed è ciò che è accaduto, per esempio, in Puglia, su iniziativa del MSI-destra nazionale.

La presente proposta di legge ha lo obiettivo, quindi, di dettare una norma di principio e di riferimento, sulla base di un presupposto unitario, per la istituzione del difensore civico in tutte le as-

semblee elettive e delle USL e nel contempo di allargare la sfera di competenza, oggi fissata nelle regioni che hanno già adottato il difensore civico.

L'istituto — che è nato in Svezia circa due secoli orsono e che trova la sua ragione di essere già nello stesso significato del termine proprio della vecchia lingua danese *ombudsman* cioè « l'uomo contro gli abusi » — è posto a tutela di tutti i cittadini contro gli abusi della pubblica amministrazione.

In vero, l'esperienza della istituzione del difensore civico sia in Liguria che in Toscana è stata deludente, perché se ne è voluto limitare il compito solo ai casi segnalati dai singoli cittadini.

Come è stato rilevato, per esempio, durante il dibattito al consiglio regionale toscano, il difensore civico, dati i limiti che gli sono stati imposti, si è forzatamente ridotto ad una specie di « ente di patronato senza veri e propri poteri ».

La presente proposta di legge tende ad allargare gli interventi del difensore civico consentendone il promovimento dell'azione anche autonomamente soprattutto per sottolineare il ruolo pubblico e indipendente come anche la *ratio*, lo spirito e l'esperienza dell'istituto negli altri paesi impongono e suggeriscono. La presente proposta di legge, inoltre, vuole aprire il discorso sulla potestà di intervento del difensore civico anche per i casi soggetti all'esame di comitati, delle sezioni di controllo della regione, con facoltà di chiedere dati e ottenere chiarimenti.

Allargando i compiti ed i poteri dell'istituto si offrono maggiori garanzie ai cittadini assicurando agli stessi una più diretta ed evidente partecipazione al controllo della cosa pubblica.

Lo scopo, quindi, della proposta di legge è duplice:

a) estendere a tutte le assemblee elettive regionali, comunali, provinciali, sanitarie il difensore civico, istituto di democrazia diretta e di partecipazione effettiva;

b) allargare i compiti dell'attuale e ristretta previsione legislativa degli statu-

ti regionali che ne contemplano la istituzione.

Onorevoli colleghi, il Parlamento, avendo già approvato con legge gli statuti regionali e quindi anche l'istituzione del difensore civico nelle tre regioni sopra riportate, può ben estendere l'istituto a tutte le regioni, e a tutte le assemblee elettive, comuni, province, USL con compiti più allargati, in modo da dare uguale garanzia a tutti i cittadini.

L'istituzione del difensore civico è, inoltre, conforme a Costituzione in quanto realizza finalmente un punto di riferimento oggettivo per la piena attuazione dell'« oggetto misterioso » dell'articolo 97 della Costituzione.

L'articolo 97 della Costituzione dispone che i « pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge in modo che siano assicurati il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione ».

Ciò secondo la Costituzione; secondo prassi e realtà nessun ufficio in Italia assicura il buon andamento della pubblica amministrazione; cioè nessun ufficio è imparziale; quindi nessun ufficio è conforme a Costituzione.

Massimo Severo Giannini, fotografo, medico e studioso dei mali della pubblica amministrazione, nel « Rapporto sui principali problemi dell'amministrazione nello Stato » presentato al Parlamento nella qualità (temporanea, essendo un tecnico, fu subito epurato) di Ministro della funzione pubblica, prevede l'ufficio-reclami, indicatore di produttività come è previsto in diverse legislazioni estere. Questo ufficio, secondo il dimenticato « rapporto Giannini », dovrebbe elaborare indicatori di produttività, riorganizzare il lavoro, sfozzare la massa di regolamenti e — ecco l'analogia parziale con la nostra proposta — vigilare per l'attuazione delle decisioni e accogliere i reclami di disfunzione avanzati dagli utenti sul modello dell'*ombudsman*.

Questa esigenza di controllo popolare è avvertita anche a livello europeo. Sul *Corriere della Sera* del 31 ottobre 1982, Vittorio Brunelli annuncia la proposta di « difensore civico » europeo con questa

nota: « Il Consiglio d'Europa, riunito per tre giorni nell'aula magna dell'università di Siena, ha approvato ieri, durante una seduta straordinaria di lavoro, una proposta del Ministro degli esteri austriaco, Willibad Pahr, per la creazione di un « difensore civico » europeo (« euro-ombudsman »), abilitato a trovare una rapida soluzione ai problemi di contenzioso extragiudiziario coi pubblici poteri dei cittadini dei paesi associati.

L'approvazione della proposta di Pahr, che è presidente del comitato dei ministri del consiglio, prelude alla nascita di una nuova istituzione sovranazionale, che avrebbe come obiettivo un'integrazione delle procedure non giudiziali per la salvaguardia dei diritti civili, economici, sociali e culturali.

Sono anche previste, in questo campo, consultazioni periodiche fra i 21 paesi che fanno parte del consiglio.

L'assemblea ha infine approvato la costituzione di un organismo centralizzato che fornirà informazioni sistematiche e dati comparativi. Questa è stata la prima riunione del consiglio al di fuori della sua sede istituzionale di Strasburgo.

È stata scelta Siena non solo perché l'Italia è considerata « patria del diritto » (l'ha ricordato il segretario generale, Kasarek), ma anche perché in questa antica città toscana — come ha confermato nel suo discorso introduttivo il rettore della università senese, Adalberto Grossi — un « deputato civico » entrò in funzione già nel 1972.

Da allora il problema non è stato mai veramente risolto giacché come ha rilevato il professor Laime, della Sorbona — « al mondo non esiste un solo uomo che non abbia subito almeno un torto, un'of-

fesa, un sopruso che avrebbe potuto essere evitato ».

Simili ingiustizie sono relativamente frequenti negli stessi Paesi democratici: durante il convegno si è appreso che nel 1981 gli *ombudsman* hanno reso giustizia a circa un milione di persone nella Germania occidentale, a più di mezzo milione in Francia ed a ben 200.000 nel piccolo Belgio.

Non si seguono le stesse strade dappertutto.

Nei paesi scandinavi gli *ombudsman* hanno competenze nazionali, sono di nomina parlamentare e possono prendere decisioni pressoché inappellabili, mentre in Francia il *mediateur* viene designato dal governo e non è revocabile: attualmente è l'ex deputato radicale Robert Fabre, che è riuscito a far abolire totalmente il segreto amministrativo. In Italia invece, i difensori civici hanno una giurisdizione regionale ed i loro poteri sono piuttosto modesti ».

Onorevoli colleghi, l'accento ai « poteri piuttosto modesti » della parziale giurisdizione regionale è uno dei motivi ispiratori di questa proposta di legge: allargare i compiti dell'istituto del difensore civico ed estenderlo in tutti gli enti locali.

A conclusione della premessa istituzionale globale e in relazione alla ragionevolezza della proposta, aderente a Costituzione e limitata al difensore civico, riteniamo che il voto del 26 giugno, interpretato unanimemente come crisi di rigetto dell'opinione pubblica verso il sistema, sia il migliore alleato per chiedere l'ingresso nel nostro ordinamento giuridico del difensore civico gestito dai cittadini a difesa della legalità e dell'imparzialità della pubblica amministrazione.

PROPOSTA DI LEGGE

ART. 1.

Nelle regioni, nei comuni, nelle province, nelle unità sanitarie locali, con legge regionale, è istituito, nei termini e nei limiti dei successivi articoli della presente legge, il difensore civico.

ART. 2.

Al difensore civico compete il controllo sulla attività amministrativa dell'ente al fine di assicurare il buon andamento, la tempestività, la correttezza, e la imparzialità dell'amministrazione.

Al difensore civico istituito presso le regioni compete il controllo sugli organi di controllo della regione e su tutte le aziende, enti, consorzi istituiti dalle regioni, province e comuni.

ART. 3.

Il difensore civico, di norma, promuove l'azione di controllo su richiesta del cittadino o del rappresentante di enti o associazioni legalmente costituite oppure autonomamente.

Egli svolge la propria attività in assoluta libertà ed indipendenza ed agisce con gli stessi poteri e le stesse limitazioni dell'autorità giudiziaria anche per quanto concerne la convocazione di amministratori, di pubblici funzionari, di cittadini e la esibizione di carte e documenti.

Se nel corso dell'azione di controllo riscontra disfunzioni in pratiche diverse da quella di cui si sta occupando in via principale, interviene direttamente.

ART. 4.

Le amministrazioni sottoposte al controllo, gli enti pubblici, gli enti locali e le aziende dipendenti, hanno il dovere di

agevolare al massimo l'azione del difensore civico ponendo a sua disposizione strutture, atti, documenti e quanto altro necessario.

L'azione di controllo del difensore civico non può estendersi a materia coperta dal segreto militare e a quella giudiziaria.

ART. 5.

Il difensore civico, promossa l'azione, invita il responsabile dell'ufficio competente ad un esame congiunto della pratica e fissa il termine per la definizione della stessa informando il presidente dell'ente o dell'organismo che ha in carico la pratica.

Analogamente, comunica formalmente, al presidente dell'ente interessato:

1) le negligenze, le incompetenze, le imperizie nonché le violazioni di legge, di regolamenti, di istruzioni riscontrate nell'esame del caso al fine di assicurare la funzionalità e la imparzialità della attività amministrativa;

2) gli impedimenti o i ritardi eventualmente riscontrati nel successivo sviluppo della pratica dopo il suo intervento.

Il responsabile dell'ufficio ed i funzionari che impediscono, ritardano o intralciano l'opera o lo svolgimento delle funzioni del difensore civico, sono soggetti alle sanzioni previste dal titolo VIII del decreto del Presidente della Repubblica 10 gennaio 1957, n. 3, e successive modificazioni e possono essere deferiti ad iniziativa del difensore civico alla autorità giudiziaria ordinaria. In tal caso la pena è aumentata di un terzo.

ART. 6.

Il difensore civico, a fine anno, presenta per la assemblea che l'ha eletto e al fine della discussione in aula, una dettagliata relazione sull'attività svolta, corredata da suggerimenti e osservazioni.

Il difensore civico invia la relazione agli organi di controllo della regione e alla Corte dei conti e rende note le risultanze della sua azione mediante pubblicazione sul *Bollettino ufficiale della regione*.

ART. 7.

Il difensore civico è nominato con delibera della assemblea.

La delibera è valida quando al primo scrutinio un candidato ottiene la unanimità; al secondo scrutinio con il voto dei due terzi dei consiglieri assegnati; nel terzo scrutinio con il voto della maggioranza dei consiglieri assegnati alla regione.

La votazione ha luogo a scrutinio segreto.

ART. 8.

Ciascun gruppo consiliare presenta all'assemblea il nominativo di un candidato all'incarico di difensore civico accompagnando la candidatura con un completo *curriculum vitae*.

Una volta eletto, deve dimettersi dal partito politico cui eventualmente sia iscritto e la sua funzione è incompatibile con qualsiasi altro impiego o incarico pubblico o privato, professione o carica anche elettiva.

ART. 9.

Il difensore civico deve essere iscritto al corpo elettorale dell'assemblea elettiva che lo esprime, deve avere competenza giuridico-amministrativa e deve dare, per il prestigio e l'attività svolta nella società civile, garanzia di indipendenza e obiettività di giudizio.

ART. 10.

Il difensore civico dura in carica cinque anni e non può essere riconfermato.

Può dimettersi prima della scadenza del quinquennio. Decade dall'incarico quando venga a mancare alcuno dei requisiti indicati nell'articolo 9 oppure nel caso in cui si verificasse alcuna delle cause di incompatibilità di cui all'articolo 8 e non eserciti la opzione entro otto giorni.

Quando si verifica una causa di incompatibilità o viene a mancare uno dei requisiti, oppure per gravi motivi connessi all'esercizio delle sue funzioni, il consiglio regionale a maggioranza di due terzi ne delibera la decadenza.

ART. 11.

La spesa necessaria per il funzionamento dell'ufficio è imputata all'apposito capitolo di bilancio ed è fissata dalla legge regionale.