

CAMERA DEI DEPUTATI N. 3843

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

PITTELLA, GIACCO

Istituzione del difensore civico nazionale

Presentata il 10 giugno 1997

ONOREVOLI COLLEGHI! — La proposta di legge ha per oggetto l'istituzione del difensore civico nazionale.

La valutazione dell'opportunità e dell'utilità di promuovere la presente iniziativa deriva da una serie di circostanze e di fatti:

oramai fra i Paesi membri dell'Unione europea solo il Belgio e l'Italia non dispongono di un istituto nazionale analogo (difensore civico o *mediateur o ombudsman*, eccetera), come risulta dal documento recentemente redatto dalla *Direction generale des etudes* del Parlamento Europeo;

la stessa Unione europea (articolo 8D e 138E del trattato di Maastricht sull'Unione — 1993, e il conseguente Statuto del mediatore europeo approvato il 9

marzo 1994) si è dotata di un istituto abilitato ad intervenire in casi di « cattiva amministrazione nell'azione delle istituzioni o degli organi della comunità »;

hanno la legge sul difensore civico: 13 regioni su 15 a statuto ordinario, 3 regioni a statuto speciale, le province autonome di Trento e di Bolzano. Le esperienze dei difensori civici regionali — accumulate nel corso di un ventennio sulla base di una legislazione regionale diversificata che, per altro, si è venuta via via perfezionando ed arricchendo — rappresentano un patrimonio importante. Ma le medesime esperienze indicano anche le ragioni e le vie per superare alcune discrasie e in particolare per rendere la tutela civica un servizio nazionale, omogeneo, certo per tutti, esteso a tutti i settori della pubblica amministrazione. Nel 1990 i difensori civici

regionali e delle province autonome elaborarono uno schema di proposta di legge quadro sulla istituzione dei difensori civici, che non è stata ripresa perché da tale legge-quadro deriverebbe un obbligo, per tutte le regioni e province autonome, sia di istituire i difensori civici sia di adeguarne i compiti e poteri ai principi della legge stessa. Con la presente proposta di legge si intende invece ovviare a tale ipotesi, che configurerebbe un approccio legislativo non rispettoso delle autonomie regionali e del principio di sussidiarietà, che invece viene esaltato dalla impostazione qui rappresentata;

la facoltà concessa con la legge n. 142 del 1990 (articolo 8) ai comuni e alle province di istituire il proprio difensore civico, non ha finora dato luogo ad esiti significativi e fa ipotizzare al riguardo rischi di inazione o di frammentazione; diversamente con norme adeguate per il coordinamento — cui non si fece riferimento al momento dell'elaborazione della legge di riforma delle autonomie — si potrebbero conseguire esiti efficaci e positivi.

Come è noto, per riformare la pubblica amministrazione si è puntato, a livello governativo, su strumenti diversi dal difensore civico (dalla legge n. 241 del 1990 alle Carte dei servizi pubblici, agli uffici per le relazioni con il pubblico, eccetera). La proposta di legge in esame, nel proporre l'istituzione del difensore civico anche a livello statale, non intende contrapporsi a tali strumenti [vedi articolo 4, primo comma e articolo 15, lettere c) ed e)], ritenendo che vi sia spazio per entrambi e che l'azione di supplenza, svolta ormai da lungo tempo dai difensori civici regionali, non possa continuare all'infinito.

In sostanza, pur apprezzando la ricerca in atto da parte del Governo e del Parlamento volta alla modernizzazione della pubblica amministrazione (efficienza, efficacia, trasparenza, responsabilizzazione, professionalità, amministrazione giustiziale), permangono ambiti significativi di istanze e di esigenze, meritevoli di tutela non giurisdizionale, per i quali il difensore

civico può rappresentare una risposta adeguata, moderna, collegiale ed attenta ai diritti umani. E ciò a maggior ragione se — come noi auspichiamo — si potrà legiferare in modo innovativo: sui soggetti abilitati a richiedere l'intervento del difensore civico (articolo 6), sull'intervento d'ufficio (articolo 7); sui rapporti di collaborazione e promozione fra difensore civico e le rappresentanze delle organizzazioni della società civile (articolo 7); su quei settori della pubblica amministrazione che erogano servizi nei confronti dei soggetti « deboli » e per i quali è opportuno che la pubblica amministrazione « svolga i propri compiti con umanità, sollecitudine ed equità » (articolo 8).

Pare utile richiamare l'attenzione ancora su alcuni punti della proposta che si ritengono significativi:

i proponenti sono consapevoli che un difensore civico nazionale con sede a Roma non può svolgere bene i suoi compiti in periferia: per questo è stata prevista, come regola, una convenzione col difensore civico regionale per l'esercizio delle sue funzioni nei confronti degli uffici periferici. E così, l'attività, che oggi viene svolta in via di fatto, potrebbe proseguire con pienezza di poteri in forza della « delega » o « avvalimento » del difensore civico nazionale. La proposta di legge nulla dice per il caso in cui la regola non possa essere seguita (in Sicilia, Abruzzo, Molise e nella Regione Trentino Alto Adige non c'è il difensore civico regionale); tanto che non è sembrata impossibile, anche in mancanza di espressa previsione, l'utilizzazione di funzionari dei Commissariati di Governo;

l'articolo 4 prevede l'intervento del difensore civico « nei casi di cattiva amministrazione ». Vi è consapevolezza che la formula è vaga, ma è la formula usata per il « mediatore » dell'Unione europea e consente di superare gli scogli del tradizionale riferimento a diritti soggettivi, interessi legittimi, diffusi e semplici;

i poteri previsti per il difensore civico nazionale sono quelli consueti dei difensori civici regionali (forti poteri istruttori, limi-

tati poteri di decisione), così come finora si sono venuti evolvendo nella legislazione e nella prassi regionale. Infatti in attesa del chiarimento fra compiti del difensore civico e compiti propri dei nuovi istituti, è sembrato opportuno non innovare sul punto. Per lo stesso motivo, non sono stati previsti poteri di attivazione, da parte del difensore civico, per la tutela giurisdizionale di diritti o interessi lesi. E tuttavia con gli articoli 9 (poteri istruttori e convocazione del responsabile del procedimento o del comportamento), 10 (esito degli interventi, obbligo di motivazione, richiesta di commissariamento *ad acta*), 11 (richiesta di sanzioni disciplinari o legate agli incentivi economici) e 14 (dovere di informazione) si è ritenuto di dover marcare la rilevanza del ruolo del difensore civico a tutela del cittadino verso la pubblica amministrazione attraverso la promozione di azioni caratterizzate o dal rilievo disciplinare o dal rilievo retributivo o di immagine professionale;

con riferimento al capo III (organizzazione) la scelta di un solo difensore

civico (seppur coadiuvato da due aggiunti) anziché di un organo collegiale intende da un lato accentuare l'indipendenza dell'organo da ogni schieramento di parte e, dall'altro, non discostarsi dalla realtà regionale, che non conosce difensori civici collegiali.

Si è prevista una organizzazione dell'ufficio improntata ad agilità, ipotizzando per essa costi contenuti, inferiori a quelli indicativamente prevalenti negli altri Paesi dell'Unione europea (articolo 22). Tale previsione è corroborata dalla considerazione secondo cui in via ordinaria il difensore civico nazionale — oltre che coordinare la propria attività con quella dei difensori civici regionali — si occupa principalmente delle questioni che abbiano un rilievo ed una attitudine di risoluzione in sede centrale, operando all'inverso per tutte le altre funzioni nelle singole realtà regionali gli uffici dei difensori civici regionali, la cui consistenza di organizzazione e di personale è in linea generale oggi già operante.

PROPOSTA DI LEGGE

CAPO I

DISPOSIZIONI GENERALI

ART. 1.

(Istituzione del difensore civico nazionale).

1. È istituito il difensore civico nazionale.

ART. 2.

(Articolazione).

1. Per l'esercizio delle sue funzioni nei confronti delle strutture periferiche dei soggetti di cui all'articolo 3, il difensore civico si avvale di norma dei difensori civici regionali e delle province autonome.

2. Il rapporto di cui al comma 1 è disciplinato da una convenzione fra il difensore civico e l'Ufficio di Presidenza del Consiglio della regione interessata. Tale convenzione disciplina, tra l'altro, i poteri dei difensori civici regionali e delle province autonome nei confronti dei soggetti di cui all'articolo 3, nonché eventuali rimborsi spese.

CAPO II

FUNZIONI

ART. 3.

(Destinatari degli interventi).

1. Il difensore civico interviene nei confronti di:

a) amministrazioni statali, centrali e periferiche;

b) aziende statali;

c) enti pubblici non territoriali sottoposti alla vigilanza dello Stato;

d) concessionari di pubblici servizi di ambito territoriale nazionale o sovraregionale;

e) soggetti che comunque gestiscono servizi di ambito territoriale nazionale o sovraregionale.

ART. 4.

(Ambito di intervento).

1. Il difensore civico interviene, nei limiti e secondo le modalità della presente legge, nei casi di cattiva amministrazione e, in particolare, per l'attuazione della legge 7 agosto 1990, n. 241, al fine di garantire legalità, trasparenza, efficienza ed efficacia di uffici e servizi, ferme restando le competenze delle autorità amministrative indipendenti e i controlli interni a ciascuna pubblica amministrazione.

2. Il difensore civico non può intervenire in questioni concernenti il rapporto d'impiego o di lavoro con i soggetti di cui all'articolo 3.

3. Il difensore civico può segnalare agli organi di controllo eventuali vizi degli atti ad essi sottoposti.

ART. 5.

(Rapporti con i ricorsi giurisdizionali ed amministrativi).

1. In ogni atto notificato al destinatario è indicata la possibilità di rivolgersi al difensore civico.

2. La presentazione di un'istanza al difensore civico non ha effetto sul decorso dei termini per la proposizione di ricorsi giurisdizionali o amministrativi.

3. La proposizione di ricorsi giurisdizionali o amministrativi non esclude né limita la facoltà di presentare istanza al difensore civico, né i relativi poteri di intervento.

ART. 6.

(Intervento su richiesta).

1. Il difensore civico può intervenire su istanza di cittadini, stranieri, apolidi, anche se minori interdetti o inabilitati, enti, associazioni e formazioni sociali.

2. L'istanza di cui al comma 1 non è soggetta ad alcuna formalità particolare.

3. L'istanza dei soggetti di cui al comma 1 può essere presentata a qualsiasi difensore civico operante nel territorio della Repubblica. Se la richiesta esula dalle competenze del difensore civico che l'ha ricevuta, questi la trasmette al difensore civico competente e ne informa il richiedente.

4. Il difensore civico interviene nel corso del procedimento o ad atto emanato.

ART. 7.

(Intervento d'ufficio).

1. Il difensore civico interviene d'ufficio qualora venga a conoscenza di casi di cattiva amministrazione nell'attività dei soggetti di cui all'articolo 3.

2. Al fine di acquisire una più approfondita conoscenza di eventuali disfunzioni o inefficienze nell'attività delle pubbliche amministrazioni, il difensore civico promuove periodiche riunioni con i rappresentanti delle associazioni del volontariato, delle associazioni di categoria, degli ordini professionali, degli enti morali e di ogni altro soggetto che ritenga utile ascoltare.

3. Il difensore civico può svolgere indagini relative al rispetto del buon andamento e dell'imparzialità in particolari settori dell'amministrazione, anche con la collaborazione dei difensori civici regionali, delle province autonome e locali. Qualora le disfunzioni riscontrate non siano conseguenza di violazione di leggi o regolamenti, il difensore civico segnala ugualmente agli organi competenti le disfunzioni rilevate, suggerendo le necessarie modifiche in sede legislativa o regolamentare.

4. Al difensore civico è data comunicazione dell'inizio dell'azione penale nei casi di cui all'articolo 36, comma 2, della legge 5 febbraio 1992, n. 104.

ART. 8.

(Vigilanza su settori particolari).

1. Il difensore civico esercita i suoi poteri di iniziativa d'ufficio particolarmente su quei settori della pubblica amministrazione e su quelle strutture che svolgono compiti ed erogano servizi nei confronti di anziani, minori, portatori di *handicap*, malati di mente, militari, reclusi, immigrati, anche al fine di verificare che la pubblica amministrazione svolga i propri compiti con umanità, sollecitudine ed equità.

2. Gli esiti sono comunicati alle autorità competenti indicando, se possibile, modi e tempi necessari per rimuovere le omissioni o inefficienze riscontrate.

ART. 9.

(Poteri istruttori).

1. Il difensore civico, valutato il fondamento della richiesta di cui all'articolo 6 o a seguito della sua decisione di intervenire d'ufficio, chiede innanzitutto informazioni o chiarimenti sull'atto o il comportamento oggetto del suo intervento.

2. In caso di mancata risposta alle informazioni o chiarimenti richiesti o qualora questi non siano esaurienti, il difensore civico può:

a) accedere in qualsiasi ufficio dei soggetti di cui all'articolo 3;

b) esaminare e fare eseguire copia di qualsiasi documento relativo all'oggetto del proprio intervento, senza i limiti del segreto d'ufficio, anche qualora si tratti di documenti sottratti all'accesso in attuazione dell'articolo 24, comma 4, della legge 7 agosto 1990, n. 241. Le spese sono a carico della amministrazione controllata;

c) convocare, con congruo preavviso, il responsabile del procedimento o dell'ufficio competente per esaminare congiuntamente la pratica;

d) convocare, con congruo preavviso, il responsabile del comportamento, per avere i necessari chiarimenti.

3. Il difensore civico è tenuto al segreto su quanto acquisito da atti esclusi dal diritto di accesso ai sensi dell'articolo 24, comma 4, della citata legge n. 241 del 1990, nonché da atti segreti o comunque riservati.

4. Restano salvi i limiti previsti per il diritto di accesso ai documenti coperti da segreto di Stato ai sensi dell'articolo 12 della legge 24 ottobre 1977, n. 801. Il difensore civico, nel caso che gli venga opposto il segreto di Stato, richiede l'intervento del Presidente del Consiglio dei ministri affinché, entro trenta giorni, confermi o meno l'esistenza del segreto.

ART. 10.

(Esito degli interventi).

1. Il difensore civico, esaurita l'istruttoria, formula i suoi rilievi alla pubblica amministrazione.

2. Il funzionario o l'organo competente:

a) o provvede, in accoglimento delle richieste del difensore civico, nel termine stabilito dalla legge o da lui indicato;

b) o comunica al difensore civico gli elementi di fatto e di diritto in base ai quali ha ritenuto di non accogliere, anche in parte, le sue osservazioni.

3. In caso di inerzia della pubblica amministrazione, il difensore civico può chiedere all'autorità competente la nomina di un commissario *ad acta*, qualora si tratti di provvedimenti dovuti, illegittimamente omessi.

4. Il difensore civico comunica all'interessato l'esito dell'intervento indicandogli le eventuali iniziative che può intrapren-

dere in sede amministrativa o giurisdizionale.

ART. 11.

(Sanzioni).

1. Il difensore civico, in caso di mancata collaborazione alle sue richieste, può chiedere all'organo competente la non corresponsione di incentivi economici collegati al corretto adempimento dei compiti d'ufficio o, nei casi più gravi, l'attivazione del procedimento disciplinare.

2. L'organo competente ad attivare il procedimento disciplinare vi provvede qualora, entro trenta giorni dal ricevimento della richiesta del difensore civico, non gli comunichi l'archiviazione con atto motivato. L'esito del procedimento disciplinare è comunicato al difensore civico.

ART. 12.

(Obblighi di denuncia).

1. Qualora, nell'esercizio delle sue funzioni, il difensore civico venga a conoscenza di fatti che possono costituire reato, ne fa rapporto all'autorità giudiziaria.

2. Il difensore civico può chiedere all'autorità giudiziaria di essere informato dell'eventuale inizio del procedimento penale. L'autorità giudiziaria informa il difensore civico della proposta di archiviazione del procedimento penale.

3. Il difensore civico segnala al Procuratore generale della Corte dei conti eventuali irregolarità che possano comportare responsabilità contabile o amministrativa di cui sia venuto a conoscenza nell'esercizio delle sue funzioni.

ART. 13.

(Relazione annuale).

1. Il difensore civico, entro il 30 giugno di ogni anno, trasmette ai presidenti delle due Camere e al Presidente del Consiglio

dei ministri una relazione sull'attività complessivamente svolta, con riferimento agli accertamenti espletati su richiesta o d'ufficio, ai risultati conseguiti, alle disfunzioni riscontrate, ai rimedi organizzativi e normativi ritenuti utili o necessari.

2. Della relazione annuale è data pubblicità su quotidiani, emittenti radiofoniche e televisive private a diffusione nazionale, nonché attraverso la concessionaria del servizio pubblico radiotelevisivo.

3. In casi di particolare gravità ed urgenza, il difensore civico può presentare una relazione straordinaria.

4. Ciascuna Camera esamina e discute la relazione annuale del difensore civico secondo le procedure e le modalità previste dai regolamenti parlamentari.

5. Le Commissioni parlamentari possono convocare il difensore civico per avere chiarimenti sull'attività svolta.

ART. 14.

(Dovere di informazione).

1. Il difensore civico dà conto periodicamente, tramite la stampa e gli altri mezzi di comunicazione sociale, dei contenuti più rilevanti della propria attività, avvalendosi, se del caso, di mezzi e strumenti posti a disposizione della Presidenza del Consiglio dei Ministri, anche ai sensi dell'articolo 11-*bis* del decreto-legge 27 agosto 1993, n. 323, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 ottobre 1993, n. 422. A tal fine può richiedere l'accesso radiofonico o televisivo.

2. Il difensore civico può altresì rendere note singole questioni, nel rispetto delle eventuali esigenze di riservatezza delle persone coinvolte.

ART. 15.

(Azione di coordinamento).

1. Il difensore civico promuove periodiche riunioni con i difensori civici re-

gionali e delle province autonome al fine di:

a) coordinare la propria attività con quella degli altri difensori civici;

b) verificare l'attivazione e il coordinamento della tutela civica a livello provinciale e comunale di cui all'articolo 8 della legge 8 giugno 1990, n. 142, anche promuovendo le necessarie convenzioni;

c) esaminare i problemi connessi all'eventuale attività dei difensori civici regionali e delle province autonome nei confronti degli uffici periferici dei soggetti di cui all'articolo 3;

d) discutere i problemi e le proposte contenute nella sua relazione annuale;

e) valutare i rapporti con gli organi preposti ai controlli interni della pubblica amministrazione, nonché con gli uffici della Corte dei conti preposti ai controlli di gestione, con il Comitato permanente per l'attuazione della Carta dei servizi pubblici e con la Commissione prevista dalla citata legge n. 241 del 1990.

CAPO III

ORGANIZZAZIONE

ART. 16.

(Nomina).

1. Il difensore civico è nominato congiuntamente dai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.

2. Il difensore civico è coadiuvato da due difensori civici aggiunti da lui nominati.

3. Il difensore civico esercita la sua attività in piena libertà e indipendenza e non è sottoposto ad alcuna forma di controllo gerarchico o funzionale.

ART. 17.

(Requisiti).

1. Il difensore civico è scelto tra i cittadini in possesso dei requisiti per l'elezione a senatore della Repubblica, che diano prova con documentato *curriculum* di sicura competenza o esperienza giuridico-amministrativa e di massima garanzia di probità e indipendenza.

2. I difensori civici aggiunti debbono possedere gli stessi requisiti.

ART. 18.

(Durata in carica).

1. Il mandato del difensore civico ha la durata di quattro anni ed è rinnovabile una sola volta.

2. Almeno tre mesi prima della scadenza è avviata la procedura per la nuova nomina.

3. Salvi i casi di decadenza, le funzioni del difensore civico sono prorogate fino all'entrata in carica del successore.

4. In ogni momento il difensore civico, con un preavviso di almeno tre mesi, può rinunciare motivatamente al mandato.

5. I difensori civici aggiunti scadono comunque quando cessa il difensore civico, che li può sostituire.

ART. 19.

(Incompatibilità e decadenza).

1. La nomina a difensore civico è incompatibile con l'esercizio di qualsiasi altra carica elettiva, nonché di attività di lavoro, subordinato o autonomo, imprenditoriale o libero-professionale. Il difensore civico non può svolgere attività inerente ad una associazione o partito politico.

2. Le cause di incompatibilità di cui al comma 1 si applicano anche alla nomina dei difensori civici aggiunti.

3. Ove la nomina riguardi soggetti che si trovino in condizione di incompatibilità, la relativa causa deve cessare entro il termine di venti giorni dalla nomina medesima.

4. Nell'ipotesi di causa sopravvenuta, il termine di cui al comma 3 decorre dalla contestazione della causa di incompatibilità.

5. La decadenza per incompatibilità è dichiarata congiuntamente dai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.

ART. 20.

(Revoca).

1. Il difensore civico è revocato congiuntamente dai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica in caso di impedimento fisico che non gli consenta lo svolgimento delle funzioni.

ART. 21.

(Trattamento economico).

1. Al difensore civico spetta il trattamento economico complessivo corrispondente a quello del parlamentare. Ai difensori civici aggiunti spetta l'80 per cento del trattamento del difensore civico.

2. Al difensore civico e agli aggiunti si applica l'articolo 88 del testo unico delle leggi recanti norme per l'elezione della Camera dei Deputati, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361, come modificato dall'articolo 4 della legge 31 ottobre 1965, n. 1261.

3. Il dipendente di un'impresa pubblica o privata che sia nominato difensore civico ha diritto al mantenimento del posto.

ART. 22.

(Pianta organica e personale).

1. L'ufficio del difensore civico ha sede in Roma.

2. Con provvedimento adottato dal difensore civico, sentito il Ministro del tesoro, è stabilita la pianta organica dell'ufficio, articolata per qualifiche. Il numero dei posti previsti dalla pianta organica non può eccedere le quaranta unità.

3. I posti di cui alla pianta organica sono coperti da dipendenti pubblici, collocati in posizione di comando, secondo le norme dei rispettivi ordinamenti.

4. Il provvedimento di cui al comma 2 determina altresì le indennità spettanti per ciascuna qualifica del personale comandato.

5. Qualora, entro novanta giorni dal provvedimento di cui al comma 2 o dalla nomina, non siano coperti i posti in pianta organica, il difensore civico può assumere personale con contratto a tempo determinato di durata non superiore al suo mandato. Il personale a contratto non può avere retribuzione superiore a quella che spetterebbe a personale comandato con venti anni di anzianità.

ART. 23.

(Consulenti).

1. Il difensore civico, qualora l'esercizio delle sue funzioni richieda particolari cognizioni di natura tecnica, può stipulare contratti d'opera con esperti.

ART. 24.

(Onere finanziario).

1. Le spese per il funzionamento dell'Ufficio del difensore civico, eccettuate quelle per le indennità, sono iscritte in apposito capitolo dello stato di previsione del Ministero del tesoro.

2. Il difensore civico comunica ogni anno al Ministro del tesoro il fabbisogno dell'Ufficio, tenuto conto del provvedimento di cui all'articolo 22, comma 2.

3. Il difensore civico provvede all'autonoma gestione delle spese per il funziona-

mento dell'ufficio, nei limiti del fondo di cui al comma 1. Le spese per il personale non possono eccedere il cinquanta per cento delle spese di funzionamento dell'ufficio. Il rendiconto è soggetto al controllo della Corte dei conti.

