

# SENATO DELLA REPUBBLICA

IX LEGISLATURA

(N. 1235)

## DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori MALAGODI, BASTIANINI, FIOCCHI, PALUMBO  
e VALITUTTI

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 7 MARZO 1985

### Istituzione del difensore civico

ONOREVOLI SENATORI. — A causa del crescente intervento degli organi pubblici nella vita dei cittadini e nella realtà economica e sociale, il cittadino si trova sempre più a contatto con la Pubblica amministrazione. Da questa dipendono alcuni servizi essenziali, ad essa spetta il potere di intervenire in diversi aspetti della vita economica e sociale e di condizionare così l'attività dei cittadini. Si può dire che non vi sia alcuna sfera della vita contemporanea che non implichi direttamente o indirettamente un'azione da parte della Pubblica amministrazione e degli enti pubblici da essa indirizzati e controllati.

Il corretto funzionamento della Pubblica amministrazione è garantito sia dal controllo del Parlamento, nei confronti del quale il Governo risponde della sua attività, sia dai numerosi controlli cui ogni atto amministrativo deve sottostare, sia infine dai mezzi di tutela amministrativa e giurisdizionale, concessi ai cittadini per gli atti illegittimi della Pubblica amministrazione.

Ciononostante noi assistiamo, si può dire in pressochè tutti gli Stati moderni, ad una crescente debolezza del cittadino di fronte ad un apparato burocratico che gli stessi organi politici e di controllo faticano ad indirizzare e a controllare mancando loro sovente una esatta e tempestiva percezione dei problemi concreti e delle nuove esigenze inerenti l'attività della Pubblica amministrazione.

È questo un problema che investe tutti gli Stati moderni, ma che nel nostro ha assunto dimensioni particolari per le condizioni in cui versa la nostra Amministrazione pubblica. Il cittadino è costretto a muoversi in una normativa caotica, spesso oscura anche ai pubblici funzionari, tra procedure antiquate ed improduttive ed uffici spesso disorganizzati e poco efficienti.

Si rende, pertanto, necessario creare un organo che al tempo stesso controlli la Pubblica amministrazione e, al fine di garantirne l'efficienza e l'imparzialità, si ponga al servizio del cittadino, ricevendone i reclami

e conducendo in suo nome indagini sull'operato dei pubblici uffici, e riesca a migliorare con i suoi indipendenti ed obiettivi apprezzamenti e suggerimenti i rapporti tra i cittadini e la Pubblica amministrazione restituendo fiducia ai primi e senso dello Stato ai pubblici funzionari. È appunto con questo scopo che proponiamo la istituzione del difensore civico. L'opportunità di una tale iniziativa risulta ancor più rilevante se si considera che essa costituisce una delle proposte finali presentate dalla Commissione per le riforme istituzionali.

Tale istituto è già stato adottato con successo in molti Paesi, come Svezia, Finlandia, Danimarca, Norvegia, Nuova Zelanda e Gran Bretagna. Fu adottato in Svezia sin dal 1809 con il nome di Ombudsman (termine arcaico che significa « incaricato »), con intenti rivoluzionari, e cioè allo scopo di affermare il potere del Parlamento di contro al potere del sovrano, in particolare in materia militare.

Negli altri Paesi è stato invece introdotto solo recentemente, con formule diverse, ma con strutture e compiti fondamentalmente simili. L'Ombudsman è stato ovunque inserito accanto ai tradizionali organi dello Stato, con la funzione precipua di controllare la Pubblica amministrazione e tutelare il cittadino nei confronti degli organi pubblici.

La sua funzione è quindi di monito nei confronti dei pubblici uffici, di informazione nei confronti del Parlamento, tutoria nei confronti dei cittadini, ai quali la sua sola presenza dà maggiore fiducia e tranquillità.

L'istituto da noi qui proposto utilizza sia l'esperienza dei Paesi che lo hanno già adottato sia quella raccolta negli ultimi anni dai difensori civici nominati in alcune Regioni italiane, in base a leggi di cui i liberali sono stati di regola gli iniziatori ed i propulsori.

Il progetto di legge nazionale sul difensore civico è stato presentato per la prima volta nel luglio 1968, e da allora il Partito liberale lo ha puntualmente ripresentato nel corso di ogni legislatura aggiornandolo di volta in volta. Quest'ultimo testo ha subito anch'esso delle modifiche, in relazione anche alle proposte finali presentate dalla Commissione per le riforme istituzionali e

adattando l'istituto del difensore civico alla situazione italiana ed al nostro ordinamento costituzionale ed amministrativo. Così abbiamo ritenuto di non strutturare il difensore civico come commissario parlamentare, come è invece altrove, perchè avremmo avuto un organo non sicuramente imparziale ma probabile espressione della maggioranza governativa. D'altra parte il controllo del Parlamento sulla Pubblica amministrazione, per il cui esercizio il nostro ordinamento già prevede adeguati strumenti, è di natura politica.

Il difensore civico, invece, deve essere quanto più possibile imparziale ed indipendente e deve esercitare le sue funzioni in nome dei cittadini tanto singoli quanto nel loro insieme, al fine di garantire l'efficienza e l'imparzialità dell'amministrazione (articolo 97 della Costituzione): non deve essere espressione politica di parte, ma deve essere scelto, indipendentemente dal suo colore politico, per la sua particolare competenza giuridica, per le sue qualità morali e per il suo prestigio, da cui derivino garanzia di indipendenza, obiettività e serenità di giudizio. In sostanza, perchè l'istituto possa funzionare, perchè il cittadino possa sentirsi tutelato, è necessario che il difensore civico non sia sospettato di faziosità e che si ponga al di sopra delle parti, altrimenti inutile sarebbe la sua opera ed essa servirebbe solo ad accendere polemiche ed accrescere la sfiducia dei cittadini nei confronti del potere pubblico.

Illustriamo, quindi, qui di seguito i singoli articoli.

L'articolo 1 prevede che il difensore civico vigili sull'attività della Pubblica amministrazione, intervenendo contro eventuali disfunzioni e abusi da lui accertati.

Il difensore civico deve, in sostanza, tenersi informato sull'andamento della gestione pubblica, sulla efficienza dei pubblici uffici, su tutte le disfunzioni e irregolarità che si verificano nella Pubblica amministrazione, promuovendo la tutela, anche giurisdizionale, degli interessi diffusi e attivando azioni di responsabilità nei confronti dei pubblici dipendenti, promozione che ovviamente potrà essere fatta mediante l'istituto

dell'« azione » prevista nel diritto processuale.

È questa una previsione che, a prima vista, può sembrare molto vasta: può sembrare che egli venga a sostituire tutti gli altri strumenti predisposti per la tutela dei cittadini. In realtà la previsione è concreta e delimitata: il difensore civico innanzitutto non sostituisce gli altri organi amministrativi o giudiziari perchè non può mai modificare gli atti amministrativi nè emettere sentenze; la tutela così predisposta non sostituisce nè quella che si può ottenere con il ricorso ai giudici ordinari od amministrativi, nè infine quella che deriva dalle condanne penali. L'articolo 2 prevede espressamente che sia garantita la piena libertà ed indipendenza nello svolgimento dell'attività del difensore civico, precisando che unici limiti allo svolgimento delle indagini riguardano materie militari coperte da segreto, materie giudiziarie e atti avverso i quali è ancora possibile un ricorso amministrativo o giurisdizionale.

È evidente la *ratio* di tale norma per quanto concerne la materia militare coperta da segreto, mentre per l'esclusione della materia giudiziaria è da osservare che l'indipendenza della magistratura, costituzionalmente garantita, giustifica l'aver sottratto l'attività giurisdizionale al controllo del difensore civico.

L'articolo 3 stabilisce le iniziative per l'intervento, che possono essere dei cittadini e dello stesso difensore civico. È previsto, infatti, che i cittadini, che intendano richiedere l'assistenza del difensore civico, debbano inoltrare all'ufficio predetto un'istanza contenente tutte le circostanze necessarie per l'esatta configurazione del caso, ferma restando la possibilità per il difensore civico d'intervenire d'ufficio per situazioni individuali o inerenti disservizi della Pubblica amministrazione di cui venga comunque a conoscenza.

L'articolo 4 determina la procedura per l'intervento, in base alla quale il difensore civico, dopo aver constatato la fondatezza delle situazioni di cui è venuto a conoscenza, deve richiedere al responsabile dell'uffi-

cio interessato di procedere congiuntamente agli accertamenti ritenuti opportuni.

Sulla base degli elementi acquisiti, il difensore civico indica successivamente i rimedi idonei ad eliminare gli inconvenienti oggetto della richiesta di assistenza.

Se l'amministrazione accetta le prescrizioni del difensore civico, i conseguenti provvedimenti devono essere adottati entro tempi tecnici stabiliti d'intesa con il medesimo; in caso contrario, l'ufficio interessato deve adottare un provvedimento motivato di archiviazione della richiesta.

Se la richiesta di assistenza ha per oggetto rilievi concernenti l'esercizio di funzioni delegate, gli inconvenienti rilevati e le prescrizioni formulate devono essere comunicate all'ente delegante per le eventuali iniziative di propria competenza.

Al fine di contribuire a rompere l'attuale diaframma tra i cittadini e le istituzioni, è stato previsto, inoltre, che il difensore civico abbia l'obbligo di inviare risposta motivata ai cittadini che hanno presentato una istanza. Nel caso in cui questa sia stata accettata, il difensore civico deve accludere le conclusioni delle azioni intraprese; nel caso l'istanza non sia stata, invece, recepita, il difensore civico deve esplicitare le motivazioni della propria decisione.

In relazione, poi, a quanto già disposto all'articolo 2, all'articolo 5 si prevede che i responsabili degli uffici pubblici interessati debbano assicurare al difensore civico il libero accesso alla documentazione fatti salvi, appunto, i casi previsti dal secondo comma dell'articolo 2 del presente disegno di legge.

L'articolo 6 stabilisce che il difensore civico, nell'espletamento delle proprie funzioni, invia le conclusioni motivate sulle indagini alle Camere, all'autorità il cui operato è stato oggetto dell'indagine e all'organo competente per il controllo; può inviare relazioni all'autorità giudiziaria, invia alle Camere una relazione annuale sull'attività svolta e può rendere note le risultanze di indagini eseguite mediante comunicati stampa.

Tali strumenti non incidono sull'atto amministrativo o sulle posizioni soggettive dei

privati cittadini, ma si sostanziano nella possibilità di influenzare la Pubblica amministrazione, il Parlamento, gli organi di controllo e giurisdizionali e, infine, l'opinione pubblica attraverso la divulgazione delle conclusioni motivate, delle opinioni, degli apprezzamenti cui il difensore civico sia pervenuto a seguito delle sue indagini.

L'articolo 7 determina l'obbligo di segnalazione all'autorità giudiziaria di fatti o circostanze che possano costituire reato.

Sempre al fine di garantire maggiormente l'imparzialità e l'indipendenza di tale organo e affinché il cittadino possa sentirsi veramente tutelato, è necessario che il difensore civico sia al di sopra delle parti. È stato, così, previsto all'articolo 8 che il difensore civico sia nominato con decreto del Presidente della Repubblica e scelto in una rosa di 16 cittadini, 8 proposti dalla Camera dei deputati ed 8 dal Senato. I regolamenti interni delle due Camere dovranno stabilire con quale procedimento saranno indicati i 16 cittadini fra i quali sarà scelto il difensore civico.

L'articolo 9 stabilisce che il cittadino proposto all'ufficio di difensore civico deve possedere una particolare competenza giuridica e dare garanzie di indipendenza.

L'articolo 10 individua poi l'incompatibilità dell'ufficio del difensore civico con qualsiasi altro impiego pubblico o privato, professione o carica elettiva.

La fondamentale e delicata funzione del difensore civico e la necessità di sottrarlo alla volontà di variabili di maggioranza o all'influenza dell'Esecutivo hanno sconsigliato per tale organo l'adozione dell'istituto della revoca, per lo meno in senso tradizionale. Tuttavia non si sono potute trascurare quelle ipotesi nelle quali il titolare dell'ufficio del difensore civico si rivelasse del tutto inidoneo alla carica per impedimenti obiettivi o per altri gravi motivi.

A tale proposito, all'articolo 11 è prevista la durata di cinque anni dell'incarico di difensore civico e la sua decadenza nel caso venga a mancare uno dei requisiti indicati al secondo comma dell'articolo 8 della presente proposta, quando si verifichi una delle cause di incompatibilità previste dall'articolo 10 della proposta o quando lo delibere uno dei due rami del Parlamento a maggioranza dei due terzi dei suoi componenti.

L'articolo 12 stabilisce che il difensore civico riceve lo stesso trattamento economico riservato ai presidenti della Corte di cassazione.

L'articolo 13 prevede che il difensore civico ha sede presso gli uffici della Presidenza della Repubblica, individuando la composizione dell'ufficio.

L'articolo 14 stabilisce, infine, che le spese necessarie all'espletamento delle funzioni di difensore civico sono a carico del bilancio della Presidenza della Repubblica.

**DISEGNO DI LEGGE**  
—

## Art. 1.

*(Difensore civico)*

Il difensore civico vigila sull'imparzialità e il buon andamento della Pubblica Amministrazione; interviene contro le disfunzioni e gli abusi da lui accertati; promuove la tutela, anche giurisdizionale, degli interessi diffusi e attiva azioni di responsabilità nei confronti dei pubblici dipendenti.

Il difensore civico esercita i poteri di cui al comma precedente d'ufficio o su richiesta di cittadini, secondo le condizioni e le modalità previste dalla presente legge.

## Art. 2.

*(Poteri e competenze)*

Il difensore civico svolge la sua attività in piena libertà ed indipendenza e con gli stessi poteri e le stesse limitazioni dell'autorità giudiziaria purchè compatibili con le sue funzioni e le indagini da espletare.

Le indagini non possono riferirsi a materia militare coperta da segreto, a quella giudiziaria e ad atti avverso i quali è ancora possibile ricorso amministrativo o giurisdizionale.

## Art. 3.

*(Iniziativa per l'intervento)*

I cittadini, singoli o raggruppati, che intendono ottenere l'intervento del difensore civico, devono inoltrare all'ufficio del medesimo apposita istanza contenente gli elementi necessari per la esatta configurazione del caso che si denuncia. Agli istanti può essere richiesta o concessa audizione per ulteriori precisazioni.

## IX LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Il difensore civico può intervenire d'ufficio anche per fatti di cui venga a conoscenza, nel corso dell'intervento conseguente alle istanze di cui al comma precedente.

## Art. 4.

*(Procedura per l'intervento)*

Il difensore civico, valutata la fondatezza dell'istanza presentata dal cittadino e verificata la regolarità degli adempimenti a carico del medesimo, deve richiedere tempestivamente all'organo interessato della Pubblica Amministrazione la fissazione della data per procedere congiuntamente agli accertamenti necessari.

La data deve essere fissata entro dieci giorni dalla richiesta fatta dal difensore civico.

Sulla base degli elementi acquisiti, il difensore civico, entro i successivi quindici giorni, indica all'organo pubblico interessato gli eventuali adempimenti del caso.

Qualora l'organo pubblico accetti le indicazioni del difensore civico, i conseguenti provvedimenti devono essere adottati entro tempi stabiliti di comune accordo.

L'organo pubblico, qualora non ritenga di ottemperare alle indicazioni del difensore civico, dovrà, entro trenta giorni dalla data di ricezione delle stesse, adottare formale e motivato provvedimento di archiviazione della richiesta e trasmettere copia conforme all'ufficio del difensore civico entro i successivi quindici giorni.

Se la richiesta di intervento del difensore civico ha per oggetto atti concernenti l'esercizio di funzioni delegate, gli inconvenienti rilevati e le indicazioni formulate devono essere comunicati all'organo delegante per eventuali iniziative di propria competenza.

Il difensore civico, qualora abbia ritenuto fondata l'istanza del cittadino, è tenuto a comunicare al medesimo entro sei mesi le conclusioni delle azioni intraprese. Nel caso, invece, abbia ritenuto infondata l'istanza, entro lo stesso termine deve comunicare all'interessato le motivazioni della propria decisione.

## Art. 5.

*(Accesso alla documentazione)*

I responsabili degli organi della Pubblica Amministrazione devono consentire al difensore civico la consultazione di tutti i documenti esistenti presso i propri uffici relativi agli atti oggetto degli interventi.

Fatto salvo quanto disposto dal secondo comma dell'articolo 2 della presente legge, nessun diniego e nessun segreto d'ufficio possono essere opposti alle richieste del difensore civico.

## Art. 6.

*(Attività del difensore civico)*

Il difensore civico:

a) invia le proprie conclusioni motivate sulle indagini espletate e sui casi esaminati alle Camere, all'autorità il cui operato è stato oggetto dell'indagine e all'organo competente per il controllo a norma della legislazione vigente, segnalando eventuali responsabilità di carattere amministrativo o inadempienze da parte di pubblici dipendenti;

b) può inviare relazioni all'autorità giudiziaria;

c) invia alle Camere una relazione annuale sull'attività svolta, accompagnata da considerazioni e da eventuali suggerimenti, anche ai fini di opportune iniziative legislative;

d) può rendere note le risultanze di indagini svolte, mediante appositi comunicati che la stampa quotidiana, la radio e la televisione devono diffondere nel testo trasmesso.

## Art. 7.

*(Obbligo di segnalazione all'autorità giudiziaria)*

Il difensore civico, che nell'esercizio delle sue funzioni venga a conoscenza di fatti o circostanze che possano costituire reato, ha l'obbligo di informare l'autorità giudiziaria.

## Art. 8.

*(Nomina)*

Il difensore civico è nominato con decreto del Presidente della Repubblica e scelto tra sedici cittadini, di cui otto proposti dalla Camera dei deputati e otto dal Senato della Repubblica in base alle norme previste dai rispettivi regolamenti interni.

I cittadini di cui al primo comma del presente articolo devono possedere i requisiti per essere eletti senatori e non possono essere membri del Parlamento.

## Art. 9.

*(Requisiti)*

Il difensore civico deve possedere una particolare competenza giuridica e, per il prestigio e l'attività svolta, deve dare garanzia di indipendenza, obiettività e serenità di giudizio.

## Art. 10.

*(Incompatibilità)*

L'ufficio del difensore civico è incompatibile con qualsiasi altro impiego pubblico o privato, professione o carica anche elettiva.

## Art. 11.

*(Durata, dimissioni, decadenza)*

Il difensore civico dura in carica cinque anni. Può dimettersi prima della scadenza del quinquennio.

Decade dall'incarico nei seguenti casi:

a) quando venga a mancare alcuno dei requisiti indicati nel secondo comma dell'articolo 8;

b) quando si verifichi alcuna delle cause di incompatibilità di cui all'articolo 10 e non eserciti l'opzione entro otto giorni;

c) quando lo deliberi una delle due Camere del Parlamento a maggioranza di due terzi dei suoi componenti per il venir meno dei requisiti di cui all'articolo 9 o per altro grave motivo.



## Art. 12.

*(Trattamento economico)*

Il difensore civico riceve lo stesso trattamento economico riservato ai presidenti di sezione della Corte di cassazione.

## Art. 13.

*(Sede e composizione dell'ufficio)*

Il difensore civico ha sede presso gli uffici della Presidenza della Repubblica.

La Presidenza della Repubblica è tenuta a fornire al difensore civico il personale necessario all'espletamento delle sue funzioni e comunque non superiore a trenta impiegati, di cui dodici della carriera direttiva, otto di quella di concetto e dieci di quella esecutiva.

## Art. 14.

*(Spese)*

L'assegno ed i mezzi necessari al difensore civico per l'espletamento delle sue funzioni sono a carico del bilancio della Presidenza della Repubblica.