SENATO DELLA REPUBBLICA

XII LEGISLATURA

N. 2063

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori FIEROTTI, LA LOGGIA, CONTESTABILE, GARATTI, PERLINGIERI, DEGAUDENZ, BRICCARELLO, BAIOLETTI, BEVILACQUA, BRIENZA, LORUSSO, PODESTÀ, TERRACINI, BUCCI, VENTUCCI, SPISANI, ZACCAGNA, MANIS, CAPUTO, STANZANI GHEDINI e PEDRIZZI

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 4 AGOSTO 1995

Istituzione del difensore civico nazionale

TIPOGRAFIA DEL SENATO (1700)

ONOREVOLI SENATORI. – Come non mai l'opinione pubblica chiede trasparenza nel comportamento dei pubblici poteri ed un rapporto diverso con la burocrazia, più aperto e democratico. Occorre assumere una iniziativa per dare una risposta non episodica e di mera facciata a questo bisogno. La difesa civica costituisce una delle procedure più moderne ed efficaci per conciliare l'esigenza di assicurare il principio di legalità e i diritti procedimentali dei cittadini con il bisogno non meno rilevante di introdurre nelle decisioni amministrative considerazioni equitative.

Il difensore civico può colmare i vuoti lasciati da altri soggetti istituzionali, tutelando anche le categorie più deboli.

Importante è guardare all'istituto dell'*ombudsman* previsto in altri Paesi, per sottolineare come questa figura non svolga una funzione di controllo politico ma una funzione di tutore e di garante del procedimento amministrativo.

Questo disegno di legge disciplina l'istituzione di un difensore civico nazionale al fine di colmare quella che è una lacuna priva di qualsiasi giustificazione, giacchè non si capisce perchè un difensore civico sia previsto a livello comunale, provinciale (legge n. 142 del 1990), regionale e addirittura comunitario (decisione del Parlamento europeo del 9 marzo 1994, in *Gazzetta Ufficiale* delle Comunità europee del 4 maggio 1994) e non, invece, a livello statale.

E questo nonostante, e lo dimostrano le relazioni annuali dei difensori civici regionali, che i cittadini manifestino questa richiesta.

L'articolo 4 del presente disegno di legge prevede l'intervento del difensore civico nei casi di «cattiva amministrazione». Ci si è subito resi conto della vaghezza dell'enunciato, 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 del difensore civico nazionale sono quelli consueti dei difensori civici regionali (forti poteri in fase istruttoria ma nessun potere decisionale) a testimonianza del suo mancato inquadramento all'interno di organi politici e giudiziari, per lo stesso motivo non sono stati previsti poteri di attivazione da parte del difensore civico della tutela giurisdizionale di diritti o interessi lesi.

Il rapporto di coordinamento che intercorre con il difensore civico nazionale permette ai difensori civici regionali, provinciali e comunali di superare l'angusto limite della località per abbracciare così tutta la «patologia» dell'azione amministrativa, assolvendo in tal modo le richieste di intervento dei cittadini.

I proponenti ritengono quindi che di fronte alle istituzioni amministrative il cittadino ancora oggi non è in una posizione di parità sostanziale, come per esempio avviene nei Paesi anglosassoni; anzi, si trova molto spesso, nella posizione di «suddito» debole.

Con l'istituzione del difensore civico ne guadagnerà non solo il prestigio delle istituzioni ma anche la qualità del rapporto fra cittadino e pubblica amministrazione.

DISEGNO DI LEGGE

CAPO I

DISPOSIZIONI GENERALI

Art. 1.

(Oggetto della legge)

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 nazionale si avvale di norma dei difensori civici regionali e delle province autonome, sulla base di una convenzione fra il difensore civico nazionale e l'ufficio di presidenza del consiglio della regione o provincia 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, nonchè eventuali rimborsi di spese.

CAPO II

FUNZIONI DEL DIFENSORE CIVICO NAZIONALE

Art. 3.

(Destinatari degli interventi)

1. Il difensore civico nazionale 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 nazionale interviene, nei limiti e secondo le modalità previsti dalla presente legge, nei casi di cattiva amministrazione e, in particolare, per l'attuazione della vigente 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 nazionale 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 nazionale può segnalare agli organi di controllo eventuali vizi degli atti ad essi sottoposti.

Art. 5.

(Ricorsi giurisdizionali ed amministrativi)

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

2. La presentazione di un'istanza al difensore civico nazionale 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 nè limita la facoltà di presentare istanza al difensore civico nazionale, nè i relativi poteri di intervento.

Art. 6.

(Intervento su richiesta)

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

2. La presentazione dell'istanza di cui al comma 1, non è soggetta ad alcuna particolare formalità.

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 nazionale e ne informa il richiedente.

4. Il difensore civico nazionale interviene nel corso del procedimento o dopo l'emanazione dell'atto.

Art. 7.

(Intervento d'ufficio)

1. Il difensore civico nazionale 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 nazionale 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 nazionale 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 degli enti locali. Qualora le disfunzioni riscontrate non siano conseguenza di violazione di leggi o regolamenti, il difensore civico nazionale segnala ugualmente agli organi competenti le disfunzioni rilevate, suggerendo le neces-

sarie modifiche in sede legislativa o regolamentare.

4. Al difensore civico nazionale è data comunicazione dell'inizio dell'azione penale ai sensi dell'articolo 36, comma 2, della legge 5 febbraio 1992, n. 104.

Art. 8.

(Vigilanza su settori particolari)

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

2. Gli esiti dell'iniziativa del difensore civico sono comunicati alle autorità competenti indicando se possibile, modi e tempi necessari per rinnovare le omissioni o inefficienze riscontrate.

Art. 9.

(Poteri istruttori)

1. Il difensore civico nazionale, 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 nazionale 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 limiti del segreto d'ufficio, anche qualora si tratti di documenti sottratti all'accesso in attuazione dell'articolo 24, comma 4, della legge 7 ago-

sto 1990, n. 241. Le spese sono a carico dell'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 nazionale è tenuto al segreto su quanto acquisito da atti esclusi dal diritto di accesso ai sensi dell'articolo 24, comma 4, della legge 7 agosto 1990, n. 241, nonchè 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 nazionale, nel caso che gli venga opposto il segreto di Stato, richiede l'intervento del Presidente del Consiglio dei ministri affinchè, entro trenta giorni, confermi o meno l'esistenza del segreto.

Art. 10.

(Esito degli interventi)

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

2. Il funzionario o l'organo competente alternativamente:

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

b) comunica al difensore civico nazionale 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 nazionale può chiedere all'autorità competente la nomina di un commissario *ad acta*, qualora si tratti di provvedimenti dovuti e illegittimamente omessi.

4. Il difensore civico nazionale comunica all'interessato l'esito dell'intervento indicandogli le eventuali iniziative che può intraprendere in sede amministrativa o giurisdizionale.

Art. 11.

(Sanzioni)

1. Il difensore civico nazionale, 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 nazionale non gli comunichi l'archiviazione con atto motivato. L'esito del procedimento disciplinare è comunicato al difensore civico nazionale.

Art. 12.

(Obblighi di denuncia)

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

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

3. Il difensore civico nazionale 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 nazionale, 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, nonchè attraverso la concessionaria del servizio pubblico radiotelevisivo.

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

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

Art. 14.

(Dovere di informazione)

1. Il difensore civico nazionale dà conto periodicamente, tramite la stampa e gli altri mezzi di comunicazione sociale, dei documenti 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 del comma 1 dell'articolo 9 della legge 6 agosto 1990, n. 223, come sostituito dall'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 nazionale 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 nazionale promuove periodiche riunioni con i difensori civici regionali e delle province autonome al fine di:

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

b) verificare l'attuazione 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, nonchè con gli uffici della Corte dei conti preposti ai controlli di gestione, con il Comitato permanente per l'attuazione della Carta dei servizi pubblici, di cui alla direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri 27 gennaio 1994, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 43 del 22 febbraio 1994, e con la Commissione di cui all'articolo 27 della legge 7 agosto 1990, n. 241.

CAPO III

ORGANIZZAZIONE

Art. 16.

(Nomina)

1. Il difensore civico nazionale è nominato congiuntamente dai Presidenti delle due Camere.

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

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

2. I difensori civici aggiunti di cui al comma 2 dell'articolo 16 debbono possedere i medesimi requisiti di cui al comma 1.

Art. 18.

(Durata in carica)

1. Il mandato del difensore civico nazionale 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 nazionale sono prorogate fino all'entrata in carica del successore.

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

5. I difensori civici aggiunti di cui al comma 2 dell'articolo 16 scadono comunque quando cessa il mandato del difensore civico nazionale, che li può sostituire.

Art. 19.

(Incompatibilità e decadenza)

1. Il mandato di difensore civico nazionale è incompatibile con l'esercizio di qual-

siasi altra carica elettiva, nonchè di lavoro, subordinato o autonomo, imprenditoriale o libero-professionale. Il difensore civico nazionale non può svolgere attività inerente ad una associazione o partito politico.

2. Le cause di incompatibilità di cui al comma 1 si applicano anche per i difensori civici aggiunti di cui al comma 2 dell'articolo 16.

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 di incompatibilità 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 delle due Camere.

Art. 20.

(Revoca)

1. Il difensore civico nazionale è revocato congiuntamente dai Presidenti delle due Camere in caso di impedimento fisico che non gli consenta lo svolgimento delle funzioni.

Art. 21.

(Trattamento economico)

1. Al difensore civico nazionale spetta un trattamento economico complessivo corrispondente a quello dei parlamentari. Ai difensori civici aggiunti spetta l'80 per cento del trattamento del difensore civico nazionale.

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

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

Art. 22.

(Pianta organica e personale)

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

2. Con provvedimento adottato dal difensore civico nazionale, d'intesa con 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 previsti dalla 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 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 nazionale può assumere personale con contratto a tempo determinato di durata non superiore al proprio mandato. Il personale a contratto non può avere retribuzione superiore a quella che spetterebbe al personale comandato con venti anni di anzianità.

Art. 23.

(Consulenti)

1. Il difensore civico nazionale, 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 nazionale, eccet-

tuate quelle per le indennità, sono iscritte in apposito capitolo dello stato di previsione del Ministero del tesoro.

2. Il difensore civico nazionale 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 nazionale provvede all'autonoma gestione delle spese per il funzionamento dell'ufficio, nei limiti dei fondi di cui al comma 1. Le spese per il personale non possono eccedere il 50 per cento delle spese di funzionamento dell'ufficio. Il rendiconto è soggetto al controllo della Corte dei conti.