CAMERA DEI DEPUTATI N. 1415

PROPOSTA DI LEGGE

d'iniziativa del deputato FRANCESCO SILVESTRI

Istituzione del Difensore civico nazionale

Presentata il 5 dicembre 2018

ONOREVOLI COLLEGHI ! – Un Paese segnato da una forte conflittualità e dall'inefficienza della pubblica amministrazione non può avere una visione futuro-centrica se non riconosce le risorse disponibili e non investe in esse, valorizzando le pratiche generatrici di benessere, sicurezza e pacificazione istituzionale.

I particolari fenomeni sociali che stanno caratterizzando l'attuale periodo storico, a seguito di profondi cambiamenti socio-culturali ed economici, sottolineano quanto il panorama dei bisogni a cui la presente proposta di legge si rivolge sia profondamente cambiato negli ultimi anni, passando da forme di disagio derivanti da esigenze puramente assistenziali a manifestazioni più complesse, nelle quali assume un particolare significato il rapporto tra i cittadini e le istituzioni, che richiede interventi sempre più attenti e qualificati.

Il sistema di rapporti tra i popoli e tra i cittadini di diverse culture è divenuto oggi più complesso e connotato da relazioni che tanto rapidamente possono rompersi quanto ricostituirsi, sempre più fluide o, meglio, « liquide », come le definisce il noto sociologo Zygmunt Bauman, che non hanno più un tempo sufficiente e qualitativamente significativo per consolidarsi e per aderire a precisi modelli di riferimento, con la conseguenza di dover affrontare compiti resi più gravosi dalla diffusione di reti istituzionali in grado di servire un sistema così veloce e complesso.

Per questo la presente proposta di legge ha l'ambizioso compito di fornire un modello alternativo di risoluzione dei conflitti tra i cittadini – sovente destinatari e fruitori di servizi non adeguati alle reali esigenze – e la pubblica amministrazione – alla quale invece è riservato l'alto compito di servire la collettività – prevedendo l'istituzione di una figura, il Difensore civico nazionale, già presente a livello locale, ma che ben potrà inserirsi in un contesto nazionale e dunque a servizio dei cittadini in tutte le situazioni di carattere generale.

Come è noto, la figura del Difensore civico nazionale è presente, con diverse forme e denominazioni, in tutti gli Stati dell'Unione europea. Essa favorisce il buon andamento e l'imparzialità della pubblica amministrazione e garantisce la tutela non giurisdizionale di ciascun cittadino, eliminando costi e spese di giustizia sia per coloro che subiscono un'ingiustizia, sia per l'erario.

Tale figura, inoltre, è necessaria anche per rendere concreti i diritti dei cittadini nelle loro relazioni con l'apparato pubblico statale, in quanto può eliminare i formalismi e i tempi incerti talvolta imposti dalla giustizia ordinaria e amministrativa.

La risoluzione n. 327 del 2011 e la raccomandazione n. 309 del 2011 adottate dal Congresso dei poteri locali e regionali del Consiglio d'Europa evidenziano come l'*ombudsman* (cioè il mediatore, protettore o difensore) rappresenti lo strumento essenziale e come l'esame dei reclami soffra dell'assenza di una struttura nazionale adeguata.

I dati che emergono dalle relazioni fornite dai difensori civici regionali evidenziano un progressivo incremento delle istanze di cittadini che si rivolgono a questa figura giuridica per la risoluzione di piccole e grandi controversie che interessano la pubblica amministrazione e tutte le sue diramazioni locali.

L'istantanea che si ricava dall'esame dei dati, solo per citare qualche esempio, evidenzia una tendenza positiva di risoluzione delle controversie trattate, con tempi – in genere un anno dalla presentazione della domanda – che garantiscono al cittadino la certezza del diritto.

Ad esempio, dalla relazione annuale presentata dal difensore civico della regione Lazio sulle attività svolte nel 2017 risulta che, su un totale di 741 domande presentate, ben 650 sono state definite, con un aumento del 12,75 per cento circa rispetto alle domande definite nell'anno precedente.

Sulla scia di esempi come quello citato, che testimoniano la fiducia crescente dei cittadini, il Difensore civico nazionale del quale si propone l'istituzione è chiamato a ricoprire un ruolo di collante tra i cittadini e la pubblica amministrazione, attraverso il rafforzamento di un istituto alternativo rispetto alle forme di risoluzione dei conflitti di tipo tradizionale.

Occorre ricordare, infatti, che spesso chi ha subìto un'ingiustizia non ricorre alla giustizia ordinaria o amministrativa, da un lato a causa degli alti costi, che negli ultimi anni sono cresciuti con l'incremento del contributo unificato per l'iscrizione a ruolo delle cause civili e amministrative, dall'altro per l'incertezza sull'esito della causa e per il timore di ulteriori spese in caso di soccombenza, nonché per la consapevolezza dei lunghi e incerti tempi del procedimento.

Il ricorso a una figura alternativa, soprattutto in caso di controversie di veloce e semplice risoluzione, rappresenta già ora, a livello locale, e potrebbe rappresentare in futuro, anche a livello nazionale, un valido strumento di risoluzione dei piccoli e grandi problemi che affliggono i cittadini.

La presente proposta di legge, pertanto, oltre allo scopo di rafforzare il legame dei cittadini con le istituzioni, salvaguardando i diritti soggettivi e gli interessi legittimi della collettività nazionale, persegue anche l'intento di alleggerire il lavoro dei tribunali civili e amministrativi, innovando il complesso impianto di legalità che è alla base del nostro ordinamento giuridico.

All'articolo 1 si istituisce la figura del Difensore civico nazionale in conformità ai princìpi della difesa civica sanciti a livello internazionale e ai fini del buon andamento e dell'imparzialità della pubblica amministrazione di cui all'articolo 97 della Costituzione. Agli articoli 2, 3 e 4 si specificano, rispettivamente, le funzioni, le modalità e l'ambito di competenza del Difensore civico nazionale. All'articolo 5 è prevista la procedura per promuovere l'intervento del Difensore civico nazionale. Agli articoli 6, 7 e 8 si stabiliscono, rispettivamente, le modalità per la presentazione della candidatura e per la nomina nonché i requisiti di eleggibilità all'incarico di Difensore civico na-

zionale. All'articolo 9 sono indicate le cause di ineleggibilità e di incandidabilità. Agli articoli 10 e 11 sono stabiliti, rispettivamente, la durata della carica e gli adempimenti formali ai quali è soggetto il Difensore civico nazionale. All'articolo 12 è stabilita l'indennità spettante alla nuova figura istituzionale. All'articolo 13 si prevede un apposito ufficio per lo svolgimento dell'attività del Difensore civico nazionale. Infine, all'articolo 14 è stabilita la copertura finanziaria.

PROPOSTA DI LEGGE

—

Art. 1.

(Istituzione)

1. In conformità ai princìpi relativi alla difesa civica sanciti a livello internazionale e ai fini del buon andamento e dell'imparzialità della pubblica amministrazione, di cui all'articolo 97 della Costituzione, è istituito il Difensore civico nazionale.

2. Il Difensore civico nazionale non è soggetto ad alcuna forma di dipendenza gerarchica o funzionale ed esercita le sue funzioni in piena autonomia.

Art. 2.

(Funzioni)

1. Il Difensore civico nazionale promuove la partecipazione dei cittadini all'attività amministrativa dello Stato nonché degli enti e degli organismi in qualunque forma costituiti, controllati o partecipati dalle pubbliche amministrazioni statali, al fine di assicurare il buon andamento, la tempestività, la correttezza e l'imparzialità di tale attività e la tutela dei diritti e degli interessi legittimi dei cittadini e degli interessi generali, collettivi o diffusi.

2. In particolare, il Difensore civico nazionale può intervenire in merito alle attività:

a) del Governo e delle pubbliche amministrazioni statali;

b) degli enti pubblici nazionali;

c) degli enti pubblici non territoriali operanti nelle materie di competenza dello Stato;

d) delle società controllate o partecipate dalle pubbliche amministrazioni statali;

e) dei soggetti pubblici o privati che erogano le prestazioni concernenti i diritti civili e sociali i cui livelli essenziali devono

essere garantiti in tutto il territorio nazionale nonché dei soggetti privati preposti all'esercizio di funzioni o attività di competenza dello Stato;

f) degli enti locali nei cui riguardi non operi il difensore civico regionale.

3. Il Difensore civico nazionale, per esigenze connesse all'esercizio delle sue funzioni, può altresì intervenire, limitatamente alla richiesta di notizie, presso gli enti pubblici diversi da quelli di cui al comma 2 operanti nel territorio nazionale.

4. Il Difensore civico nazionale coordina la propria attività con quella dei difensori civici istituiti dalle province ai sensi dell'articolo 11 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, e dalle regioni ai sensi dei loro statuti regionali, al fine di assicurare la piena tutela dei diritti e degli interessi legittimi dei cittadini nell'ambito delle materie di rispettiva competenza. Per rendere effettivo tale coordinamento, il Difensore civico nazionale convoca, almeno ogni tre mesi, una conferenza dei difensori civici regionali, durante la quale sono definite le aree di attività di ciascuno di essi e sono individuate modalità organizzative volte a evitare sovrapposizioni di compiti.

Art. 3.

(Modalità di intervento)

1. Il Difensore civico nazionale, qualora rilevi irregolarità, negligenze, disfunzioni o ritardi nello svolgimento dell'attività amministrativa da parte dei soggetti di cui all'articolo 2, comma 2, interviene per avere notizie sullo stato di singoli atti o procedimenti, per sollecitarne la definizione e per proporre agli organi competenti gli eventuali rimedi:

a) su richiesta dei diretti interessati;

b) su richiesta di associazioni o formazioni sociali in relazione a interessi generali, collettivi o diffusi;

c) d'ufficio in tutti i casi, comunque venuti a sua conoscenza, di interesse generale o che destino particolare allarme e preoccupazione nella popolazione nonché nei casi di natura e di contenuto analoghi a quelli per i quali sia stato chiesto il suo intervento.

2. Qualora sia pendente un ricorso giurisdizionale, il Difensore civico nazionale può esercitare i poteri a lui conferiti dalla legge ovvero può, qualora lo ritenga opportuno, sospendere il proprio intervento in attesa della definizione del giudizio.

3. La richiesta di intervento del Difensore civico nazionale deve essere preceduta da un'istanza scritta all'amministrazione responsabile dell'adozione del provvedimento. Decorsi trenta giorni dalla presentazione dell'istanza, l'interessato può chiedere per iscritto l'intervento del Difensore civico nazionale, allegando copia dell'istanza presentata e dell'eventuale risposta fornita dall'amministrazione, senza altra formalità.

Art. 4.

(Ambito di intervento)

1. Il Difensore civico nazionale interviene con la massima tempestività allo scopo di assicurare il perseguimento delle finalità di cui all'articolo 2, comma 1, informando del suo intervento l'organo di direzione politica del soggetto preposto alla funzione o al servizio al quale si riferisce l'istanza.

2. Il Difensore civico nazionale può chiedere in copia, senza alcuna limitazione, i provvedimenti adottati e gli atti del procedimento di suo interesse, nonché ogni altra informazione che esso ritenga necessaria. L'uso dei documenti e delle informazioni ricevuti è limitato a quanto risulti strettamente necessario all'esercizio delle sue funzioni, ferme restando le regole dello specifico procedimento in ordine alle comunicazioni e alle notificazioni agli interessati.

3. Il Difensore civico nazionale, nell'esercizio delle proprie funzioni, può altresì convocare i dipendenti dell'amministrazione interessata, i quali sono tenuti ad

adempiere alla convocazione stessa. I dipendenti che impediscano o ritardino l'esercizio delle funzioni del Difensore civico nazionale ovvero non adempiano alle sue convocazioni sono soggetti ai procedimenti disciplinari previsti dagli ordinamenti delle rispettive amministrazioni.

4. Il Difensore civico nazionale riferisce sui risultati conseguiti attraverso il suo intervento all'organo di vertice dell'amministrazione interessata, portando a conoscenza di esso le cause dei ritardi e delle disfunzioni eventualmente riscontrati.

5. Il Difensore civico nazionale, anche dopo essere cessato dalla carica, è tenuto al segreto d'ufficio su fatti, atti e notizie conosciuti in ragione della sua attività.

Art. 5.

(Procedimento per l'intervento del Difensore civico nazionale)

1. Il Difensore civico nazionale, quando alla richiesta del suo intervento sia allegata la risposta resa dall'amministrazione interessata all'istanza presentata ai sensi dell'articolo 3, comma 3, interviene con le seguenti modalità:

a) qualora risulti che il procedimento non è concluso e che il termine dello stesso, stabilito ai sensi dell'articolo 2, commi 2 e 3, della legge 7 agosto 1990, n. 241, non è ancora decorso, può chiedere notizie sullo stato degli atti;

b) qualora risulti che il termine del procedimento è decorso, ne invia segnalazione al responsabile del procedimento stesso affinché, senza ulteriore ritardo, lo concluda, chiedendo copia degli atti adottati e informazioni sui motivi del ritardo.

2. Nel caso di mancata risposta dell'amministrazione all'istanza prevista dall'articolo 3, comma 3, o quando interviene d'ufficio, il Difensore civico nazionale chiede all'amministrazione di fornire notizie sullo stato del procedimento e, sulla base delle notizie ricevute, interviene con le modalità indicate al comma 1 del presente articolo.

3. Trascorsi trenta giorni dall'ultimo intervento effettuato ai sensi dei commi 1 e 2, qualora risulti che il procedimento non è stato definito o in mancanza di risposta dell'amministrazione, il Difensore civico nazionale può convocare il responsabile del procedimento allo scopo di procedere a un esame congiunto della questione su cui verte l'istanza.

4. Il Difensore civico nazionale dà immediata notizia delle conclusioni raggiunte, unitamente ai propri motivati rilievi e osservazioni, a coloro che ne hanno promosso l'intervento nonché agli organi di vertice delle amministrazioni interessate, ai quali, se ne ricorrono le condizioni, propone l'instaurazione di un procedimento disciplinare, secondo i rispettivi ordinamenti, nei confronti del soggetto inadempiente.

5. Il Difensore civico nazionale segnala altresì all'amministrazione competente eventuali cause che ostacolano il regolare e tempestivo svolgimento del procedimento su cui verte il suo intervento.

Art. 6.

(Presentazione della candidatura)

1. Le candidature per l'elezione del Difensore civico nazionale possono essere presentate:

a) da un gruppo parlamentare costituito presso la Camera dei deputati o il Senato della Repubblica;

b) da almeno 500.000 elettori residenti nel territorio nazionale, mediante raccolta di firme effettuata con le modalità stabilite dagli articoli 7 e 8 della legge 25 maggio 1970, n. 352;

c) da un'associazione riconosciuta operante nel settore della difesa dei diritti dei cittadini.

2. Entro il centottantesimo giorno antecedente la scadenza del mandato del Difensore civico nazionale in carica, ovvero quando per cause sopravvenute l'incarico divenga vacante, il Ministro della giustizia provvede alla pubblicazione di un avviso

nella *Gazzetta Ufficiale* al fine di consentire ai soggetti indicati al comma 1 di presentare la candidatura di personalità ritenute idonee a ricoprire l'incarico di Difensore civico nazionale.

3. Le candidature devono pervenire al Ministero della giustizia entro il novantesimo giorno successivo alla pubblicazione dell'avviso di cui al comma 2, unitamente alla documentazione comprovante la provenienza da uno dei soggetti di cui al comma 1, lettere *a)* e *c)*, ovvero alle firme valide raccolte nel numero e con le modalità previsti dal medesimo comma 1, lettera *b)*, alla dichiarazione di accettazione della candidatura sottoscritta dal candidato proposto e al *curriculum* previsto all'articolo 7, comma 2.

Art. 7.

(Requisiti per la candidatura)

1. Può essere candidato alla carica di Difensore civico nazionale ciascun cittadino italiano o di uno Stato membro dell'Unione europea in possesso di una qualificata esperienza professionale, almeno quinquennale, nel settore della difesa dei diritti dei cittadini, maturata nell'ambito di attività prestata presso strutture pubbliche o private ovvero in attività di lavoro autonomo o svolte in rappresentanza di associazioni o formazioni sociali operanti nel medesimo settore.

2. Il possesso dei requisiti di cui al comma 1 è documentato mediante un *curriculum* che deve essere presentato unitamente alla candidatura ai sensi dell'articolo 6.

Art. 8.

(Cause di incandidabilità, ineleggibilità e incompatibilità)

1. Non possono essere candidati e non sono eleggibili alla carica di Difensore civico nazionale:

a) coloro che esercitano o hanno esercitato nei cinque anni antecedenti la data di pubblicazione dell'avviso di cui all'arti-

colo 6, comma 2, le funzioni di Ministro, senatore, deputato, membro del Parlamento europeo, Presidente di regione o di provincia o componente della giunta o del consiglio regionale, provinciale, comunale o circoscrizionale;

b) i titolari di incarichi di rappresentanza o di direzione di partiti o movimenti politici o di associazioni sindacali;

c) i dipendenti delle pubbliche amministrazioni;

d) gli amministratori degli enti pubblici, delle aziende pubbliche e delle società a partecipazione pubblica nonché gli amministratori e i dirigenti degli enti e delle imprese vincolati da contratti d'opera o di somministrazione con una pubblica amministrazione o che ricevono a qualsiasi titolo sovvenzioni da una pubblica amministrazione;

e) coloro che sono stati condannati, anche con sentenza non passata in giudicato, per i reati previsti dal capo I del titolo II del libro secondo del codice penale, salvi gli effetti della riabilitazione.

2. Salvo quanto previsto alle lettere *a)* ed *e)* del comma 1, le cause di incandidabilità e di ineleggibilità di cui alle lettere *b)*, *c)* e *d)* del medesimo comma non hanno efficacia quando siano cessate da almeno tre anni alla data di pubblicazione dell'avviso di cui all'articolo 6, comma 2.

3. La carica di Difensore civico nazionale è incompatibile con l'esercizio delle cariche, delle funzioni e delle attività indicate al comma 1, con l'accettazione della candidatura alle elezioni del Senato della Repubblica, della Camera dei deputati, dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia, degli organi elettivi delle regioni, delle province, dei comuni e delle circoscrizioni, con lo svolgimento di attività di lavoro subordinato e con qualunque funzione o attività che possa comportare un conflitto di interessi rispetto ai compiti attribuiti al Difensore civico nazionale.

Art. 9.

(Nomina)

1. Entro sessanta giorni dalla scadenza del termine per la presentazione delle candidature ai sensi dell'articolo 6, comma 3, il Ministro della giustizia, verificata la documentazione presentata per ciascuna candidatura, predispone una proposta di nomina, motivata sulla base dell'esame comparativo delle qualità soggettive e del *curriculum* dei candidati. La proposta, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, è trasmessa al Senato della Repubblica e alla Camera dei deputati per l'espressione del parere delle competenti Commissioni parlamentari, che si pronunziano entro venti giorni dalla data della trasmissione.

2. In nessun caso la nomina può essere effettuata in mancanza del parere favorevole espresso dalle Commissioni parlamentari a maggioranza dei due terzi dei componenti.

3. Il Difensore civico nazionale è nominato con decreto del Presidente della Repubblica.

Art. 10.

(Durata)

1. Il Difensore civico nazionale dura in carica cinque anni e non può essere riconfermato. L'incarico è prorogato, alla scadenza, fino alla nomina del successore.

2. Al Difensore civico nazionale, durante lo svolgimento del mandato, si applicano le norme previste per la conservazione del posto di lavoro dei lavoratori dipendenti eletti membri del Parlamento.

3. Il Difensore civico nazionale può essere revocato dalla carica con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro della giustizia, previo parere espresso dalle Commissioni parlamentari con la maggioranza prevista dall'articolo 9, comma 2, quando sopravvenga alcuna delle cause di incompatibilità di cui all'articolo 8 ovvero per gravi violazioni dei doveri del suo ufficio.

Art. 11.

(Relazioni e segnalazioni alle Camere)

1. Entro il 31 marzo di ogni anno, il Difensore civico nazionale trasmette alle Camere una relazione sull'attività svolta nell'anno precedente e sui provvedimenti adottati, indicando anche le eventuali disfunzioni riscontrate e le proposte ritenute idonee per la loro risoluzione.

2. Il Difensore civico nazionale può inviare alle Camere, ogniqualvolta lo ritenga opportuno, segnalazioni su questioni di particolare importanza attinenti alle materie di sua competenza.

Art. 12.

(Indennità)

1. Al Difensore civico nazionale è attribuita un'indennità mensile, per dodici mensilità, determinata in misura pari a quella dell'indennità di importo più elevato percepita dai difensori civici regionali, ad esclusione di quelli istituiti dalle regioni a statuto speciale.

Art. 13.

(Sede e dotazione organica)

1. Il Difensore civico nazionale ha sede a Roma in un immobile di proprietà pubblica individuato dall'Agenzia del demanio.

2. Presso l'ufficio del Difensore civico nazionale è istituito uno sportello per il ricevimento dei cittadini.

3. Alle spese per la dotazione organica e per il funzionamento dell'ufficio del Difensore civico nazionale si provvede con le risorse indicate all'articolo 14.

Art. 14.

(Disposizioni finanziarie)

1. Per l'attuazione della presente legge è autorizzata una spesa pari a euro 150.000 annui a decorrere dall'anno 2019.

2. All'onere derivante dal comma 1 si provvede mediante corrispondente ridu-

zione delle proiezioni, per gli anni 2019 e 2020, dello stanziamento del fondo speciale di parte corrente iscritto, ai fini del bilancio triennale 2018-2020, nell'ambito del programma « Fondi di riserva e speciali » della missione « Fondi da ripartire » dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno 2018, allo scopo parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo al medesimo Ministero.

3. Il Ministro dell'economia e delle finanze è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio.

PAGINA BIANCA

PAGINA BIANCA

18PDL0039710