

CAMERA DEI DEPUTATI

N. 145

PROPOSTA DI LEGGE

d’iniziativa del deputato **PAOLO RUSSO**

Istituzione del Difensore civico nazionale

Presentata il 23 marzo 2018

ONOREVOLI COLLEGHI! — L’istituzione del Difensore civico nazionale costituisce un atto diretto a rafforzare le libertà civili e i diritti di cittadinanza.

Il necessario e legittimo rafforzamento degli organi esecutivi, sia a livello locale che a livello nazionale, relativamente all’esercizio dei poteri costituzionalmente e legislativamente previsti, contribuisce a caratterizzare in termini più incisivi, in linea con quanto si verifica nella maggior parte dei Paesi della Unione europea, l’azione di governo in un quadro di stabilità politica, di coesione, di speditezza e di rapidità della fase decisionale. Tutto ciò è diretto a garantire l’interesse pubblico e il soddisfacimento delle domande che provengono dai cittadini finalizzate ad ottenere servizi efficienti e di qualità e una pubblica amministrazione moderna e partecipata.

Il trasferimento di compiti e di funzioni dalle assemblee legislative ed elettive agli organi esecutivi è in linea con la più evoluta dottrina amministrativa e costituzionale

nonché con i funzionali modelli di organizzazione in vigore negli Stati democratici.

In questo contesto si inserisce la problematica concernente l’individuazione degli organismi necessari a evitare possibili tentazioni autoritarie non in linea con lo spirito fondante delle moderne democrazie liberali.

Tali organismi, all’interno dei Paesi democratici più evoluti, socialmente ed economicamente, sono gli organi di tutela e di garanzia dei diritti del cittadino, contro lo strapotere e la cattiva amministrazione.

Il nostro Parlamento ha costituito per legge diversi organi di garanzia (Garante per la protezione dei dati personali, Autorità garante della concorrenza e del mercato, Autorità per le garanzie nelle comunicazioni eccetera) che, oltretutto, hanno svolto un ruolo fondamentale di equilibrio e di applicazione puntuale della legge in settori chiave dell’economia, dei diritti e delle libertà.

Si tratta di proseguire in tale direzione per dare vita ad altri organi di garanzia, soprattutto a tutela dei diritti umani e di cittadinanza, proprio per rendere più incisive le norme della Carta costituzionale.

Con la presente proposta di legge si intende, quindi, proporre l'istituzione del Difensore civico nazionale, non solo per colmare una lacuna, ma soprattutto, all'interno dei bilanciamenti istituzionali descritti, per dotare la Repubblica di una figura *super partes* e indipendente, capace di tutelare i diritti del cittadino nei confronti della pubblica amministrazione.

Il diritto del cittadino ad avere una buona amministrazione e un'efficace tutela dei suoi interessi legittimi è garantito dalla difesa civica, laddove esiste, con un'azione di mediazione, conciliazione e persuasione che non richiede spese, formalismi burocratici e tempi lunghi e che può tendere, in prospettiva, a decongestionare il contenzioso giurisdizionale, arginando, oltretutto, i conseguenti costi che gravano sulle finanze pubbliche. Si tratta di una riforma necessaria dell'apparato pubblico dal momento che permetterebbe l'applicazione del primo comma dell'articolo 97 della Costituzione, realizzando così una diffusa partecipazione dei cittadini all'amministrazione, che comporta un rafforzamento delle istituzioni democratiche.

L'istituto del difensore civico – nato nel lontano 1809 in Svezia con la peculiare caratterizzazione di commissario parlamentare (*Ombudsman*) – è ormai presente in quasi tutti i Paesi europei, ad eccezione dell'Italia, del Belgio (ove però ciascuna delle due comunità linguistiche ha il proprio *mediateur*), della Germania, della Grecia e del Lussemburgo, dove, peraltro, è stato diversamente disciplinato il « diritto di petizione » e dove sono attivi i « mediatori » per settori specifici.

È inoltre sempre più attuale l'istituzione del Difensore civico nazionale dal momento che, nel settembre del 1995, lo stesso Parlamento europeo ha istituito e nominato il mediatore europeo, chiamato a intervenire nei casi di « cattiva amministrazione nell'azione delle istituzioni comunitarie ».

Inoltre l'Italia, così come altri Stati, è stata invitata più volte dall'Organizzazione delle Nazioni Unite e dal Consiglio d'Europa a dotarsi di un Difensore civico nazionale.

L'importanza della difesa civica è sempre più avvertita anche nel nostro Paese e costituisce un aspetto rilevante della riforma della pubblica amministrazione.

La prima legge statale riguardante la difesa civica è la legge n. 142 del 1990, che ha previsto la facoltà e non l'obbligo degli enti locali di istituire il difensore civico. Disposizione confermata dalla nuova disciplina degli enti locali adottata con il testo unico di cui al decreto legislativo n. 267 del 2000 e arricchita da altre leggi specifiche (ad esempio in materia di diritto di accesso agli atti). Altre leggi statali hanno attribuito funzioni al difensore civico: la legge n. 241 del 1990, la legge n. 104 del 1992 e la legge n. 127 del 1997.

L'approvazione di una legge istitutiva del Difensore civico nazionale consentirebbe di usufruire della presenza di un interlocutore nazionale per la corrispondente autorità dell'Unione europea e degli altri Paesi membri dell'Unione; ma soprattutto consentirebbe di dare la certezza a tutti i cittadini italiani di potersi avvalere di un servizio di tutela esercitabile nei confronti di tutte le amministrazioni pubbliche, superando quelle limitazioni e parzialità – soprattutto nei confronti degli uffici periferici dello Stato – cui finora sono incorsi i difensori civici regionali, pur nel lodevole impegno con cui hanno finora operato.

Inoltre, si deve tenere presente che lo Stato non può esimersi dall'intervenire proprio perché, anche in base alla Costituzione, sono ad esso affidate la garanzia e la salvaguardia dei diritti fondamentali dell'uomo e del cittadino, campo privilegiato dell'intervento del difensore civico.

In conclusione, l'istituzione del Difensore civico nazionale accelererebbe i processi di formazione di una compiuta e diffusa cittadinanza che è l'esatto opposto di una condizione di sudditanza, purtroppo ancora presente in molte aree del nostro Paese.

PROPOSTA DI LEGGE

—

ART. 1.

(Istituzione del Difensore civico nazionale).

1. È istituito nel territorio della Repubblica il Difensore civico nazionale.

2. L'ufficio del Difensore civico nazionale è composto:

a) dal Difensore civico nazionale;

b) da cinque vice difensori civici nazionali.

3. In caso di assenza o di impedimento temporaneo del Difensore civico nazionale le funzioni vicarie sono svolte da un vice difensore civico nazionale designato dallo stesso Difensore civico nazionale.

ART. 2.

(Soggetti destinatari degli interventi).

1. Il Difensore civico nazionale interviene nei confronti di:

a) amministrazioni statali, compresi gli uffici decentrati nel territorio nazionale;

b) aziende statali e società per azioni con la partecipazione di capitale pubblico;

c) enti pubblici non territoriali;

d) concessionari o gestori di pubblici servizi di rilievo nazionale o sovraregionale;

e) altri soggetti pubblici che gestiscono servizi di interesse nazionale;

f) altri soggetti privati che gestiscono pubblici servizi di rilievo nazionale o sovraregionale.

ART. 3.

(Ambito dell'intervento).

1. Il Difensore civico nazionale, anche ai fini di assicurare l'applicazione delle dispo-

sizioni dell'articolo 97 della Costituzione, esercita la sua attività in piena autonomia e indipendenza e non è soggetto ad alcuna forma di controllo gerarchico e funzionale. Egli interviene in caso di inerzia, ritardo, irregolarità od omissione nell'attività e nei comportamenti dei pubblici uffici, al fine di garantire l'effettivo rispetto dei principi di legalità, trasparenza, buon andamento e imparzialità dell'azione amministrativa. Il Difensore civico nazionale assicura la tutela non giurisdizionale dei diritti dei cittadini italiani, dei cittadini dei Paesi membri dell'Unione europea e dei cittadini dei Paesi non membri dell'Unione europea residenti nel territorio nazionale, che dimostrano di essere oggetto di trattamenti in violazione della Costituzione e delle leggi italiane.

2. Il Difensore civico nazionale non può intervenire in questioni concernenti il rapporto d'impiego o di lavoro con i soggetti pubblici.

3. Il Difensore civico nazionale formula proposte e raccomandazioni al Governo e alle Camere sui casi da esso trattati.

ART. 4.

(Requisiti per la nomina).

1. Il Difensore civico nazionale è scelto tra i cittadini italiani in possesso di entrambi i requisiti di seguito indicati:

a) avere diritto all'elettorato passivo per il Senato della Repubblica;

b) essere professore universitario ordinario in materie giuridiche o avvocato con almeno quindici anni di esercizio della professione.

2. I requisiti di cui al comma 1 devono essere posseduti anche dai vice direttori civici nazionali.

3. Non possono essere nominati Difensore civico nazionale e vice difensori civici nazionali soggetti che hanno subito condanne penali, civili o contabili o che sono destinatari di provvedimenti di rinvio a giudizio.

ART. 5.

(Nomina).

1. Il Difensore civico nazionale e i vice difensori civici nazionali sono nominati dai Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati d'intesa tra loro.

ART. 6.

(Intervento su istanza di parte).

1. Il Difensore civico nazionale può intervenire su istanza di cittadini italiani e stranieri o di apolidi nonché di associazioni.

2. La presentazione dell'istanza di cui al comma 1 può essere formulata dagli interessati per iscritto o per via telematica.

3. Se la richiesta esula dalle competenze del Difensore civico nazionale, questi la trasmette al difensore civico regionale, provinciale o comunale competente per territorio, o alla diversa autorità competente, ovvero all'autorità giudiziaria quando ne ricorrono i presupposti, dandone contemporanea comunicazione agli interessati.

4. La proposizione di ricorsi giurisdizionali o amministrativi non esclude né limita la facoltà di presentare istanza al Difensore civico nazionale.

5. Quando è proposto dagli interessati un ricorso giurisdizionale concernente casi su cui è già intervenuto il Difensore civico nazionale, questi può inviare all'autorità competente le informazioni o i documenti che ritiene utili.

ART. 7.

(Intervento d'ufficio).

1. Il Difensore civico nazionale interviene d'ufficio qualora venga a conoscenza di casi di disfunzioni o di cattiva amministrazione nell'attività dei soggetti di cui all'articolo 2.

2. Al fine di acquisire una più approfondita conoscenza di eventuali inefficienze nell'attività delle pubbliche amministrazioni, il Difensore civico nazionale promuove rapporti di collaborazione, sot-

toscrivendo anche protocolli d'intesa, e di consultazione con i difensori civici regionali, provinciali e comunali, con le associazioni di tutela dei cittadini, dei consumatori e degli utenti riconosciute sul territorio nazionale, nonché con altri organismi o autorità di garanzia e di tutela dei diritti operanti a livello nazionale.

3. Qualora le disfunzioni riscontrate non siano conseguenza di violazione di leggi o regolamenti, il Difensore civico nazionale segnala agli organi competenti le disfunzioni rilevate, suggerendo le modifiche ritenute opportune.

ART. 8.

(Poteri).

1. Il Difensore civico nazionale ha diritto di ottenere dai soggetti di cui all'articolo 2, senza formalità e in forma gratuita, copie di atti, informazioni o chiarimenti in merito alle questioni oggetto del suo intervento.

2. Il Difensore civico nazionale può chiedere, a sua discrezione, pareri su questioni determinate all'Avvocatura generale dello Stato.

3. Il Difensore civico nazionale può altresì chiedere per iscritto informazioni o chiarimenti ai dirigenti dei soggetti di cui all'articolo 2. Gli interpellati sono tenuti a rispondere entro quindici giorni dal ricevimento della richiesta. In caso di inadempienza è facoltà del Difensore civico nazionale sporgere denuncia per omissione di atti d'ufficio. I funzionari dei soggetti di cui al primo periodo sono prioritariamente tenuti a rispondere tramite posta elettronica.

4. Il Difensore civico nazionale, qualora riscontri una violazione da parte delle amministrazioni o degli organi di cui all'articolo 3, può:

a) trasmettere al responsabile del procedimento o al legale rappresentante dell'ente o dell'ufficio una comunicazione scritta con l'indicazione delle modalità e dei termini per sanare la violazione riscontrata;

b) convocare una conferenza di servizi, il cui verbale sottoscritto vincola la

successiva attività procedimentale delle amministrazioni o degli organi intervenuti o interessati;

c) in caso di disservizi, accedere a qualsiasi ufficio dei soggetti di cui all'articolo 2, per effettuare sopralluoghi e riscontri, senza preavviso.

ART. 9.

(Conclusioni degli interventi).

1. Il Difensore civico nazionale, esaminata la questione a esso sottoposta, formula i suoi rilievi al soggetto destinatario dell'intervento di cui all'articolo 2.

2. Il funzionario o l'organo competente alternativamente:

a) provvede in ordine alle richieste del Difensore civico nazionale nel termine stabilito dalla legge o dai regolamenti;

b) nel caso in cui ritenga di non accogliere, anche in parte, la richiesta, ne fornisce un'adeguata motivazione in fatto e in diritto.

3. In caso di gravi o di reiterate inadempienze da parte di uno dei soggetti di cui all'articolo 2, il Difensore civico nazionale segnala il caso all'autorità competente affinché assuma i necessari provvedimenti nei confronti dei responsabili e, se ne ricorrono i presupposti, informa l'autorità giudiziaria.

4. In caso di inerzia del soggetto di cui all'articolo 2, il Difensore civico nazionale può chiedere all'autorità competente la nomina di un commissario *ad acta*, qualora si tratti di provvedimenti obbligatori per legge.

5. Nei casi previsti dalla legge, ovvero quando per ulteriore inerzia l'autorità competente ometta la nomina del commissario *ad acta* di cui al comma 4 nei tempi fissati nella richiesta, il Difensore civico nazionale, previa ulteriore diffida, procede alla nomina di un proprio commissario *ad acta*, definendo il termine massimo entro cui il procedimento deve essere concluso. I commissari *ad acta* devono essere funzionari pubblici.

ART. 10.

(Attività sanzionatoria).

1. I soggetti destinatari degli interventi del Difensore civico nazionale sono tenuti ad agevolarne l'attività istituzionale.

2. Il Difensore civico nazionale, qualora riscontri una mancata collaborazione alle sue richieste, può segnalare il caso all'autorità competente, chiedendo che i responsabili siano diffidati. Nei casi più gravi, può chiedere l'attivazione del procedimento disciplinare a carico del funzionario responsabile e informa l'autorità giudiziaria.

ART. 11.

(Conferenze di servizi con i difensori civici regionali e locali e incontri con altri soggetti).

1. Il Difensore civico nazionale, fatta salva l'autonomia statutaria delle regioni, delle province e dei comuni, promuove nel corso di ogni anno conferenze di servizi con i difensori civici regionali, provinciali, delle città metropolitane e dei comuni con popolazione superiore a 100.000 abitanti al fine di:

a) coordinare l'attività del sistema di difesa civica nei diversi settori di competenza;

b) esaminare e discutere problematiche comuni ai difensori civici regionali e locali, formulando anche proposte di modifiche o di integrazioni legislative e regolamentari.

2. Il Difensore civico nazionale promuove, altresì, incontri con i presidenti delle competenti Commissioni del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati, con il presidente della Commissione parlamentare per le questioni regionali, con le autorità amministrative indipendenti e con la Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi, di cui all'articolo 27 della legge 7 agosto 1990, n. 241.

ART. 12.

(*Relazione annuale*).

1. Il Difensore civico nazionale, entro il 31 dicembre di ogni anno, trasmette ai Presidenti delle Camere e al Presidente del Consiglio dei ministri una relazione sull'attività svolta.

2. La relazione annuale del Difensore civico nazionale è pubblicata nel suo sito *internet* istituzionale e ad essa è data pubblicità attraverso i più diffusi mezzi di comunicazione di massa.

ART. 13.

(*Durata in carica*).

1. I mandati del Difensore civico nazionale e dei vice difensori civici nazionali hanno la durata di cinque anni e sono rinnovabili una sola volta.

2. Almeno tre mesi prima della scadenza dei mandati di cui al comma 1 è avviata la procedura per le nuove nomine.

3. Fatti salvi i casi di decadenza, le funzioni del Difensore civico nazionale e dei vice difensori civici nazionali sono prorogate fino all'entrata in carica dei successori.

4. In ogni momento il Difensore civico nazionale e i vice difensori civici nazionali, con un preavviso di almeno tre mesi, possono rinunciare motivatamente al loro mandato.

5. I vice difensori civici nazionali decadono comunque al momento della cessazione del mandato del Difensore civico nazionale.

6. Chi ha svolto la funzione di Difensore civico nazionale e di vice difensore civico nazionale non può ricoprire cariche elettive pubbliche per due anni dalla data di cessazione dall'incarico.

7. Non può essere nominato Difensore civico nazionale né vice difensore civico nazionale chi ha ricoperto, nei cinque anni precedenti la data del relativo bando pubblico, incarichi di governo, di presidente di organi costituzionali, di presidente o di assessore regionale, di presidente o di assessore provinciale, di sindaco o di assessore di un comune o di una provincia con

popolazione superiore a 500.000 abitanti; non possono, altresì, essere nominati i magistrati ordinari, amministrativi, contabili e militari che hanno esercitato la giurisdizione fino a cinque anni prima della nomina, nonché i presidenti e i componenti delle autorità nazionali di garanzia istituite per legge che hanno esercitato le funzioni fino a cinque anni prima della nomina.

ART. 14.

(Incompatibilità e decadenza).

1. Il mandato di Difensore civico nazionale o di vice direttore civico nazionale è incompatibile con l'esercizio di qualsiasi altra carica elettiva, nonché di attività di lavoro, subordinato o autonomo, imprenditoriale o libero-professionale in conflitto con le funzioni espletate. Il Difensore civico nazionale non può svolgere attività né ricoprire cariche, anche di natura onoraria, inerenti ad associazioni o partiti politici.

2. Ove la nomina riguardi soggetti che si trovano in condizione di incompatibilità, la relativa causa deve cessare entro il termine di un mese dalla nomina medesima.

3. Nell'ipotesi di una causa di incompatibilità sopravvenuta, il termine di cui al comma 2 decorre dalla contestazione della causa di incompatibilità.

4. La decadenza per incompatibilità e la revoca per impedimento fisico che non consente lo svolgimento delle funzioni di Difensore civico nazionale o di vice difensore civico nazionale sono dichiarate dall'organo responsabile della nomina.

ART. 15.

(Indennità di carica).

1. Al Difensore civico nazionale spetta un trattamento economico complessivo corrispondente a quello percepito dai senatori della Repubblica. Ai vice difensori civici nazionali spetta il 75 per cento del trattamento del Difensore civico nazionale.

2. Il Difensore civico nazionale e i vice difensori civici nazionali che sono dipendenti di una pubblica amministrazione o di

un'impresa pubblica o privata hanno diritto al mantenimento del posto e sono collocati in aspettativa non retribuita per tutta la durata del mandato.

ART. 16.

(Sede, uffici, personale e consulenti).

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

2. Con provvedimento adottato dal Difensore civico nazionale, d'intesa con il Ministro dell'economia e delle finanze, è stabilita la pianta organica dell'ufficio del Difensore civico nazionale. Il numero dei posti previsti dalla pianta organica non può eccedere le cento unità.

3. I posti previsti dalla pianta organica di cui al comma 2 sono coperti prioritariamente, su richiesta nominativa del Difensore civico nazionale, da dipendenti pubblici dello Stato, delle regioni, delle province e dei comuni, collocati in posizione di comando, secondo le norme dei rispettivi ordinamenti. Il Difensore civico nazionale, per lo svolgimento del suo mandato, può avvalersi della consulenza di dieci esperti in possesso dei medesimi requisiti professionali del Difensore civico nazionale, ai quali è riconosciuto il medesimo trattamento economico dei vice difensori civici nazionali.

4. Il Difensore civico nazionale, qualora l'esercizio delle sue funzioni richieda particolari cognizioni di natura tecnica, può stipulare contratti d'opera con esperti qualificati per un massimo di cinque contratti con soggetti diversi.

ART. 17.

(Difensori civici regionali, provinciali e comunali).

1. Le regioni, le province autonome di Trento e di Bolzano e gli enti locali entro due mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, istituiscono con propri provvedimenti i difensori civici regionali, provinciali o comunali.

ART. 18.

(Disposizioni finanziarie).

1. Per le finalità della presente legge è autorizzata la spesa di 5 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2018.

2. All'onere derivante dall'attuazione del comma 1 si provvede mediante corrispondente riduzione dello stanziamento iscritto, ai fini del bilancio triennale 2018- 2020, nell'ambito del fondo speciale di parte corrente 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.

