

Allegato 5 - Proposta di legge per la istituzione di un Difensore civico nazionale

XVI LEGISLATURA
CAMERA DEI DEPUTATI N. 1382

PROPOSTA DI LEGGE

d'iniziativa dei deputati
MIGLIORI, GOZI

Norme in materia di difesa civica e istituzione del Difensore civico nazionale
Presentata il 24 giugno 2008

Onorevoli Colleghi! - La difesa civica in Italia è stata attuata in diverse regioni a cominciare dai primi anni '70. Toscana e Liguria furono le prime a istituire il loro difensore civico regionale. Ma a tutt'oggi alcune regioni sono ancora prive del difensore civico.

La prima legge statale riguardante la difesa civica è la legge n. 142 del 1990, che ha previsto la facoltà 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. Altre leggi statali hanno attribuito funzioni al difensore civico: la legge n. 241 del 1990, come modificata dalla legge n. 15 del 2005, la legge n. 104 del 1992 e la legge n. 127 del 1997, come modificata dalla legge n. 191 del 1998.

Manca però tuttora una legge organica che disciplini la materia della tutela non giurisdizionale (peraltro non prevista da alcuna norma costituzionale), diversamente dalla gran parte dei Paesi dell'Unione europea, anche dell'est europeo, nei quali sono vigenti leggi statali sulla difesa civica ed è istituito anche il Difensore civico nazionale. L'Unione europea dispone anch'essa di un proprio istituto, il Mediatore europeo, eletto dal Parlamento di Strasburgo.

La difesa civica in Italia è presente «a macchia di leopardo», con larghi vuoti specialmente nel meridione, e dunque la tutela non giurisdizionale non è garantita a tutti i cittadini. Manca, inoltre, un Difensore civico nazionale.

I documenti internazionali delle Nazioni Unite e del Consiglio d'Europa hanno più volte invitato gli Stati a dotarsi di un difensore civico e l'Italia è stata oggetto di un espresso richiamo del Comitato per i diritti umani delle Nazioni Unite che, già nel 1994, osservava, nel commento al rapporto dell'Italia, alla voce «principali soggetti di preoccupazione» che «la funzione di Difensore civico non è ancora stata istituita a livello nazionale (...) ciò si traduce in una protezione ineguale degli individui secondo il diritto del territorio in cui vivono» (*Observations du Comité des droits de l'homme, Comité des droits de l'homme*, 51^a sessione, 3 agosto 1994, CCPR/C/79/Add.37); anche un più recente rapporto del Commissario per i diritti umani del Consiglio d'Europa, ai paragrafi 226 e 227, esamina tale problematica, segnalando la carenza dell'Italia per l'assenza di un Difensore civico nazionale e di un sistema compiuto di difesa civica su tutto il territorio ed evidenziando come tale istituto contribuirebbe probabilmente anche a deflazionare il ricorso alla Corte europea dei diritti dell'uomo.

Va ricordato che Unione europea e Consiglio d'Europa, nel valutare i parametri di democraticità delle nuove democrazie che chiedono di entrare nelle due organizzazioni, pretendono che lo Stato che chiede di accedere sia, fra l'altro, dotato di un proprio Difensore civico nazionale e l'Italia, fondatrice di entrambe le organizzazioni, ne è tuttora priva.

Tuttavia l'importanza della difesa civica è sempre più avvertita anche nel nostro Paese e costituisce un aspetto rilevante della riforma della pubblica amministrazione. Il diritto del cittadino alla buona amministrazione e la tutela dei suoi interessi legittimi vengono garantiti dalla difesa civica, là dove esiste, con un'azione di mediazione, conciliazione e persuasione che non richiede spese, formalismi burocratici e tempi lunghi e può tendere, in prospettiva, a deflazionare il contenzioso giurisdizionale.

La presente proposta di legge si prefigge, dunque, di colmare due lacune del nostro ordinamento: la mancanza di una disciplina organica dell'istituto e di un Difensore civico nazionale. La proposta di legge è stata elaborata alcuni anni fa dalla Conferenza nazionale dei difensori civici regionali e delle province autonome integrata da alcuni difensori civici comunali e provinciali.

Il capo I della proposta di legge stabilisce i principi generali della materia senza prevedere norme di dettaglio, che spettano agli ordinamenti regionali e locali, ricordando che comunque stiamo parlando di livelli essenziali per l'esercizio di due diritti fondamentali, quali quello alla tutela non giurisdizionale e alla buona amministrazione.

Vanno sottolineati i più importanti tra questi principi.

Fra le finalità della difesa civica vi è la tutela del diritto alla buona amministrazione, della imparzialità e del buon andamento della pubblica amministrazione (commi 1 e 2). Ogni persona fisica e soggetto giuridico ha diritto di chiedere l'intervento del Difensore civico per la tutela dei propri diritti e interessi nei confronti della pubblica amministrazione (articolo 2, comma 4). La difesa civica si articola in Difensore civico nazionale, Difensore civico regionale e Difensore civico locale (articolo 2, comma 3).

I Difensori civici sono autonomi e indipendenti (articolo 3). L'articolo 4 stabilisce i principi in materia di elezione e revoca, mentre l'articolo 5 definisce il ruolo istituzionale e lo *status* del Difensore civico, stabilendo, fra l'altro, che egli non è soggetto ad alcuna forma di controllo gerarchico o funzionale.

L'attività del Difensore civico si svolge nei confronti di tutti i soggetti di diritto pubblico e dei soggetti di diritto privato limitatamente alla loro attività di pubblico interesse (articolo 6).

Il Difensore civico può intervenire su istanza di parte o di propria iniziativa e non può essergli opposto il segreto d'ufficio sugli atti e i documenti ai quali ha il potere di accesso (articolo 7). La proposizione di ricorsi amministrativi o giurisdizionali non esclude né limita l'intervento del Difensore civico (articolo 7).

Il Difensore civico presenta e illustra all'assemblea di riferimento una relazione annuale sull'attività svolta (articolo 10).

Il capo II prevede l'istituzione del Difensore civico nazionale (articolo 11) e ne disciplina l'elezione, la durata del mandato e le cause di ineleggibilità e incompatibilità.

L'elezione avviene da parte del Parlamento in seduta comune a maggioranza dei voti dei componenti (articolo 12).

L'organizzazione e il funzionamento dell'Ufficio del Difensore civico nazionale sono disciplinati da un regolamento emanato ai sensi dell'articolo 17, comma 1, della legge n. 400 del 1988 (articolo 15).

Il capo III contiene le disposizioni finali e, in particolare, stabilisce l'applicazione del principio di sussidiarietà per quanto riguarda la competenza territoriale in caso di mancanza del difensore civico regionale, provinciale o comunale, in modo da rendere sempre possibile, su tutto il territorio della Repubblica, il ricorso alla tutela non giurisdizionale (articolo 16).

L'articolo 17 modifica alcune norme della legge n. 241 del 1990, in particolare stabilendo la competenza del Difensore civico nazionale nei confronti delle amministrazioni centrali dello Stato e del Difensore civico regionale nei confronti delle amministrazioni periferiche dello Stato, degli enti e delle aziende nazionali operanti a livello regionale e infraregionale (articolo 17).

PROPOSTA DI LEGGE

Capo I PRINCIPÌ GENERALI

Art. 1.

(Oggetto)

1. La presente legge stabilisce norme generali in materia di difesa civica, in conformità con gli articoli 3 e 97 della Costituzione, con la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e con gli indirizzi espressi dall'Organizzazione delle Nazioni Unite e dal Consiglio d'Europa, e istituisce il Difensore civico nazionale.

Art. 2.

(Finalità della difesa civica)

1. Il Difensore civico tutela il diritto alla buona amministrazione.

2. Il Difensore civico opera a garanzia dell'imparzialità e del buon andamento della pubblica amministrazione, assicurando che atti e comportamenti siano ispirati al rispetto dei principi di dignità della persona, di legalità, trasparenza, efficienza, efficacia ed economicità dell'azione amministrativa e delle disposizioni in materia di procedimento amministrativo nonché di accesso ai documenti amministrativi.

3. La difesa civica, in relazione all'ambito di competenza, si articola in:

- a) Difensore civico nazionale;
- b) Difensore civico regionale;
- c) Difensore civico locale.

4. Ogni persona fisica e soggetto giuridico ha diritto, secondo quanto previsto dalla presente legge, di chiedere l'intervento del Difensore civico per la tutela di propri diritti e interessi nei confronti della pubblica amministrazione. Tale diritto attiene ai livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione, ferma restando la potestà delle regioni e degli enti locali, nell'ambito delle rispettive competenze, di garantire livelli ulteriori di tutela.

Art. 3.

(Rapporti tra Difensori civici)

1. I Difensori civici nazionale, regionali e locali, nei rispettivi ambiti di competenza, sono autonomi e indipendenti.

2. I Difensori civici favoriscono forme e iniziative di collaborazione reciproca, a livello locale, regionale, nazionale e internazionale, allo scopo di promuovere l'efficienza e l'efficacia della loro azione.

Art. 4.

(Elezione e revoca)

1. Il Difensore civico regionale è eletto da ciascuna regione nonché dalle province autonome di Trento e di Bolzano. Il Difensore civico locale è eletto da ciascun ente locale territoriale.
2. Si applicano al Difensore civico le condizioni di ineleggibilità e di incompatibilità previste dai rispettivi ordinamenti giuridici.
3. Il Difensore civico può essere revocato solo per gravi e reiterate violazioni di legge dall'organo che lo ha nominato, con le stesse modalità con cui è stato eletto.

Art. 5.

(Ruolo istituzionale e status)

1. Il Difensore civico esercita la sua attività in piena libertà e indipendenza e non è soggetto ad alcuna forma di controllo gerarchico o funzionale.
2. Lo *status* giuridico e il trattamento economico, comprese le indennità di carica, dei Difensori civici nazionale, regionali e locali sono disciplinati dai rispettivi ordinamenti con riferimento, in quanto compatibili, ai senatori della Repubblica, ai consiglieri regionali e agli amministratori locali. In particolare, si applicano in materia di lavoro e previdenziale, le disposizioni vigenti riferite:
 - a) ai senatori, per quanto concerne il Difensore civico nazionale;
 - b) ai consiglieri regionali, per quanto concerne il difensore civico regionale;
 - c) agli assessori degli enti locali, per quanto riguarda il difensore civico locale.
3. Il Difensore civico concerta con l'amministrazione di riferimento le risorse umane, organizzative e finanziarie, stanziare in un apposito capitolo di bilancio, da assegnare al suo ufficio. Tali risorse devono comunque essere adeguate allo svolgimento delle rispettive funzioni.

Art. 6.

(Destinatari degli interventi)

1. L'attività dei Difensori civici nazionale, regionali e locali, nei rispettivi ambiti di competenza, si svolge nei confronti di tutti i soggetti di diritto pubblico e dei soggetti di diritto privato limitatamente alla loro attività di pubblico interesse.
2. I Difensori civici nazionale, regionali e locali intervengono nei confronti dei soggetti di cui al comma 1, avuto riguardo, rispettivamente, all'estensione nazionale, regionale o locale della loro competenza.
3. I soggetti destinatari degli interventi di cui al comma 2 sono tenuti a prestare con la massima sollecitudine, entro il termine fissato dai rispettivi ordinamenti, la loro collaborazione al Difensore civico. La qualità dei rapporti con il Difensore civico è elemento considerato nel sistema di valutazione del personale.

Art. 7.

(Poteri)

1. Il Difensore civico informa la propria azione ai principi generali dell'attività amministrativa e al perseguimento dell'equità, anche attraverso il metodo della mediazione.
2. Il Difensore civico può intervenire su istanza di parte o di propria iniziativa.
3. Il Difensore civico può:
 - a) accedere a tutti gli atti e documenti detenuti dai soggetti di cui all'articolo 6, comma 1, senza i limiti del segreto d'ufficio anche qualora si tratti di documenti sottratti per legge o regolamento all'accesso. Il Difensore civico è tenuto al segreto sulle notizie delle quali è venuto a conoscenza e che, in base alla legge, sono escluse dal diritto d'accesso o comunque soggette a segreto o a divieto di divulgazione, nonché ad attenersi alla normativa vigente in materia di trattamento dei dati personali;

- b) convocare il responsabile del procedimento o i dirigenti delle strutture amministrative coinvolte per un esame congiunto della questione oggetto di intervento dello stesso difensore civico;
- c) accedere a qualsiasi sede o ufficio dei soggetti destinatari degli interventi per compiere sopralluoghi e accertamenti;
- d) chiedere, in caso di mancata collaborazione, l'attivazione del procedimento disciplinare a carico del responsabile del procedimento e dei dirigenti delle strutture coinvolte, della cui conclusione deve essere data notizia allo stesso Difensore civico.
4. Il Difensore civico può, in qualsiasi momento, dare notizia agli organi di stampa e ai mezzi di comunicazione di massa della propria attività e dei problemi eventualmente rilevati, fatto salvo il rispetto della normativa vigente in materia di tutela della riservatezza dei dati personali.
5. La proposizione di ricorsi amministrativi o giurisdizionali non esclude né limita il diritto di chiedere l'intervento del Difensore civico.
6. Nei casi in cui la legge prevede che possa costituirsi parte civile, l'avvio dell'azione penale è comunicato al Difensore civico competente per territorio, con riferimento al luogo ove si svolge il processo penale.
7. Nei casi di cui al comma 6 e negli altri casi in cui abbia bisogno di assistenza legale in giudizio, il Difensore civico è assistito con una delle seguenti modalità:
- a) dall'avvocatura dell'amministrazione di riferimento;
- b) da funzionari del proprio ufficio in possesso del titolo di avvocato, iscritti a tale fine nell'albo speciale degli avvocati - sezione speciale per i dipendenti pubblici;
- c) da altri soggetti scelti di concerto tra il Difensore civico e l'amministrazione di riferimento.

Art. 8.

(Esito degli interventi)

1. Il Difensore civico indirizza ai competenti organi dei soggetti destinatari degli interventi suggerimenti, proposte e raccomandazioni, anche di carattere generale, sul piano normativo e amministrativo.
2. Gli organi destinatari degli interventi devono comunicare al Difensore civico le motivazioni giuridiche e gli elementi di fatto che fondano un eventuale non accoglimento, anche parziale, delle indicazioni formulate ai sensi del comma 1.

Art. 9.

(Rapporti con altri organismi di tutela)

1. Il Difensore civico promuove rapporti di collaborazione e di consultazione con le associazioni riconosciute di tutela dei cittadini e degli utenti e con altre autorità e organismi di garanzia e tutela dei diritti e degli interessi per favorire la realizzazione di un sistema integrato di tutela non giurisdizionale e diffonderne la conoscenza e l'utilizzo.

Art. 10.

(Relazione sull'attività)

1. Il Difensore civico presenta e illustra agli organismi parlamentari o consiliari di riferimento, entro il termine fissato dai rispettivi ordinamenti, una relazione ordinaria annuale sull'attività svolta, sui risultati conseguiti e sui rimedi organizzativi e normativi ritenuti utili o necessari.
2. Nei casi di particolare importanza o meritevoli di urgente considerazione, il Difensore civico può presentare in qualsiasi momento all'organo che lo ha nominato relazioni straordinarie, che devono essere tempestivamente esaminate.
3. Le relazioni del Difensore civico e le determinazioni assunte in merito dall'organo competente al loro esame sono rese pubbliche con le stesse modalità previste per il bilancio dell'amministrazione di riferimento.
4. Il Difensore civico può diffondere in qualsiasi altra forma le sue relazioni anche prima della loro presentazione ai sensi dei commi 1 e 2.

Capo II DIFENSORE CIVICO NAZIONALE

Art. 11.

(Istituzione)

1. È istituito il Difensore civico nazionale.

Art. 12.

(Elezione, durata del mandato, ineleggibilità e incompatibilità)

1. Il Difensore civico nazionale è eletto dal Parlamento in seduta comune. Risulta eletto il candidato che ha ottenuto almeno la metà più uno dei voti dei componenti delle due Camere. Qualora per nessun candidato si raggiunga, entro la terza votazione, il *quorum* previsto, risulta eletto il candidato che ha conseguito il maggior numero di voti.

2. Il Difensore civico nazionale è scelto tra cittadini, aventi i requisiti per l'elezione al Senato della Repubblica, che diano garanzia di comprovata competenza giuridico-amministrativa e di imparzialità e indipendenza di giudizio.

3. Il Difensore civico nazionale resta in carica sette anni e non è rieleggibile. Salvi i casi di revoca o decadenza, esercita le sue funzioni fino all'entrata in carica del suo successore.

4. Al Difensore civico nazionale si applicano, in quanto compatibili, le cause di ineleggibilità e incompatibilità stabilite per i senatori della Repubblica.

Art. 13.

(Destinatari degli interventi)

1. Il Difensore civico nazionale esercita le sue funzioni nei confronti:

a) delle amministrazioni centrali e sovraregionali dello Stato;

b) degli altri soggetti di diritto pubblico aventi una competenza territoriale nazionale o sovraregionale;

c) di soggetti di diritto privato che esercitano la propria attività di livello nazionale sovraregionale, limitatamente alle attività di pubblico interesse.

Art. 14.

(Relazione annuale)

1. Ai sensi quanto previsto dell'articolo 10, comma 1, entro il 31 marzo di ogni anno il Difensore civico nazionale invia una relazione sull'attività svolta nell'anno precedente al Senato della Repubblica e alla Camera dei deputati.

Art. 15.

(Organizzazione e funzionamento)

1. Il Difensore civico nazionale si avvale di un apposito Ufficio.

2. La sede, l'organizzazione interna, la dotazione organica del personale, il funzionamento e le modalità d'intervento dell'Ufficio del Difensore civico nazionale, nonché la definizione degli obblighi di collaborazione e di risposta dei soggetti destinatari degli interventi, sono disciplinati da un regolamento da emanare, entrato quattro mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, ai sensi dell'articolo 17, comma 1, della legge 23 agosto 1988, n. 400, e successive modificazioni, su proposta del Difensore civico nazionale.

Capo III DISPOSIZIONI FINALI

Art. 16.

(Applicazione della legge)

1. Le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano e gli enti locali istituiscono e disciplinano il Difensore civico secondo i principi generali stabiliti dal capo I, garantendo, in particolare, il diritto di cui all'articolo 2, comma 4, anche con modalità derivanti dall'applicazione dei principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione.
2. Sino a quando ciascun ente non ha provveduto, per quanto di competenza, all'attivazione della difesa civica ovvero in mancanza di nomina del Difensore civico regionale, provinciale o comunale, sono competenti, rispettivamente, i difensori civici nazionale, regionale o provinciale.
3. Le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano favoriscono l'esercizio associato delle funzioni della difesa civica.

Art. 17.

(Modifiche alla legge 7 agosto 1990, n. 241)

1. All'articolo 3, comma 4, del legge 7 agosto 1990, n. 241, sono aggiunte, in fine, le seguenti parole: «e il Difensore civico competente di cui è possibile chiedere l'intervento».
2. All'articolo 25, comma 4, della legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni, il quarto periodo è sostituito dal seguente: «Nei confronti degli atti delle amministrazioni centrali dello Stato tale richiesta è inoltrata al Difensore civico nazionale; nei confronti degli atti delle amministrazioni periferiche dello Stato, degli enti e delle aziende nazionali operanti a livello regionale e infraregionale la richiesta è inoltrata al Difensore civico regionale».

Art. 18.

(Abrogazione di norme)

1. L'articolo 16 della legge 15 maggio 1997, n. 127, e successive modificazioni, l'articolo 11 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, sono abrogati.