

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori MALAGODI e FASSINO

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 25 OTTOBRE 1979

Istituzione del Difensore civico

ONOREVOLI SENATORI. — A causa del continuo e crescente sviluppo delle funzioni dell'amministrazione dello Stato, del sempre più esteso e penetrante intervento degli organi pubblici nella vita dei cittadini e nella realtà economica e sociale, il cittadino si trova costantemente e intensamente a contatto con la Pubblica amministrazione. Da questa dipendono alcuni servizi essenziali, ad essa spetta il potere di intervenire nella complessa vita economica e sociale e di condizionare così l'attività dei cittadini. Si può dire che non vi sia alcuna sfera, alcun aspetto della vita contemporanea che non implichi direttamente o indirettamente una azione da parte della Pubblica amministrazione e degli enti pubblici da essa indirizzati e controllati.

Il corretto funzionamento della Pubblica amministrazione dovrebbe essere 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.

Ciò nonostante noi assistiamo, si può dire in pressochè tutti gli Stati moderni, ad una sempre maggiore impotenza del cittadino di fronte ad un apparato burocratico che gli stessi organi politici e di controllo non

riescono più nè ad indirizzare, nè a controllare. Infatti, l'attività della Pubblica amministrazione, ampliandosi, è divenuta sempre più complessa e contorta, e lo stesso legislatore non riesce più ad avere una esatta e tempestiva percezione dei problemi concreti e delle sempre nuove esigenze inerenti all'attività della Pubblica amministrazione. Di conseguenza, la stessa normativa non è sempre adeguata alle necessità di un'amministrazione moderna ed in continua evoluzione.

Nel mondo moderno, quindi, il cittadino può risultare leso nei suoi interessi e nella sua partecipazione alla vita sociale non solo dal comportamento illegittimo della Pubblica amministrazione, ma anche, e forse maggiormente, dalle disfunzioni, dalla lentezza, dalla burocraticità e quindi dalla inefficienza dei pubblici uffici. Pertanto, sembra oggi indispensabile predisporre, accanto a quelli tradizionali, nuovi e più adeguati strumenti di tutela del cittadino allo scopo di proteggerlo dalle diverse deviazioni dell'apparato amministrativo.

È un problema che investe tutti i Paesi, tutti gli Stati moderni, ma che nel nostro ha assunto dimensioni gravi e preoccupanti per le particolari condizioni in cui versa la nostra Pubblica amministrazione. Il cittadino è costretto a muoversi in una normativa caotica, spesso oscura anche ai pubblici funzionari, tra procedure antiquate ed

improduttive ed uffici disorganizzati ed inefficienti.

Tanto più urgente è quindi la tutela del cittadino in quei casi in cui gli abusi di potere, le irregolarità e gli arbitri, le negligenze e le omissioni, la lentezza e la inefficienza della Pubblica amministrazione, pur non dando la possibilità di mettere in discussione la legittimità dell'operato dei pubblici uffici e pur non dando motivo a ricorso amministrativo o giurisdizionale, costituiscono tuttavia una forte ed ingiusta remora alla vita sociale del cittadino.

Il problema si traduce e si sostanzia in quello delle garanzie e dei controlli, affinché l'amministrazione sia sempre più efficiente e più imparziale, così come la stessa Costituzione richiede.

Infatti l'articolo 97 dispone che: « I pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge, in modo che siano assicurati il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione »; la Costituzione non si limita a porre riserve di legge per quanto riguarda l'organizzazione dei pubblici uffici, ma vuole che siano assicurati « il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione ». In realtà, il nostro ordinamento non riesce a garantire l'efficienza e l'imparzialità dell'amministrazione; non vi riesce perchè si limita a predisporre una serie di controlli e di garanzie formali che, lungi dall'esercitare benefica influenza sull'attività dei pubblici uffici, si traducono nella lentezza, nella macchinosità, nella burocrazia delle procedure amministrative.

È necessario quindi snellire e modernizzare la Pubblica amministrazione, eliminare formalità inutili e sorpassate — e sarà questo uno dei principali compiti della riforma burocratica — ma al tempo stesso bisogna agire sul costume dei pubblici funzionari, dando ad essi il senso dello Stato e della cosa pubblica, educandoli al rispetto del cittadino; bisogna migliorare i rapporti tra amministratori ed amministrati, tutelando la buona fede del cittadino, il suo diritto ad avere una amministrazione efficiente ed imparziale.

L'articolo 97 della Costituzione, a nostro avviso, deve essere rettammente interpretato ed attuato nel senso che si debba garantire

non una efficienza ed una imparzialità in senso puramente formale, ma una corrispondenza sostanziale ed effettiva dell'operato degli organi all'interesse pubblico loro attribuito. Si deve garantire una obiettiva, serena e giusta tutela del cittadino e si deve garantire altresì il rispetto dei principi fondamentali di libertà e democrazia che ispirano lo Stato di diritto, per cui le private esigenze possono essere sacrificate solo in nome di veri interessi pubblici e non per cattiva amministrazione o per indifferenza, inefficienza e talvolta anche corruzione; la libertà, la giustizia, la democrazia sono beni inscindibili posti a fondamento del nostro Stato, ed ognuno di essi viene conculcato e violato qualora la Pubblica amministrazione sia antiquata ed inefficiente, macchinosa e disorganizzata.

Certo, il problema non è semplice. Realizzare una simile tutela significa trovare un istituto che, inserendosi nel nostro ordinamento, contribuisca a rivoluzionare il sistema, dia vita nuova alle nostre istituzioni, realizzi gli intenti della Costituzione e quindi gli equilibri da essa voluti in modo vero e sostanziale.

Noi siamo convinti che si possa e si debba fare qualcosa di concreto per la tutela del cittadino anche prima di una completa ristrutturazione della Pubblica amministrazione e come anticipazione di essa.

Ci sembra oramai indispensabile creare un organo che, al tempo stesso, controlli la Pubblica amministrazione al fine di garantire 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 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'esperienza degli altri Paesi.

Tale istituto, che ha precedenti anche nel diritto romano (il *Defensor civitatis* del IV secolo dopo Cristo), è già stato adottato

con successo in molti Paesi come Svezia, Finlandia, Danimarca, Norvegia, Nuova Zelanda ed Inghilterra. 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, il legislatore svedese creò questo commissario parlamentare con il compito di affiancare i rappresentanti del popolo nella difesa contro ogni abuso da parte del re e del Governo.

Negli altri Paesi è invece stato introdotto 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.

L'*Ombudsman* è un commissario del Parlamento per conto del quale sorveglia e controlla l'amministrazione, dal quale è nominato e revocato ed al quale presenta una relazione annuale sull'attività svolta. È però indipendente dal Governo e dal Parlamento stesso nell'esercizio delle sue funzioni, sia per quanto attiene alla scelta dei casi da esaminare, sia per la conduzione delle indagini. La sfera delle competenze di questo organo e delle materie soggette al suo controllo varia da Paese a Paese. Sempre controlla l'attività della Pubblica amministrazione centrale, mentre per quanto concerne quelle degli enti pubblici centrali e locali vi è qualche eccezione: in Svezia e Finlandia ha poteri molto ampi persino nei confronti degli organi giurisdizionali. In genere sono escluse dalla sua competenza: le leggi, le sentenze e le attività amministrative dei giudici, la materia internazionale e quella militare coperta da segreto. In Inghilterra la sua competenza è più limitata.

Questo difensore del cittadino su richiesta o d'ufficio può condurre o disporre inchieste sul comportamento e sull'attività dei funzionari.

È da sottolineare che egli non ha il potere di sostituirsi alla Pubblica amministrazione modificando l'atto amministrativo, nè le sue pronunce producono gli effetti di quelle degli organi giudiziari o di control-

lo. Egli si limita ad esprimere un giudizio: l'amministrazione non è obbligata ad attenersi, ma di fatto è costretta a tener conto delle sue pronunce e dei conseguenti suggerimenti e delle raccomandazioni da lui espresse pubblicamente. Inoltre ha poteri di impulso nei confronti del Parlamento per proporre opportune riforme quando la legislazione risulti inadeguata, lacunosa e difettosa.

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

Il Difensore civico.

L'istituto da noi qui proposto utilizza, ovviamente, l'esperienza dei Paesi che lo hanno già adottato, ma presenta caratteristiche peculiari dovute alla necessità di adattarlo alla situazione italiana ed al nostro ordinamento costituzionale ed amministrativo. Così abbiamo ritenuto di non strutturare il Difensore civico come commissario parlamentare perchè, se lo avessimo configurato come espressione del Parlamento, 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 ed al fine di garantire la 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 derivi 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 sarà la sua opera ed essa servirà solo ad accendere polemiche ed accrescere la sfiducia dei cittadini nei confronti del potere pubblico.

Pertanto abbiamo previsto che il Difensore civico sia nominato con decreto del Presidente della Repubblica e scelto in una rosa di sedici cittadini proposti dal Parlamento: i regolamenti interni delle Camere dovranno stabilire con quale procedimento saranno indicati i sedici cittadini tra i quali sarà scelto il Difensore civico.

Sempre al fine di garantirne maggiormente l'imparzialità e l'indipendenza si è fatto in modo che il Difensore civico non possa essere membro del Parlamento e si è prevista l'incompatibilità della carica di Difensore civico con qualsiasi altro impiego pubblico o privato, professione o carica elettiva.

Per la medesima finalità la sede degli uffici del Difensore civico è stata collocata presso la Presidenza della Repubblica. Onde non creare un nuovo e pletorico organismo burocratico si è stabilito che il personale necessario al Difensore civico sia derivato dall'organico della Presidenza della Repubblica, in base alle sue reali necessità e comunque entro limiti ben precisi.

La fondamentale e delicata funzione del Difensore civico e la necessità di sottrarlo alla volontà di variabili maggioranze 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 di Difensore civico si rivelasse del tutto inadatto alla carica per impedimenti obiettivi o per altri gravi motivi, e si è previsto che in tali casi una Camera, a maggioranza dei due terzi dei suoi componenti, possa determinarne la decadenza. L'alta maggioranza richiesta assicura che la decadenza sia deliberata per cause veramente gravi e che rendano impossibile lo esercizio delle funzioni e non per valutazioni politiche di maggioranze contingenti.

Le funzioni del Difensore civico sono le seguenti (articolo 1):

1) deve controllare di sua iniziativa la attività e il funzionamento di tutti gli uf-

fici della Pubblica amministrazione e di ogni altro ente pubblico, al fine di assicurare il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione. Egli in pratica deve tenersi informato sull'andamento della gestione pubblica, sulla efficienza dei pubblici uffici, su tutte le disfunzioni o irregolarità che si verificano nella Pubblica amministrazione e negli enti pubblici.

Qualora riscontri irregolarità o difetti, dovrà riferirne al Parlamento nella sua relazione annuale, all'autorità giudiziaria se ravvisa gli estremi di un reato, agli organi di controllo e all'opinione pubblica tramite la stampa e la RAI-TV (articolo 3). Evidentemente, quindi, il suo è un potere di influenza, è un'attività di controllo che conduce ad una serie di iniziative nei confronti degli altri organi perchè meglio possano svolgere la loro funzione, ad un miglioramento dei rapporti tra i cittadini e i pubblici uffici, ad un risanamento del costume pubblico;

2) di sua iniziativa o su richiesta di chiunque può compiere indagini sull'attività degli organi e degli enti pubblici onde scoprire tutti i casi di irregolarità, negligenze o disfunzioni.

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: egli 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 i ricorsi amministrativi nè quella che si può ottenere con il ricorso a giudici ordinari od amministrativi, nè infine quella che deriva dalle condanne penali. Inoltre è stato sottratto al suo potere di indagine ogni atto contro il quale sia ancora possibile ricorso amministrativo o giurisdizionale (articolo 2). Di conseguenza, la sua tutela può giungere al cittadino solo nei casi in cui nessun'altra tutela sia data. La dizione « irregolarità, negligenze o disfunzioni » si limita a

considerare tutti gli aspetti del comportamento della Pubblica amministrazione senza in alcun modo considerare le ripercussioni che tale comportamento possa aver avuto nei confronti dei diritti e degli interessi dei cittadini: ciò significa che le posizioni soggettive dei privati cittadini sono tutelate solo attraverso i risultati che il Difensore civico riuscirà ad ottenere, quanto al miglioramento dell'organizzazione, della funzionalità, della correttezza, della efficienza dei pubblici uffici, utilizzando gli strumenti di cui all'articolo 3.

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 ed 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.

Il secondo comma dell'articolo 2 sottrae specificatamente alcune materie ed alcuni atti alla competenza del Difensore civico, che già risulta positivamente determinata dall'articolo 1. È evidente la *ratio* di tale norma per quanto concerne la materia militare coperta da segreto; 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, ma non impedisce che il Difensore civico prenda opportune iniziative, al fine di migliorare e rendere più efficiente e veloce l'amministrazione della giustizia.

Per quanto concerne i poteri del Difensore civico, è in primo luogo da precisare che egli può svolgere le sue indagini in piena libertà (anche di forma) ed indipendenza. Ciò significa che egli sceglie liberamente i casi sui quali indagare, e le forme più opportune per l'indagine, e che è e deve essere indipendente da qualsiasi altro organo o potere.

Il Difensore civico svolge le sue indagini « con gli stessi poteri e le stesse limitazioni dell'autorità giudiziaria purchè

compatibili con le sue funzioni e l'indagine da espletare ».

Si è voluto qui usare la stessa espressione, se pure più limitata e definita, che usa l'articolo 82 della Costituzione per quanto riguarda i poteri delle Commissioni parlamentari di inchiesta. L'espressione è infatti l'unica che possa essere sufficientemente aderente alle mutevoli esigenze delle indagini che dovrà svolgere il Difensore civico. Non è possibile cristallizzare in poche norme tutte le ipotesi ed in relazione ad esse stabilire i poteri: il Difensore civico è un organo di controllo e di indagine che dovrà operare nei confronti delle più disparate situazioni e solo facendo riferimento, sia per i poteri sia per i limiti di tali poteri, a tutte le norme che si applicano all'autorità giudiziaria è possibile ottenere una regolamentazione al tempo stesso completa e sicura, soprattutto per la tutela dei diritti e delle libertà dei cittadini.

Tali poteri sono concretamente determinabili con riferimento:

a) alle funzioni del Difensore civico, e ciò significa che egli, per esempio, non dispone di tutti quei poteri che il giudice ha in ordine alla persecuzione e punizione del reo;

b) all'indagine da espletare, il che rende la previsione dell'articolo ancora più aderente alle concrete esigenze che di volta in volta potranno presentarsi al Difensore civico nell'espletamento delle sue funzioni.

Onorevoli senatori, il disegno di legge che sottoponiamo alla vostra approvazione e che è già stato da noi presentato nel corso delle passate legislature tende a realizzare una migliore tutela del cittadino, oramai indispensabile, ed una maggiore efficienza ed imparzialità della Pubblica amministrazione attraverso l'introduzione nel nostro ordinamento di un organo sicuramente democratico, che tanto più sarà utile ed efficace quanto più andrà correggendosi il costume dei funzionari dello Stato e progredendo la partecipazione del cittadino alla responsabilità della gestione della cosa pubblica.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

(Difensore civico)

Il Difensore civico controlla l'attività della Pubblica amministrazione e di ogni altro ente pubblico per assicurare il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione.

Il Difensore civico, d'ufficio o su richiesta di chiunque, può compiere indagini sull'operato degli organi della Pubblica amministrazione civile e militare e degli enti pubblici per casi di irregolarità, negligenze o disfunzioni.

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 l'indagine 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.

(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;

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. 4.

(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. 5.

(Requisiti)

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

Art. 6.

(Incompatibilità)

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

Art. 7.

(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 4;

b) quando si verifichi alcuna delle cause di incompatibilità di cui all'articolo 6 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 5 o per altro grave motivo.

Art. 8.

(Trattamento economico)

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

Art. 9.

(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 dodici impiegati, di cui sette della carriera direttiva e cinque di quella di concetto.

Art. 10.

(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.