

CAMERA DEI DEPUTATI N. 1467

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**VINEIS, GIOLITTI, MACCHIAVELLI, FERRI MARIO, MORO
DINO, STRAZZI, CASTIGLIONE, DELLA BRIOTTA, CONCAS,
ARTALI**

Presentata il 12 gennaio 1973

**Norme sanzionatorie per reprimere alcune forme di inter-
ferenza negli adempimenti della pubblica amministrazione
e degli enti di diritto pubblico e istituzione del difensore
civico**

ONOREVOLI COLLEGHI! — La pratica invalsa di ricorrere alla sollecitazione di favori presso la pubblica amministrazione o presso gli enti di diritto pubblico, talvolta così insistente da suonare addirittura ammonimento per le condizioni di reciprocità che ne derivano, influisce pesantemente sul corretto funzionamento di vari settori della vita pubblica.

Si tratta di un problema che investe il costume civico e che provoca disfunzioni e discredito a tutto danno delle pubbliche istituzioni. È ben nota la diffidenza oggi diffusa verso le pubbliche istituzioni: il cittadino, ad esempio, ha a tal punto istituzionalizzato la pratica della « raccomandazione » da subordinare la sua partecipazione ad un concorso o la rivendicazione di un riconoscimento alla possibilità di assicurarsi un preventivo appoggio, il più qualificato possibile.

Per fronteggiare tale stato di cose, appare opportuno ricorrere ad un sistema sanziona-

torio che renda illegittima, e quindi perseguibile, la pratica della « raccomandazione », sia pure senza farla assurgere ad una vera e propria ipotesi delittuosa.

È parso sufficiente, almeno in un primo momento, proporre il disincentivo di una sanzione puramente amministrativa. Ciò non solo per sfrondare le procedure di un eventuale complesso *iter* (autorizzazione a procedere, ecc.), ma soprattutto perché si ha ragione di confidare che, indipendentemente dal tipo di sanzione, l'esistenza del lamentato malcostume possa subire un arresto per il semplice sorgere di una norma che lo dichiari illegittimo. Sovente, infatti, la richiesta di una raccomandazione viene assecondata soltanto perché non esiste un convincente argomento per negarla, e ciò anche quando, invece, colui che ne è richiesto preferirebbe, per senso civico, opporre un rifiuto. L'esistenza di una apposita legge soccorrerebbe a tale scopo!

L'istituzione del difensore civico, così come si propone, serve parallelamente a colmare una grave lacuna nel controllo del sollecito e corretto adempimento burocratico dei pubblici uffici. Senza richiamare esperienze di altri Stati che hanno già da tempo, e con successo, introdotto tale ufficio, pare opportuno ricordare i principi affermati nell'articolo 97 della Costituzione ove, appunto, si sottolinea la necessità del « buon andamento e dell'imparzialità dell'amministrazione », caratteristiche queste che meglio potranno essere accentuate attraverso una forma di indiretto incentivo che costituisca, nel contempo, uno strumento di tutela dei buoni diritti del cittadino.

L'esigenza della istituzione del difensore civico emerge d'altra parte dal fatto stesso che ben tre statuti regionali — Liguria (articolo 14), Toscana (articolo 61) e Lazio (articolo 38) — l'hanno previsto, sia pure con compiti limitati allo svolgimento delle pratiche regionali. La generalizzazione dell'istituto appare conforme ad indiscusse esigenze della collettività, tanto più, come si è detto, se inserito nella previsione della contestuale repressione di un fenomeno di malcostume qual'è la « raccomandazione ».

La legge che si propone merita alcune illustrazioni tecniche. Per quanto riguarda la parte repressiva, va osservato che la imposizione di una sanzione amministrativa pecuniaria, sotto il profilo giuridico, appare legittima se si considera che la legge è stata espressamente limitata al settore pubblicistico, con il proposito di assicurare il corretto funzionamento della pubblica amministrazione e degli enti di diritto pubblico. Al riguardo può giovare il richiamo ai precedenti delle recenti norme sulla depenalizzazione di alcune contravvenzioni e delle norme sulle trasgressioni in materia valutaria. L'organo cui compete emettere il provvedimento amministrativo che impone la sanzione è individuato nel prefetto, ma con la garanzia del preventivo informale esame da parte del presidente del tribunale e

del suo parere, obbligatorio e vincolante, sull'entità della somma da ingiungere. L'opposizione al provvedimento e il successivo esame da parte del giudice ordinario, che risponde ad un esplicito precetto di ordine costituzionale (articolo 113), le norme sulla prescrizione, sulla inappellabilità della sentenza del pretore, sulle formalità di esecuzione e sulla intrasmissibilità della obbligazione agli eredi, ricalcano le disposizioni della legge 3 maggio 1967 n. 317 alla quale si richiamano.

L'istituzione del difensore civico non poteva prescindere dal riconoscimento di una autonomia delle regioni, largamente interessate ad alcuni aspetti burocratici, nella determinazione legislativa della modalità di nomina e nella nomina stessa. Al relativo onere di funzionamento provvede la regione, giovandosi, peraltro, sia dei proventi delle sanzioni amministrative sulla repressione degli interventi illegali, sia del contributo che annualmente e a titolo di rimborso lo Stato è tenuto ad assegnare per farsi carico di una parte degli oneri stessi in considerazione del servizio generale che il difensore civico svolge nell'interesse della collettività nazionale.

Le incompatibilità con l'ufficio del difensore civico e la prevista sospensione per tre anni dell'elettorato passivo trovano una giustificazione nella delicatezza dell'incarico e nella necessità che si impedisca la strumentalizzazione di una funzione che, per sua natura e per motivi di prestigio, esige invece il più assoluto disinteresse. Lo stesso dicasi per la limitazione della conferma dell'incarico.

I criteri che hanno suggerito l'ambito di scelta del difensore civico rispondono alla necessità di assicurare una sufficiente competenza giuridico-amministrativa nelle persone da designare sia per consentire l'adempimento dei compiti, sia per evitare anche soltanto eccessi rispetto ai limiti di competenza, eccessi che potrebbero essi stessi ricadere sotto le sanzioni previste dalla prima parte della legge.

PROPOSTA DI LEGGE

ART. 1.

Chiunque, segnalando aspiranti o concorrenti a chi può anche indirettamente influire sui risultati, interferisce nelle aggiudicazioni o nelle assunzioni della pubblica amministrazione o di enti di diritto pubblico, nel riconoscimento individuale di titoli non onorifici, qualifiche, abilitazioni o idoneità comunque previsti dalla legge, è soggetto alla sanzione amministrativa del pagamento di una somma da lire 200.000 a lire 800.000.

La stessa sanzione si applica a chi, al di fuori della attività professionale svolta in procedure civili, penali o amministrative, segnalando il nominativo di interessati, cerca di influire attraverso i giudici sul corso o sull'esito delle procedure stesse.

ART. 2.

La sanzione prevista dall'articolo precedente, ridotta alla metà, si applica a chi, ricevuta una segnalazione fra quelle previste nell'articolo precedente, non ne dà comunicazione all'autorità.

Gli agenti e gli ufficiali di polizia giudiziaria che vengono a conoscenza di fatti rientranti nelle previsioni di cui all'articolo precedente sono tenuti a riferire al presidente del tribunale competente.

ART. 3.

Il presidente del tribunale nel cui circondario è pervenuta la segnalazione di cui all'articolo 1 o è stata omessa la comunicazione di cui al primo comma dell'articolo 2, sulla base della informazione avuta e senza ulteriori indagini, sentito l'interessato previa convocazione per biglietto raccomandato, se ritiene fondate le informazioni, trasmette al prefetto invito ad emettere ingiunzione per la somma che egli stesso determina tenendo conto delle condizioni sociali ed economiche di colui che deve pagare.

Il prefetto emette ingiunzione per la somma, maggiorata delle spese di notificazione, prefiggendo un termine per il pagamento com-

preso fra trenta e sessanta giorni dalla notificazione.

L'ingiunzione costituisce titolo esecutivo.

Si applicano le disposizioni di cui agli articoli 4, 9, commi quarto, quinto, sesto, settimo e ottavo, 12 e 13, primo comma, della legge 3 maggio 1967, n. 317.

ART. 4.

È istituito in ogni provincia l'ufficio del difensore civico con il compito di intervenire presso l'amministrazione pubblica e gli enti di diritto pubblico per sollecitare il corretto svolgimento delle pratiche quando, a suo insindacabile giudizio, appaiano disattesi i diritti e gli interessi legittimi dei singoli cittadini che a lui si rivolgono.

ART. 5.

I pubblici uffici, fatto salvo il segreto di ufficio al quale siano tenuti per legge, sono obbligati a dare tempestiva ed esauriente risposta alle richieste del difensore civico informandolo sullo stato e sullo svolgimento delle pratiche.

ART. 6.

Le regioni approvano le norme sull'esercizio dei compiti e sulla nomina del difensore civico e provvedono alla nomina stessa.

Il difensore civico è scelto fra funzionari pubblici a riposo di grado non inferiore al quinto, magistrati a riposo, avvocati con non meno di venti anni di attività professionale, nonché fra coloro che abbiano fatto parte del parlamento o siano stati presidenti di regione o di assemblea regionale.

Il difensore civico dura in carica tre anni e non può essere confermato più di due volte.

ART. 7.

L'ufficio del difensore civico è incompatibile con ogni attività lavorativa retribuita, ad eccezione dell'attività di produzione scientifica e letteraria, e con ogni incarico pubblico anche onorifico.

Chi sia stato nominato difensore civico non può accettare candidature elettive per tre anni dalla cessazione dell'incarico.

ART. 8.

La regione provvede ai mezzi necessari per il funzionamento dell'ufficio del difensore civico e fissa l'indennità di carica.

ART. 9.

Ogni anno il difensore civico rimette al presidente del consiglio regionale e ai presidenti della Camera dei deputati e del Senato una relazione sull'attività svolta, formulando osservazioni e suggerimenti.

ART. 10.

Le disposizioni di cui agli articoli 1 e 2, primo comma, non si applicano al difensore civico che abbia agito nei limiti di cui all'articolo 4 della presente legge.

ART. 11.

I proventi delle sanzioni amministrative previste dalla presente legge sono devoluti allo Stato che li ripartisce ogni anno fra le regioni integrandoli con un contributo per rimborso delle spese di funzionamento dell'ufficio del difensore civico.

L'ammontare del contributo è stabilito con decreto del Ministro dell'interno in relazione all'effettiva spesa sostenuta dalla regione.

Il Ministro per il tesoro è autorizzato ad introdurre con proprio decreto le occorrenti variazioni nello stato di previsione dell'entrata e nello stato di previsione della spesa.

ART. 12.

Le disposizioni di cui agli articoli 7, 8, 9, 10 della presente legge entreranno in vigore contemporaneamente alle norme regionali di cui all'articolo 6.