

CAMERA DEI DEPUTATI N. 4795

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

RODOTÀ, VIOLANTE, STRADA, BARBIERI, CRIPPA, SOLAROLI, CHERCHI, CAVAGNA, CAPRILI, TRABACCHI, MONTANARI FORNARI, BIANCHI BERETTA, FELISSARI, CORDATI ROSAIA, MINOZZI, MANGIAPANE, UMIDI SALA, MAINARDI FAVA, DI PIETRO, DI PRISCO, DONAZZON, PRANDINI, SERRA GIANNA, RECCHIA, PICCHETTI, SERAFINI MASSIMO, SERAFINI ANNA MARIA, CIABARRI, REBECCHI, SANGIORGIO, BENEVELLI, BEVILACQUA, ORLANDI, SOAVE, STRUMENDO

Presentata il 27 aprile 1990

**Tutela dei diritti del cittadino
nei confronti della pubblica amministrazione**

ONOREVOLI COLLEGGHI! — L'incontro vero tra cittadino e Stato avviene sulla lunghissima frontiera dei rapporti con l'amministrazione: basta tener presente che più della metà della spesa del settore pubblico allargato consiste proprio in servizi direttamente erogati dallo Stato ai cittadini. Ricco di garanzie, anche se talora solo formali, nella sfera politica, il cittadino è poverissimo di strumenti nei confronti della pubblica amministrazione, dalla quale pure dipende per tutta una serie di prestazioni e servizi, che condizionano la stessa portata della sua « cittadinanza »; che per lui è datore di lavoro o committente o titolare del potere di consentire lo svolgimento di tutta una

serie di attività; che, in una parola, dispensa quella *public largess* nella quale taluno ha voluto scorgere l'ultima incarnazione del diritto di proprietà. E la povertà di strumenti a disposizione del cittadino è particolarmente evidente nei settori, oggi cruciali, della conoscenza, dell'accessibilità delle informazioni, delle possibilità di interventi diretti.

Con questa proposta di legge non si vuole allungare un elenco di diritti destinati a restare nel mondo delle proclamazioni. Si individuano strumenti concreti di azione, direttamente azionabili da singoli e gruppi, volti anche ad impedire abusi di posizioni personali, di informazioni disponibili, di procedure avviate.

Alla previsione di diritti si accompagna così una concreta redistribuzione di poteri tra i cittadini e nella società.

Al di là di questi poteri si prevedono pure istituzioni nuove: per l'informazione, la partecipazione, il controllo. Queste ultime, in particolare, ripropongono il modello del difensore civico, dell'*ombudsman*. Conosciamo i modesti risultati di questo istituto nell'esperienza italiana. Sappiamo della sua crisi persino nei Paesi dove ha avuto origine. Riteniamo, tuttavia, che anche questo tipo di strumento dovesse essere proposto nel quadro di una strategia « integrata », qual è, appunto, quello che qui si propone: perché una delle ragioni degli insuccessi di diverse versioni dell'*ombudsman* dev'essere proprio ricercata nell'essere state concepite come alternativa all'attribuzione di poteri autonomi ai cittadini. Sì che la sua ha finito con l'essere più una funzione di copertura o di alibi per l'amministrazione che di garanzia per i cittadini.

Poiché il cuore di questa proposta sta, al contrario, appunto nella fitta rete di potere dei cittadini, si può ragionevolmente ritenere che, calati in questo contesto istituzionale, anche i nuovi istituti di garanzia potranno beneficamente risentire dell'impulso che verrà proprio dalle possibili iniziative dirette e diffuse dei cittadini, che finiranno con il costituire per tali istituzioni anche uno strumento di paragone, o addirittura di controllo. L'elaborazione organica di questa nostra proposta si è sviluppata nell'arco di questi ultimi mesi.

Ed è proprio in questo periodo, mentre ancora il nostro testo era in bozza e ne puntualizzavamo alcuni aspetti avvalendoci di un'ampia e qualificata consultazione con operatori ed esperti in materia, che contemporaneamente in Parlamento siamo riusciti in pochi mesi, pur con luci ed ombre, ad ottenere alcuni risultati significativi per la tutela dei diritti del cittadino nei confronti della pubblica amministrazione.

Ci riferiamo all'approvazione, dopo anni di colpevole *impasse*, di due leggi attese da tempo: la legge 8 giugno 1990, n. 142, per il nuovo ordinamento delle autonomie locali, e la legge 7 agosto

1990, n. 241, di riforma del procedimento amministrativo. Ponendo mano all'obsoleta organizzazione dei poteri locali ed ai criteri generali di azione delle pubbliche amministrazioni, il Parlamento ha così inteso sfidare quel muro di inefficienza, inerzia burocratica e insensibilità politica che troppo a lungo hanno frustrato le aspettative dei cittadini, rendendo nei fatti impraticabile la tutela quotidiana di diritti ed interessi che pure la Costituzione e le leggi proclamavano solennemente.

Naturalmente sarà l'esperienza a mostrare pregi e limiti delle recenti innovazioni legislative; sarebbe davvero presuntuoso abbozzare fin da oggi un bilancio sulla loro efficacia. Ciò nonostante è doveroso, da parte nostra, avanzare in questa sede esplicitamente i dubbi e le preoccupazioni che derivano da scelte di cui già si può cogliere l'intrinseca fragilità.

Valga per tutti l'esempio dell'articolo 8 della legge n. 142 del 1990 che giustamente affida agli statuti comunali e provinciali l'istituzione del difensore civico: l'esplicita volontà di limitare le competenze alla « pubblica amministrazione comunale o (rispettivamente) provinciale » già lascia intravedere un ufficio debole ed incoerente, privato della necessaria competenza « orizzontale » (cioè diretta verso tutte le amministrazioni pubbliche operanti nel territorio comunale o provinciale), e dunque impossibilitato a « sostenere » efficacemente il cittadino in difficoltà che debba districarsi tra i meandri delle pubbliche amministrazioni.

Né si può liquidare questa od altre incongruenze delle due leggi alla stregua di incolpevoli « disattenzioni »: la limitazione delle competenze del difensore civico è stata decisa grazie ad un apposito emendamento, voluto ed approvato dalla maggioranza dei deputati. Perché allora queste scelte ?

Ci sembra di dover sottolineare come sia del tutto improprio dipingere lo stato quasi comatoso delle pubbliche amministrazioni semplicemente come « non funzionamento », come *caos* non governato né governabile. Se indubbiamente inefficienze e irrazionalità vi sono, queste però

si inseriscono in un telaio che ha una sua forte logica intrinseca. La sovrapposizione e dispersione delle competenze, l'impossibilità per il cittadino-utente di poter contare sul certo soddisfacimento dei propri diritti, in tempi e modi certi, la frantumazione di ogni pratica amministrativa concorrono infatti a determinare una situazione perfettamente funzionale, forse addirittura indispensabile, per il mantenimento di saldi equilibri di potere. In questo telaio, per molti versi perfettamente « oliato », si annidano le clientele, si costruiscono indebite « gratitudini » e solidarietà, i diritti si tramutano in elargizioni, i doveri in favori. Persino le più minute iniziative volte alla razionalizzazione di uffici o pratiche burocratiche — nella misura in cui potevamo diminuire il grado di arbitrio e di discrezionalità di organi politici o amministrativi — hanno così incontrato difficoltà quasi insormontabili, apparentemente ingiustificate.

Questo formidabile intreccio di interessi produce naturalmente fenomeni di corporativizzazione e frammentazione dello stesso corpo sociale, sollecitando ogni cittadino a « trovare il canale giusto » per il soddisfacimento delle proprie necessità, piuttosto che a reclamare il rispetto dei propri diritti. Di questo, del resto, troviamo conferma nei modestissimi risultati che finora hanno conseguito i tentativi — pur generosi — di promuovere movimenti di « ribellione » dei cittadini contro le aberrazioni della burocrazia: le aberrazioni, che pure erano sotto gli occhi di tutti, avevano infatti prodotto rapporti, interessi, complicità, ben difficili da spezzare.

C'è dunque un sistema di potere che vive e prospera sull'incertezza e « debolezza » dei diritti riconosciuti dall'ordinamento ai singoli ed alle formazioni sociali: questa è la sfida che occorre raccogliere, pena l'ennesima frustrazione delle speranze di cambiamento. Questo è il senso profondo, non velleitario, di una « strategia dei diritti », di cui questa proposta di legge vuole essere un tassello, al di là delle più o meno efficaci disposizioni delle leggi n. 142 e n. 241 del 1990.

Le « strategie dei diritti » rischiano però di condurre ad un vicolo cieco, o addirittura di alimentare pericolose mistificazioni (« le carte dei diritti di carta », ha ironizzato un autorevole giurista), se non si pone la dovuta attenzione al nesso tra le posizioni soggettive che si vogliono affermare (i diritti, « vecchi » e « nuovi ») e la strumentazione istituzionale che può tradurle in realtà nella vita di tutti i giorni. Per fare un esempio illustre: la proclamazione del diritto al lavoro (articolo 4) e del diritto ad una giusta retribuzione (articolo 36) nella Costituzione repubblicana avrebbero prodotto ben poco se non fossero state accompagnate dal riconoscimento della libertà sindacale (articolo 39) o del diritto di sciopero (articolo 40), che hanno consentito ai lavoratori di battersi per l'occupazione, per gli aumenti salariali, per il miglioramento delle condizioni di lavoro.

Lo spirito della proposta di legge per la « tutela dei diritti del cittadino nei confronti della pubblica amministrazione » è proprio questo. Non si tratta di « allungare » in qualche modo il catalogo dei diritti di cui ciascun cittadino dovrebbe godere già da oggi, ma di mettere nelle sue mani alcune leve efficaci, che gli consentano anzitutto di conoscere i propri diritti e di potersi destreggiare nei meandri della pubblica amministrazione, e poi di reagire ad eventuali inadempienze o disservizi. Controllare, protestare, ottenere soddisfazione.

Del resto nessun cittadino è interessato « di per sé » ad avere particolari diritti nel rapporto con gli uffici pubblici. L'interesse primario è un altro: è avere un servizio efficace e tempestivo, una certificazione esatta, il soddisfacimento delle molteplici esigenze connesse con la « fatica di vivere ». Per questo sarebbe illusoria, e in fin dei conti sbagliata, una strategia fondata sull'articolazione di complicati « contropoteri » o di sedi di partecipazione permanente: chi avrebbe voglia di « partecipare » alla gestione di un'anagrafe comunale ?

Si scelgono allora strade più semplici, apparentemente banali. Per esempio il di-

ritto ad avere una ricevuta per ogni domanda presentata ad un ufficio pubblico, o a ricevere una « comunicazione amministrativa » per i procedimenti non avviati su propria istanza (articolo 5 della proposta): in questo modo il cittadino potrà conoscere il termine assegnato per l'espletamento della pratica, il nome del responsabile del procedimento, le sedi dove potersi informare e dove poter reclamare. Lo stesso obbligo di identificazione degli operatori pubblici (articolo 9) servirà a responsabilizzare quanti sono in contatto diretto con il pubblico, magari con effetti benefici sulla « cortesia » del servizio, non raggiungibili facilmente in altro modo. Esempi che rispondono alla stessa logica sono il libretto personale (articolo 8), le disposizioni sulla modulistica (articolo 10) o sui versamenti ad amministrazioni pubbliche (articolo 11).

È emerso però un problema ulteriore: una volta che il cittadino sia pienamente consapevole dei propri diritti, e di cosa possono offrire le amministrazioni pubbliche (ed ecco i « centri di informazione », articolo 12), come potrà reagire rispetto a soprusi, angherie, o più semplicemente silenzi, disservizi, risposte elusive o insufficienti? Certo, ci sono le vie giudiziarie e quelle dei ricorsi amministrativi, ma al di là dell'urgente necessità di riforme che rendano queste vie davvero incisive e credibili, resta il fatto che nella vita quotidiana ci sono un'infinità di piccoli problemi per i quali nessuno seguirebbe la faticosa via del processo (penale, civile o amministrativo), ma che non di meno segnano la qualità concreta dell'esistenza umana. Pensiamo al degente in un ospedale: forse il malato o i suoi congiunti si rivolgerebbero al giudice per una terapia sbagliata o per un intervento fallito, ma come reagirebbero per il fatto che nes-

suno viene a cambiare le lenzuola sporche dal letto dove è costretto a giacere? Nasce da questa banale considerazione (ciascuno di noi può moltiplicare gli esempi nella vita di tutti i giorni) la proposta dei « garanti dei diritti dei cittadini »: una commissione nazionale (articolo 14), collegata ai difensori civici regionali (articolo 15) ed all'unità di base, costituita dall'« ufficio del garante per i diritti dei cittadini » (articolo 16).

Tutto il meccanismo solleva però un nuovo interrogativo. Ma non dovrebbe essere proprio l'amministrazione pubblica, a cominciare dagli enti locali, un unico difensore civico, per tutelare diritti e soggetti « deboli » dinanzi ai poteri « forti » che operano nella società? È davvero un triste paradosso quello di doversi porre il problema della « difesa » nei confronti dell'amministrazione pubblica. Anche in questo progetto di legge si cerca però di andare oltre, pensando al potere pubblico (specie locale) come snodo di controlli e di funzioni anche per tutti quei soggetti che erogano servizi pubblici pur non essendo enti pubblici: così debbono essere lette le disposizioni sul « piano degli orari » (articolo 13) o sui « comitati di rappresentanza degli utenti » dei servizi (articolo 19).

Insomma, una rete di strumenti e di possibilità, che non risolveranno di per sé alcun problema (non è con questi accorgimenti che i trasporti funzioneranno meglio, o le pensioni arriveranno prima) ma che consentiranno ai cittadini di far sentire con incisività la propria voce. E sarà questo — il libero dispiegarsi di un conflitto non mediato dalle raccomandazioni e dalle clientele — ad aprire la strada per una « macchina pubblica » migliore, più efficace ed efficiente.

PROPOSTA DI LEGGE

CAPO I.

PRINCÌPI E DEFINIZIONI

ART. 1.

(Principi generali).

1. La legge assicura a tutti i cittadini, singoli o associati, e a tutti coloro che siano direttamente o indirettamente interessati ad un procedimento amministrativo o all'erogazione di un servizio pubblico:

a) il diritto di accedere ad ogni atto o documento di cui disponga la pubblica amministrazione, ad eccezione degli atti o documenti coperti dal segreto per disposizioni di legge o espressamente coperti dal segreto d'ufficio con provvedimento motivato, a tutela del diritto alla riservatezza dei singoli e delle formazioni sociali;

b) il diritto di essere informati sui servizi pubblici erogati e sulle attività svolte dalla pubblica amministrazione, nonché sulle modalità concrete per accedere agli stessi servizi e per partecipare alle attività;

c) il diritto di esercitare il controllo sulle attività degli enti o delle aziende erogatori di servizi pubblici, di verificare la formazione e la composizione dei prezzi e delle tariffe dei medesimi servizi, nonché di avanzare proposte agli organi di gestione di tali enti o aziende;

d) il diritto di conoscere, per ogni procedimento amministrativo avviato, il termine entro cui il procedimento deve essere concluso; la persona fisica responsabile, fino alla conclusione, dell'intero procedimento; l'ufficio presso il quale, ai sensi della legislazione vigente, è eventualmente possibile presentare ricorso

amministrativo; l'ufficio presso il quale è possibile avanzare reclami o istanze in ordine ai tempi, alle modalità o agli esiti del procedimento;

e) il diritto di essere informati sull'avvio di ogni procedimento amministrativo al quale siano direttamente o indirettamente interessati;

f) il diritto di avvalersi di uffici od organi specificatamente preposti alla tutela non giurisdizionale dei diritti e degli interessi, ivi compresi gli interessi diffusi e collettivi, nei rapporti con la pubblica amministrazione;

g) il diritto di poter accedere ad uffici e servizi pubblici in orari non discriminatori, per lavoratori e lavoratrici.

ART. 2.

(Definizione di pubblica amministrazione).

1. Ai fini della presente legge per pubbliche amministrazioni si intendono:

a) i Ministeri, gli enti pubblici non economici e le aziende da essi dipendenti o sottoposti a vigilanza;

b) le regioni, le province, i comuni, le loro forme associative o consortili, le comunità montane, gli enti strumentali e le aziende di emanazione delle regioni e degli enti locali.

ART. 3.

(Rinvio alla legislazione regionale).

1. I diritti di cui all'articolo 1 costituiscono principi fondamentali ai sensi del primo comma dell'articolo 117 della Costituzione, nonché norme fondamentali di riforma economico-sociale.

2. Le regioni a statuto ordinario regolano le materie disciplinate dalla presente legge nel rispetto dei principi desumibili dalle disposizioni in essa contenute. Tali

disposizioni operano direttamente nei riguardi delle regioni fino a quando esse non avranno legiferato in materia.

3. Entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano provvedono ad adeguare i rispettivi ordinamenti alle norme fondamentali contenute nella legge medesima.

CAPO II.

DISPOSIZIONI PER LA TRASPARENZA DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

ART. 4.

(Diritto di accesso).

1. Tutti i cittadini hanno diritto di prendere visione gratuitamente, salvo le spese tecniche d'ufficio per la riproduzione eventualmente richiesta, di ogni atto o documento, in forma grafica, fotografica o di registrazione elettromagnetica, di cui dispongano le pubbliche amministrazioni, ivi compresi gli atti preparatori di un provvedimento.

2. Il diritto di accesso è escluso per gli atti o documenti coperti dal segreto per disposizioni di legge in base a provvedimento motivato.

3. L'esercizio del diritto di cui al comma 1 può essere temporaneamente sospeso, con provvedimento motivato da parte dell'amministrazione competente, per gli atti o documenti che il dirigente dell'ufficio o del servizio da cui promanano o che li detiene dichiarano espressamente coperti dal segreto d'ufficio a tutela della riservatezza dei soggetti singoli o associati.

4. Nell'esercizio del diritto di accesso il cittadino può farsi assistere da persona di sua fiducia. L'esercizio del diritto di accesso può essere delegato ad associazioni o altri organismi collettivi indicati dall'interessato.

5. Ogni persona ha diritto di conoscere i criteri in base ai quali si procede alla memorizzazione ed al trattamento dei dati che la riguardano e l'uso che di tali informazioni viene fatto.

6. Qualora, esercitando il diritto di accesso, il cittadino venga a conoscenza di informazioni che lo riguardano, ha diritto di ottenere dall'amministrazione competente la eliminazione delle informazioni illegittimamente raccolte e di quelle contrastanti con la finalità della banca dati, la correzione delle informazioni errate, la integrazione di quelle parziali o incomplete.

7. Qualora l'amministrazione non provveda entro 15 giorni dalla richiesta, il cittadino può rivolgere istanza al tribunale civile competente, che decide in camera di consiglio, sentiti l'interessato, il rappresentante dell'amministrazione e il pubblico ministero. Contro tale ordinanza può essere proposto ricorso per Cassazione.

ART. 5.

*(Attività amministrativa
e garanzie per i cittadini).*

1. Le pubbliche amministrazioni sono tenute a rilasciare immediatamente una ricevuta per ogni richiesta, domanda o istanza rivolta ad un loro ufficio per l'avvio di un procedimento di propria competenza. Nella ricevuta o in moduli ad essa allegati devono essere chiaramente indicati:

a) il termine assegnato per la conclusione del procedimento, nonché per eventuali adempimenti a carico del richiedente, considerandosi altrimenti implicito il termine di 30 giorni dalla ricezione della richiesta, domanda o istanza;

b) il funzionario responsabile del procedimento che sovrintenda a tutte le fasi procedurali propedeutiche all'adozione del provvedimento da parte dell'amministrazione di appartenenza. A tal fine le pubbliche amministrazioni sono

tenute, curando la pubblicità di tali determinazioni, a individuare per ciascun tipo di procedimento relativo ad atti di loro competenza il funzionario responsabile del procedimento e le unità organizzative responsabili della istruttoria e di ogni altro adempimento procedimentale, nonché dell'adozione del provvedimento finale;

c) l'ufficio dove è possibile esercitare il diritto di accesso di cui all'articolo 4;

d) le modalità per la presentazione di eventuali reclami diretti al funzionario responsabile del procedimento;

e) il modello per la presentazione del ricorso amministrativo gerarchico ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica 24 novembre 1971, n. 1199, con l'indicazione dei termini e delle modalità del ricorso;

f) il garante per i diritti dei cittadini competente per territorio.

2. Dell'avvio di un procedimento amministrativo, salvo il caso in cui il responsabile del servizio o dell'ufficio competente richiami espressamente particolari ragioni di urgenza, è data tempestiva notizia agli interessati.

3. Ai sensi del presente articolo, sono considerati interessati al procedimento amministrativo i soggetti nei confronti dei quali il provvedimento finale è destinato a produrre effetti, i soggetti legittimati ad intervenire nel procedimento, nonché i soggetti per i quali dal medesimo provvedimento può derivare, anche indirettamente, un rilevante pregiudizio.

4. Sono considerati interessati al procedimento anche i soggetti portatori di interessi collettivi o diffusi, costituiti in comitati o associazioni operanti effettivamente, qualora il provvedimento finale incida su interessi di cui questi si fanno portatori.

5. La notizia dell'avvio del procedimento è data a mezzo di comunicazione amministrativa contenente le indicazioni di cui al comma 1.

6. Quando il procedimento interessi la generalità dei cittadini, o una rilevante parte della collettività, l'amministrazione provvede a dare adeguata pubblicità dell'avvio del procedimento con avvisi murali e inserzioni sugli organi di informazione o altri mezzi di comunicazione.

7. Le interconnessioni tra banche dati della pubblica amministrazione, per raccogliere o rielaborare informazioni sui cittadini, sono ammesse solo nei casi previsti dalla legge.

ART. 6.

(Trasparenza nelle erogazioni di denaro pubblico).

1. La concessione di sovvenzioni, contributi, sussidi ed ausili finanziari e l'attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere a persone ed enti pubblici e privati sono subordinate alla predeterminazione ed alla pubblicazione da parte delle amministrazioni procedenti, in forma adeguata a comunicare le notizie ai potenziali interessati, dei criteri e delle modalità cui le amministrazioni stesse devono attenersi.

2. Chiunque può reclamare la conoscenza dei destinatari e delle ragioni dei benefici accordati ai sensi del comma 1.

ART. 7.

(Obbligo di motivazione).

1. Tutti i provvedimenti amministrativi debbono essere motivati.

2. In particolare deve essere esaurientemente motivata ogni decisione di diniego, anche parziale, relativa ad una richiesta, domanda o istanza presentata ad un ufficio pubblico.

ART. 8.

(Libretto personale).

1. Il Ministro dell'interno provvede con proprio decreto, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, alla istituzione del libretto personale per i cittadini che abbiano compiuto il diciottesimo anno di età.

2. Nel libretto personale debbono essere annotate, a cura dei competenti uffici e su richiesta degli interessati, tutte le informazioni relative allo stato civile, alle vaccinazioni obbligatorie, ai titoli di studio aventi valore legale, ed ogni altra informazione prescritta dal decreto ministeriale.

3. L'esibizione del libretto personale è sostitutiva di ogni altra certificazione o dichiarazione relativa alle informazioni ivi contenute.

4. Il libretto personale è conferito gratuitamente a ciascun cittadino al compimento del diciottesimo anno di età.

ART. 9.

(Tesserino di identificazione).

1. Tutti i dipendenti delle amministrazioni di cui all'articolo 2 debbono essere dotati di un tesserino sul quale siano chiaramente indicati nome e cognome, qualifica ed ufficio o servizio di pertinenza. Il tesserino deve essere portato in modo visibile in ogni occasione di contatto con il pubblico.

ART. 10.

(Moduli a disposizione del pubblico).

1. Le amministrazioni pubbliche debbono curare che i moduli a disposizione del pubblico per la presentazione di richieste, domande o istanze:

a) siano distribuiti gratuitamente presso tutti i propri uffici aperti al pub-

blico, nonché presso i centri di informazione polivalenti di cui all'articolo 12;

b) siano redatti in modo chiaro e semplice e corredati da adeguate istruzioni per la compilazione;

c) riportino le indicazioni essenziali per la compilazione anche in lingua inglese, ed eventualmente in altre lingue delle aree dove sono presenti significative minoranze linguistiche o numerosi cittadini stranieri;

d) rechino, anche in allegato, uno spazio di semplice compilazione per la presentazione di eventuali reclami al responsabile del procedimento;

e) rechino sempre l'indicazione del garante per i diritti del cittadino competente per territorio, nonché dell'ufficio di cui all'articolo 17;

f) siano disponibili, a richiesta, con le indicazioni essenziali per i non-vedenti.

ART. 11.

(Versamenti ad amministrazioni pubbliche).

1. Tutti i pagamenti per tasse, imposte, contributi o diritti comunque denominati, dovuti dai cittadini ad amministrazioni pubbliche, possono essere effettuati mediante versamento in conto corrente postale. Non può essere imposta l'utilizzazione di moduli pre-marcati.

2. Presso gli uffici o servizi aperti al pubblico sono ammessi i pagamenti in contanti per importi non superiori a lire centomila.

3. Le amministrazioni pubbliche possono autorizzare il pagamento a mezzo assegno bancario, anche inviato per posta, per gli importi non superiori a lire 500.000.

CAPO III.

DISPOSIZIONI PER LA TUTELA
DEI DIRITTI DEI CITTADINI

ART. 12.

(Centri di informazione polivalenti).

1. In ciascun capoluogo di provincia è istituito il centro di informazione polivalente, al fine di consentire la massima informazione per i cittadini, singoli o associati, sulle attività ed i servizi erogati dalle amministrazioni pubbliche, e sulle modalità per avvalersi di tali servizi. Sezioni distaccate possono essere istituite nei maggiori comuni della provincia.

2. Il presidente della provincia, d'intesa con il prefetto, promuove a tale scopo periodiche conferenze inter-amministrative, a cui debbono concorrere tutte le amministrazioni pubbliche che hanno propri uffici o svolgono servizi nel territorio della provincia, che svolgano anche compiti di coordinamento dell'attività degli uffici al fine di soddisfacimento del diritto di informazione e quello di predisporre parametri minimi di efficienza delle pubbliche amministrazioni, controllandone l'operatività.

3. Il presidente della provincia emana il regolamento del centro di informazione polivalente approvato dalla conferenza inter-amministrativa. Il regolamento deve garantire:

a) un orario di apertura al pubblico non inferiore alle otto ore giornaliere nei giorni feriali e non inferiore alle quattro ore nei giorni pre-festivi;

b) la distribuzione gratuita presso il centro di moduli di conto corrente postale pre-marcati e opuscoli informativi per tutte le amministrazioni coinvolte;

c) la possibilità di esaudire richieste telefoniche di informazioni.

4. La conferenza inter-amministrativa determina la pianta organica del centro, che deve essere coperta con il personale

messo a disposizione delle amministrazioni coinvolte. Deve in ogni caso essere assicurata una adeguata disponibilità di personale con conoscenza della lingua inglese, ed eventualmente di altre lingue nelle province dove sono presenti rilevanti minoranze linguistiche o numerosi cittadini stranieri.

5. L'amministrazione provinciale:

a) mette a disposizione i locali per il centro di informazione polivalente, e richiede eventualmente ai maggiori comuni della provincia la disponibilità di locali per le sezioni distaccate del centro;

b) promuove, in collaborazione con le organizzazioni sindacali, corsi di formazione e aggiornamento per il personale destinato ad operare nel centro e negli uffici di cui all'articolo 16;

c) cura l'introduzione di tecnologie informatiche per l'attività del centro, avvalendosi del fondo di cui all'articolo 20;

d) predispone un regolamento per la utilizzazione dei locali e delle attrezzature, anche di tipo informatico e telematico, ai fini dello svolgimento di *referendum* consultivi previsti dagli statuti regionali o dagli enti territoriali compresi nel territorio provinciale.

6. Le sedi e gli arredi dei centri di informazione debbono consentire un facile accesso ai cittadini con *handicap* motori.

7. Le pubbliche amministrazioni centrali e le conferenze inter-amministrative in ambito provinciale, pubblicano annualmente un repertorio degli uffici pubblici, indicando sedi ed orari di apertura al pubblico, servizi erogati, modalità per i cittadini di avvalersi di tali servizi o di richiedere ulteriori informazioni. I repertori sono disponibili presso i centri di informazione polivalenti.

ART. 13.

(Piano degli orari dei servizi pubblici).

1. Il sindaco, nell'esercizio delle competenze di cui all'articolo 36, comma 3, della legge 8 giugno 1990, n. 142, si av-

vale della collaborazione della conferenza inter-amministrativa di cui all'articolo 12, comma 2, della presente legge, e cura la consultazione di associazioni effettivamente operanti in ambito comunale che abbiano per finalità la tutela dei diritti degli utenti e dei consumatori, al fine di facilitarne l'accesso e la fruizione da parte di tutti i cittadini, e in particolare delle lavoratrici e dei lavoratori.

2. Per favorire l'accesso agli uffici e la fruizione dei servizi pubblici, le amministrazioni pubbliche debbono prevedere forme di prenotazione telefonica o informatica per le prestazioni specialistiche e per ogni pratica amministrativa che richieda una particolare disponibilità di tempo da parte dell'operatore pubblico.

3. Il sindaco, in ambito comunale, e la conferenza inter-amministrativa, in ambito provinciale, promuovono altresì incontri periodici con le organizzazioni sindacali rappresentative dei pubblici dipendenti e con le associazioni di cui al comma 1, al fine di migliorare l'efficacia dei servizi pubblici anche al fine particolare di pubblicizzare gli accordi collettivi concernenti la prestazione di servizi al pubblico.

ART. 14.

*(Commissione di garanzia
per i diritti e gli interessi dei cittadini).*

1. La commissione di garanzia per i diritti e gli interessi dei cittadini è costituita da tre componenti, nominati d'intesa dai presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica tra cittadini che abbiano i requisiti per l'elezione a senatore. Non possono essere designati coloro che nei cinque anni precedenti alla designazione siano stati membri di una delle Camere, del Parlamento europeo o di un Consiglio regionale, provinciale o comunale.

2. La funzione di componente della commissione di garanzia per i diritti dei cittadini è incompatibile con l'esercizio di qualsiasi pubblica funzione e con l'esple-

tamento di qualunque attività professionale, imprenditoriale e commerciale e con l'esercizio di qualunque tipo di lavoro dipendente. All'atto dell'accettazione della nomina, i pubblici dipendenti sono collocati in aspettativa o fuori ruolo. Ai componenti della commissione spetta una indennità pari all'indennità parlamentare.

3. La commissione dura in carica cinque anni.

4. La commissione è presieduta dal componente più anziano d'età.

5. La commissione:

a) vigila sulla completa e corretta attuazione della presente legge nonché della legge 7 agosto 1990, n. 241;

b) controlla la corretta utilizzazione del fondo per l'automazione dei servizi di cui all'articolo 20, l'equo riparto tra le amministrazioni, l'effettiva fruibilità da parte dei cittadini dei servizi così finanziati;

c) suggerisce al Parlamento ed alla Presidenza del Consiglio dei ministri le iniziative più idonee per favorire la conoscenza da parte dei cittadini degli atti normativi, suggerendo altresì al Ministro di grazia e giustizia annotazioni ed informazioni ulteriori da pubblicare nella *Gazzetta Ufficiale* ai sensi della legge 11 dicembre 1984, n. 839;

d) può richiedere alle amministrazioni pubbliche informazioni dettagliate circa la spesa erogata ed i criteri seguiti per la pubblicità tesa a favorire il diritto dell'informazione dei cittadini, ai sensi dell'articolo 13 della legge 5 agosto 1981, n. 416, come modificato dall'articolo 8 della legge 30 aprile 1983, n. 137;

e) può suggerire alle competenti autorità modifiche ai procedimenti amministrativi previsti per semplificare l'accesso a servizi o benefici da parte dei cittadini o per semplificare l'adempimento degli obblighi tributari o di altre pratiche amministrative;

f) promuove, d'intesa con le pubbliche amministrazioni interessate, l'adozione di codici di comportamento a tutela dei diritti dei cittadini;

g) vigila sul corretto svolgimento degli appalti di opere pubbliche di interesse nazionale e dei concorsi pubblici per l'assunzione del personale degli enti di cui alla lettera a) dell'articolo 2;

h) provvede, in casi di eccezionale gravità ed urgenza, successivamente ad iniziative dei garanti di cui alla lettera g) del comma 4 dell'articolo 16 o dei difensori civici regionali, all'adozione di atti amministrativi in sostituzione di amministrazioni non ottemperanti ad obblighi di legge;

i) può richiedere alla Corte dei conti valutazioni ed accertamenti circa l'effettiva utilizzazione degli stanziamenti conseguenti a singoli atti amministrativi delle amministrazioni di cui all'articolo 2, riferendone al Parlamento;

l) riferisce entro il 31 dicembre di ogni anno al Parlamento sull'attuazione della presente legge e sull'effettiva tutela dei diritti di cui all'articolo 1;

m) riferisce al Parlamento, e può essere consultata dalle Commissioni parlamentari, ogni qual volta se ne ravvisi l'opportunità.

6. La commissione esercita le funzioni di sua competenza di propria iniziativa, ovvero su sollecitazione di soggetti singoli o associati, dei difensori civici di cui all'articolo 15 o dei garanti di cui all'articolo 16.

7. Quando la commissione rileva la necessità di intraprendere iniziative od interventi di competenza dei difensori civici regionali, trasmette loro gli atti, sollecitandone l'intervento e vigilando sugli esiti dell'intervento stesso.

8. La commissione è coadiuvata da un ufficio di segreteria composto da personale delle pubbliche amministrazioni collocato fuori ruolo, il cui contingente è determinato, su proposta della commissione, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, di concerto con il Ministro del tesoro. La commissione può altresì avvalersi dell'opera di consulenti di sua fiducia.

9. Le spese di funzionamento dell'ufficio di segreteria e per le indennità dei componenti la commissione sono poste a carico di un fondo stanziato a tale scopo nel bilancio dello Stato, e iscritto in un unico capitolo nello stato di previsione della spesa del Ministero del tesoro. Il rendiconto della gestione finanziaria è soggetto a controllo della Corte dei conti.

10. Le norme concernenti l'organizzazione e il funzionamento della commissione, nonché dirette a disciplinare la gestione delle spese, anche in deroga alle disposizioni sulla contabilità generale dello Stato, sono approvate con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, su proposta del Presidente del Consiglio, su parere conforme della medesima commissione.

11. La commissione convoca annualmente la conferenza dei difensori civici regionali per l'esame delle questioni relative all'attuazione della presente legge e all'esercizio delle rispettive competenze.

ART. 15.

(Difensori civici regionali).

1. La legge regionale o provinciale disciplina l'attribuzione ai difensori civici regionali e delle province autonome delle funzioni corrispondenti alle funzioni della commissione di garanzia per i diritti del cittadino di cui al comma 5 dell'articolo 14.

2. I difensori civici regionali provvedono al coordinamento delle attività degli uffici di cui all'articolo 16.

ART. 16.

(Ufficio del garante per i diritti e gli interessi dei cittadini).

1. L'articolo 8 della legge 8 giugno 1990, n. 142, è sostituito dal seguente:

« ART. 8. — *(Ufficio del garante per i diritti e gli interessi dei cittadini).* — 1. In tutti i comuni con popolazione superiore a

40.000 abitanti è istituito l'ufficio del garante per i diritti dei cittadini. I comuni con popolazione fino a 40.000 abitanti possono stipulare apposite convenzioni con comuni della medesima provincia al fine di avvalersi di un ufficio del garante ivi istituito. La competenza territoriale del garante coincide con il territorio del comune che l'ha istituito e dei comuni convenzionati.

2. Il garante per i diritti dei cittadini ha il compito di assistere i cittadini per la tutela non giurisdizionale di diritti ed interessi nei rapporti con le amministrazioni pubbliche operanti nel territorio di sua competenza. Sono esclusi dalla competenza del garante gli uffici giudiziari, le amministrazioni militari, delle forze dell'ordine e dei servizi per le informazioni e la sicurezza. La legge può escludere dalla competenza del garante altre amministrazioni pubbliche solo espressamente, ed indicando alternativamente l'ufficio o l'organo chiamato ad espletare le medesime funzioni.

3. Lo statuto comunale disciplina l'elezione, le prerogative e i mezzi dell'ufficio del garante, nonché i suoi rapporti con il consiglio comunale.

4. Il garante:

a) agisce d'ufficio o su istanza di cittadini o organizzazioni sociali;

b) può accedere a tutte le sedi e gli uffici delle pubbliche amministrazioni;

c) può richiedere informazioni su qualsiasi procedimento amministrativo e segnalare al dirigente del servizio eventuali inefficienze, disfunzioni o negligenze;

d) può consultare ogni atto o documento di cui le pubbliche amministrazioni dispongono, ivi compresi gli atti coperti dal segreto d'ufficio;

e) può assegnare un termine ad uffici o servizi di amministrazioni pubbliche affinché un procedimento sia concluso o un provvedimento emanato;

f) nel caso di gravi, ripetute e insanabili inadempienze, può chiedere al dirigente del servizio o dell'ufficio la sostitu-

zione del responsabile del procedimento amministrativo in oggetto e l'irrogazione di sanzioni disciplinari per il responsabile del procedimento e per gli altri dipendenti pubblici eventualmente responsabili delle inadempienze;

g) deve segnalare alla competente autorità giudiziaria i fatti o le circostanze che possono costituire reato di cui venga a conoscenza nell'esercizio delle proprie funzioni e può agire in giudizio per la tutela di interessi diffusi connessi alle proprie competenze;

h) può riferire al difensore civico regionale in ordine ai problemi riscontrati nella propria attività, e ne può sollecitare l'intervento sostitutivo ».

ART. 17.

(Uffici per le informazioni).

1. Tutte le amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 2 debbono istituire un ufficio aperto al pubblico, competente a fornire informazioni, anche su richiesta telefonica ed a raccogliere reclami o suggerimenti.

2. Le sedi e gli arredi degli uffici debbono consentire un facile accesso ai cittadini con *handicap* motori.

ART. 18.

*(Carte dei diritti
e commissioni di conciliazione).*

1. Le amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 2 possono concordare con associazioni o comitati per la tutela dei diritti dei cittadini e degli utenti l'approvazione di carte dei diritti, attraverso le quali precisare i diritti ed i doveri di cui alla presente legge eventualmente istituendo commissioni miste di conciliazione per la loro concreta attuazione.

2. Il rispetto dei principi della presente legge, nonché delle eventuali carte dei diritti di cui al comma 1, deve essere assicurato — mediante apposita convenzione — anche nel caso di concessione di servizi pubblici a soggetti privati.

ART. 19.

(Comitati di rappresentanza degli utenti).

1. Presso ogni ente od azienda pubblica o a prevalente partecipazione pubblica che gestisca servizi pubblici nei settori dei trasporti, della distribuzione di acqua, gas o energia elettrica, del latte, dell'igiene ambientale e delle telecomunicazioni è costituito il comitato di rappresentanza degli utenti.

2. Il comitato di rappresentanza degli utenti è costituito con atto:

a) del Ministro per la funzione pubblica, sentite le competenti Commissioni parlamentari, per gli enti o le aziende operanti su tutto il territorio nazionale;

b) del sindaco, previa l'approvazione del consiglio comunale, per gli enti o le aziende operanti esclusivamente nell'ambito del territorio comunale;

c) del presidente della regione, sentita la competente commissione consiliare, negli altri casi.

3. Il comitato di rappresentanza degli utenti:

a) è costituito in misura paritetica dai rappresentanti delle associazioni dei consumatori e degli utenti effettivamente operanti nell'ambito territoriale corrispondente all'attività dell'ente o dell'azienda, e dai rappresentanti degli utenti sorteggiati tra gli utenti medesimi quando siano precisamente individuabili attraverso i contratti di utenza, ovvero sorteggiati dagli elenchi di cui al capo II della legge 10 aprile 1951, n. 287, e successive modificazioni e integrazioni;

b) può avanzare proposte o istanze agli organi di amministrazione o gestione dell'ente o dell'azienda, che dovranno prenderle in esame entro il termine inderogabile fissato dal regolamento;

c) controlla la determinazione di prezzi e tariffe, e la loro chiara leggibilità agli utenti;

d) esamina, prima dell'approvazione, i progetti di bilancio preventivo o consuntivo dell'ente o dell'azienda, nonché i piani di sviluppo e di organizzazione del servizio e i progetti di iniziative per i rapporti con l'utenza;

e) può avanzare pareri o proposte emendative sulle materie di cui alla lettera c) entro il termine fissato dal regolamento;

f) riferisce le proprie valutazioni sull'efficacia e l'efficienza del servizio pubblico all'assemblea elettiva territorialmente corrispondente ogni volta che lo ritenga opportuno, in ogni caso almeno una volta all'anno.

ART. 20.

(Fondo per l'automazione dei servizi di informazione).

1. Presso la Presidenza del Consiglio dei ministri è istituito il fondo per l'automazione dei servizi di informazione dei cittadini. La dotazione del fondo è determinata annualmente dalla legge finanziaria.

2. La disciplina del fondo è determinata con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, d'intesa con il Ministro per la funzione pubblica.

3. Al fondo possono accedere le amministrazioni di cui all'articolo 2 per contributi in conto interessi, al fine di acquisire ausili informatici per i servizi di informazione del pubblico e di rapporto con gli utenti, anche in collaborazione con imprese o associazioni.

ART. 21.

(Campagna di informazione).

1. Il Ministro per la funzione pubblica cura, entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, una campagna di informazione per i cittadini sugli istituti, i principi ed i diritti disciplinati dalla presente legge.

ART. 22.

(Oneri finanziari).

1. Gli oneri finanziari relativi alla attuazione della presente legge sono valutati in lire 3.000 milioni, in tal modo ripartiti:

a) lire 1.000 milioni, per la costituzione ed il funzionamento della commissione di garanzia per i diritti e gli interessi del cittadino;

b) lire 1.000 milioni, per la campagna di informazione di cui all'articolo 21;

c) lire 1.000 milioni, per la dotazione del fondo per l'automazione dei servizi di informazione di cui all'articolo 20.

2. Per la copertura degli oneri finanziari di cui al comma 1 si provvede mediante corrispondente riduzione degli stanziamenti iscritti, ai fini del bilancio triennale 1990-1992, al capitolo 6856 dello stato di previsione della spesa del Ministero del tesoro per il 1990, all'uopo utilizzando l'accantonamento « Costituzione di un fondo per l'informazione delle amministrazioni pubbliche », per lire 1.500 milioni, e l'accantonamento « Riforma della dirigenza », per ulteriori lire 1.500 milioni.

3. Il Ministro del tesoro è autorizzato ad apportare con propri decreti le conseguenti variazioni di bilancio.