



DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa del senatore CRISANTI

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 9 GENNAIO 2025

Istituzione del difensore civico degli italiani residenti all'estero

ONOREVOLI SENATORI. - La figura del difensore civico nasce nell'ordinamento italiano poco meno di trent'anni fa, con l'attribuzione alle province e ai comuni della facoltà di prevederne la presenza nei rispettivi statuti. La sua funzione era concepita, dall'articolo 8 della legge 8 giugno 1990, n. 142, in termini di garanzia dell'imparzialità e del buon andamento della pubblica amministrazione. I compiti consistevano nel segnalare gli abusi, le disfunzioni, le carenze e i ritardi che potevano manifestarsi nei confronti dei cittadini.

Successivamente, nel quadro del processo di riforma dell'attività della pubblica amministrazione, avviato con la riforma Bassanini, in base all'articolo 16 della legge 15 maggio 1997, n. 127, si è estesa la competenza dei difensori civici delle regioni e delle province autonome anche nei confronti delle amministrazioni periferiche dello Stato, con esclusione di quelle competenti in materia di difesa, di sicurezza pubblica e di giustizia. A seguito di tali norme e di altre successive (testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267; legge 24 novembre 2000, n. 340, recante « Disposizioni per la delegificazione di norme e per la semplificazione dei procedimenti amministrativi - Legge di semplificazione 1999 »), questa figura ha assunto il ruolo di uno strumento generale di tutela del cittadino nei confronti della pubblica amministrazione. È da notare, tuttavia, che la copertura assicurata dalla rete dei difensori civici sul piano territoriale ha assunto forme alquanto differenziate dal punto di vista del-

l'efficacia e dell'estensione degli interventi.

Anche in questo campo, però, si deve registrare una sensibile diversità di attenzione e di trattamento a seconda che i cittadini risiedano entro i confini nazionali o all'estero. Dal momento che la possibilità di istituire un difensore civico a tutela dei propri amministrati è riconosciuta dalle leggi vigenti esclusivamente a regioni, province e comuni, da questa forma di tutela restano esclusi i cittadini iscritti all'Anagrafe degli italiani residenti all'estero (AIRE, di cui alla legge 27 ottobre 1988, n. 470). Eppure essi, non meno degli altri, hanno assidue relazioni con l'amministrazione decentrata dello Stato, in particolare con gli uffici consolari e con i comuni di provenienza, per soddisfare esigenze di primaria importanza, come quelle relative alle pratiche di cittadinanza, al rinnovo di passaporti e di altri documenti di identità, alle operazioni anagrafiche e così via.

La diversa condizione di cittadinanza degli italiani residenti all'estero rispetto a quelli « metropolitani » non riguarda solo l'esercizio di alcuni fondamentali diritti, come quello di voto di cui si è assicurata l'effettività solo con la riforma costituzionale del 2001, ma si manifesta ancora oggi nel quotidiano contatto con la pubblica amministrazione relativamente a tutta una serie di domande che non trovano un'adeguata risposta, o che almeno non la trovano in tempi compatibili con le consuete esigenze di ordine individuale, familiare e sociale. Basti pensare, a questo proposito, ai tempi richiesti per il compimento di una pratica di cittadinanza nei

nostri consolati, soprattutto in quelli operanti in America Latina, o anche soltanto alle difficoltà che si presentano per la semplice legalizzazione di un documento in diversi nostri terminali amministrativi all'estero.

A questa situazione di precarietà prolungata nel tempo si aggiungono le conseguenze delle misure restrittive relative alla rete di servizio ai cittadini italiani all'estero e alle imprese che si proiettano oltre i confini nazionali. Si fa riferimento, in particolare, alla « razionalizzazione » della rete consolare che ha comportato una sensibile diminuzione nel numero di queste strutture, alla carente dotazione di personale, diminuito di un terzo nell'ultimo decennio a seguito del prolungato blocco del *turnover*, al rinvio della convenzione volta a garantire la sussidiarietà del servizio dei patronati a beneficio dei consolati. E tutto questo in presenza di un progressivo aumento delle funzioni attribuite ai consolati a seguito di normative che sedimentano progressivamente i loro effetti.

In sostanza, le politiche adottate tendono a rendere problematica la questione dell'effettività dei diritti di cittadinanza degli italiani all'estero nei confronti della pubblica amministrazione ed è, dunque, necessario, individuare strumenti idonei ad aumentare le tutele del cittadino.

La parificazione dei cittadini italiani all'estero a quelli residenti in Italia, oltre a essere ineludibile sotto un profilo di principio, si rende indifferibile su un piano di opportunità, anche per evitare che coloro che si ritengono penalizzati da azioni e, più ancora, da omissioni della pubblica amministrazione, si rivolgano ai tribunali amministrativi, che in un sempre maggior numero di casi condannano l'amministrazione a eseguire e, talvolta, a risarcire i ricorrenti. Il tribunale amministrativo regionale (TAR) del Lazio, ad esempio, in tempi recenti ha riaffermato con numerose sentenze che l'amministrazione ha

l'obbligo di dare riscontro all'istanza del privato, il quale conserva in ogni caso il diritto, anche quando risieda all'estero, di ottenere la conclusione di un procedimento da lui attivato entro il termine generale di trenta giorni, o al massimo di novanta giorni se diversamente regolamentato, come stabilito dall'articolo 2 della legge 7 agosto 1990, n. 241. Solo per le pratiche di riconoscimento della cittadinanza *jure sanguinis* il termine massimo può essere di duecentoquaranta giorni.

È da considerare, infine, che le disfunzioni e le tensioni che si sviluppano in relazione all'attività degli uffici della nostra amministrazione all'estero frenano non poco lo sforzo di proiezione delle nostre imprese nel mercato globale, determinando remore all'impegno di rilancio del nostro sistema economico, e incidono anche sull'immagine generale del nostro Paese nei riguardi dell'opinione pubblica e delle autorità dei Paesi di residenza.

Il presente disegno di legge, dunque, mira a colmare un vuoto e si colloca in una prospettiva di riequilibrio della condizione di cittadinanza di tutti i nostri amministrati, ovunque risiedano. Esso, nello stesso tempo, si propone di costituire un canale positivo di relazione con la nostra amministrazione che possa limitare il senso di disinteresse e di abbandono diffuso tra le nostre comunità all'estero, che proprio il voto per corrispondenza ha chiamato a uno straordinario impegno di partecipazione alla vita civile dell'Italia.

Il disegno di legge, all'articolo 1, istituisce l'ufficio del difensore civico presso ciascuna circoscrizione consolare. All'articolo 2 prevede la nomina da parte dell'ambasciatore del Paese in cui il difensore civico risiede, sulla base di una rosa di nomi proposti dal Comitato degli italiani residenti all'estero (COMITES), con l'evidente scopo di rafforzare il legame di questa figura di garanzia con l'organismo di rappresentanza

della comunità. Gli articoli 3 e 4 prevedono i requisiti dei candidati e i casi di incompatibilità. La durata in carica di cinque anni (articolo 5) è stabilita in parallelo con quella dei componenti dei COMITES, sempre allo scopo di evidenziare un nesso preciso tra tutela dei diritti e rappresentanza. Sia per le spese di funzionamento che per i rimborsi si prevedono misure di estrema sobrietà, in linea con gli indirizzi di gestione della spesa pubblica (articolo 1, comma 2, e articolo 6).

Gli articoli 7, 8 e 9 trattano rispettivamente dei compiti, delle funzioni e dei poteri del difensore civico. I compiti sono volti a favorire il rispetto della legalità, dell'imparzialità, della trasparenza e dell'equità della pubblica amministrazione, nonché a sollecitarne l'efficienza operativa.

Le funzioni sono delineate in una triplice forma: l'intervento nei confronti dell'amministrazione su sollecitazione del cittadino; il monitoraggio di procedimenti amministrativi allo scopo di assicurarne la regolarità e la celerità; la verifica della correttezza e della tempestività di azioni che hanno un evidente interesse per la comunità. Al difensore civico, inoltre, è riconosciuto il potere di con-

sultare i documenti necessari e di ottenere copia degli atti.

Gli interventi riconosciuti, previsti all'articolo 10, sono attivati dietro sollecitazione di coloro che non hanno avuto alcuna risposta per pratiche ordinarie, come quelle di legalizzazione, dopo sessanta giorni dalla domanda, termine doppio rispetto a quello previsto dall'articolo 2 della legge n. 241 del 1990. Superata tale data, è fissata una scadenza conclusiva dopo aver sentito il responsabile dell'ufficio competente e informato il console di riferimento.

L'articolo 11 prevede l'invio di una relazione sull'attività svolta nel corso dell'anno precedente al console e all'ambasciatore, ai presidenti del COMITES e dell'INTERCOMITES, ai componenti nazionali del Consiglio generale degli italiani all'estero (CGIE), nonché ai parlamentari eletti nella ripartizione di riferimento della circoscrizione Estero.

L'articolo 12, infine, fissa in 1 milione di euro gli oneri previsti per l'attuazione della legge, che corrispondono mediamente a poco più di 8.000 euro per ciascuna circoscrizione consolare.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

(Istituzione)

1. In ogni circoscrizione consolare è istituito il difensore civico degli italiani residenti all'estero, di seguito denominato « difensore civico ».

2. Il difensore civico ha il suo ufficio in una sede messa a disposizione dallo stesso titolare o presso il Comitato degli italiani residenti all'estero (COMITES) o in locali resi disponibili dal consolato. Egli si avvale della struttura amministrativa esistente e della collaborazione del personale in esso operante.

Art. 2.

(Nomina)

1. Il difensore civico è nominato con decreto dall'ambasciatore italiano nel Paese nel quale è situata la circoscrizione consolare ed è scelto in una rosa di cinque nomi proposti, a maggioranza assoluta, dai componenti del COMITES. I rappresentanti nazionali del Consiglio generale degli italiani all'estero (CGIE) possono far pervenire al COMITES proposte di nomi, di cui è data notizia ai membri del COMITES in occasione della convocazione dell'organismo.

2. La designazione dei nomi che compongono la rosa di cui al comma 1 è effettuata a scrutinio segreto.

Art. 3.

(Requisiti)

1. Il difensore civico deve essere iscritto nelle anagrafi dei cittadini italiani residenti

all'estero, di cui alla legge 27 ottobre 1988, n. 470, e deve risiedere da almeno tre anni nella circoscrizione consolare per la quale è nominato. Egli è scelto tra persone che danno particolari garanzie di indipendenza, obiettività ed equilibrio. È data preferenza a coloro che hanno competenze di natura giuridica e amministrativa.

2. Le persone da includere nella rosa di nomi tra i quali è scelto il difensore civico non devono trovarsi in nessuna delle condizioni di incompatibilità previste dall'articolo 4.

Art. 4.

(Incompatibilità)

1. La funzione di difensore civico è incompatibile con quella di:

a) parlamentare eletto nella circoscrizione Estero, componente del CGIE o membro del COMITES;

b) dipendente in servizio del consolato o dell'ambasciata, direttore dell'istituto di cultura, console onorario o dipendente a qualsiasi titolo di strutture amministrative decentrate dello Stato italiano;

c) dirigente di enti che ricevono contributi dallo Stato italiano o operatore di mezzi di informazione il cui ambito di diffusione ricade, anche in parte, nella circoscrizione consolare.

Art. 5.

(Durata)

1. Il difensore civico resta in carica cinque anni, esercitando le sue funzioni fino all'insediamento del successore e il suo incarico può essere rinnovato una sola volta, secondo il procedimento di cui all'articolo 2.

2. Nel caso sopravvenga una delle cause di incompatibilità previste dall'articolo 4, l'ambasciatore provvede alla revoca del di-

fensore civico, anche su eventuale segnalazione del COMITES, con la stessa modalità adottata per la nomina.

3. La revoca del difensore civico può avvenire anche per gravi e giustificati motivi connessi allo svolgimento delle sue funzioni.

Art. 6.

(Rimborso)

1. Al difensore civico è attribuito un rimborso forfettario annuale per le spese logistiche, di comunicazione e di trasporto, la cui entità è definita annualmente con provvedimento del Ministro degli affari esteri e della cooperazione internazionale.

Art. 7.

(Compiti)

1. Il difensore civico ha il compito di favorire il rispetto dei principi di legalità, di imparzialità, di trasparenza e di equità della pubblica amministrazione nei confronti dei cittadini italiani all'estero. Egli vigila, altresì, sull'efficienza dell'amministrazione e sul normale decorso dei provvedimenti che riguardano gli italiani residenti all'estero.

2. Ai fini di cui al comma 1, il difensore civico si adopera per superare ritardi e inefficienze della pubblica amministrazione e per segnalare eventuali omissioni e abusi.

3. I difensori civici esercitano, altresì, i compiti previsti dall'articolo 16, comma 1, della legge 15 maggio 1997, n. 127, anche nei confronti delle amministrazioni periferiche dello Stato, con esclusione di quelle competenti in materia di difesa, di sicurezza pubblica e di giustizia.

Art. 8.

(Funzioni)

1. Il difensore civico svolge le sue funzioni in piena libertà e indipendenza, nelle

forme più tempestive ed efficaci per favorire il corretto svolgimento della procedura amministrativa.

2. A richiesta di singoli cittadini o di soggetti interessati a un procedimento amministrativo, il difensore civico interviene presso l'amministrazione del Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale e presso quella di altri Ministeri che adottano atti aventi implicazioni per i medesimi soggetti.

3. Su sollecitazione da parte di singoli, associazioni o enti interessati, il difensore civico può seguire lo svolgimento dei procedimenti amministrativi, in modo che ne siano garantite la regolarità e la celerità.

4. Il difensore civico, di sua iniziativa, può intervenire per verificare la correttezza e la tempestività di procedimenti che hanno un sicuro e diffuso interesse per la comunità italiana di riferimento.

Art. 9.

(Poteri)

1. Il difensore civico, per lo svolgimento dei suoi compiti, può consultare d'ufficio i documenti e ottenere copia degli atti collegati alle pratiche in esame. Egli può, altresì, richiedere notizie e informazioni utili all'espletamento delle sue funzioni.

2. Se il difensore civico, nello svolgimento dei suoi compiti, ha notizia di reati, deve tempestivamente informarne l'autorità giudiziaria.

Art. 10.

(Interventi)

1. Qualora siano trascorsi sessanta giorni dall'avvio di un procedimento amministrativo senza che i soggetti interessati abbiano ottenuto una risposta, essi possono richiedere l'intervento del difensore civico. La

medesima facoltà è riconosciuta agli interessati dopo un periodo di trecento giorni per le richieste di riconoscimento della cittadinanza italiana.

2. Nei casi di cui al comma 1, il difensore civico, dopo aver sentito il responsabile dell'ufficio presso cui è avviato il procedimento amministrativo, fissa un termine massimo per la conclusione del procedimento medesimo e ne dà notizia all'interessato e al console.

3. Il difensore civico dà comunicazione al console di eventuali ulteriori ritardi che possono intervenire nella conclusione del procedimento amministrativo.

4. Al responsabile dell'ufficio che non ottempera agli adempimenti di cui al comma 2, si applicano le norme vigenti in materia disciplinare.

Art. 11.

(Relazione)

1. Il difensore civico, entro il 31 marzo di ogni anno, redige una dettagliata relazione sull'attività svolta nell'anno precedente, contenente anche osservazioni e suggerimenti per il migliore svolgimento delle sue funzioni. Tale relazione è inviata:

a) al console della circoscrizione nella quale egli opera e all'ambasciatore affinché sia trasmessa al Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale;

b) ai presidenti, rispettivamente, del COMITES e dell'INTERCOMITES del Paese di riferimento;

c) ai componenti degli organi del CGIE, di cui all'articolo 8-*bis* della legge 6 novembre 1989, n. 368;

d) ai parlamentari eletti nella ripartizione di riferimento della circoscrizione Estero.

Art. 12.

(Copertura finanziaria)

1. All'onere derivante dall'attuazione dell'articolo 6, valutato in 1 milione di euro annui a decorrere dall'anno 2025, si provvede mediante corrispondente riduzione dello stanziamento iscritto, ai fini del bilancio triennale 2025-2027, nell'ambito del programma «Fondi di riserva e speciali» della missione «Fondi da ripartire» dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno 2025, allo scopo parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo al medesimo Ministero.

2. Il Ministro dell'economia e delle finanze è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio.

€ 1,00