

NORME IN MATERIA DI DIFENSORE CIVICO**(Testo unificato A.C. 619 e abb.)**

Testo degli artt. 1-5 approvati nella seduta della I Commissione in sede referente del 9 settembre 1998

capo I**NORME GENERALI****Art. 1.*****(Ufficio del difensore civico)***

1. Al fine di rafforzare e completare il sistema di tutela e di garanzia della persona nei confronti delle pubbliche amministrazioni e di assicurare e promuovere il pieno rispetto dei principi di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione, è istituito, ai diversi livelli istituzionali, secondo i rispettivi ordinamenti, il difensore civico. Il difensore civico collabora con le organizzazioni di difesa civica.
2. Il difensore civico, ferme le competenze attribuite dalla legge alle autorità di garanzia e di vigilanza, agli organi di controllo e all'autorità giurisdizionale, esercita le funzioni di cui alla presente legge.
3. L'ufficio del difensore civico, ai diversi livelli istituzionali nei quali è istituito, gode di autonomia amministrativa e contabile secondo le norme dei rispettivi ordinamenti.

Art. 2.*(Principi dell'azione del difensore civico)*

1. Il difensore civico esercita la sua attività in piena autonomia di giudizio ed indipendenza e non è soggetto ad alcuna forma di controllo gerarchico o funzionale.
2. Il difensore civico è tenuto a ricevere ciascuna segnalazione o istanza presentata al suo ufficio indipendentemente dalla propria competenza. Qualora il difensore civico valuti la propria incompetenza rispetto a segnalazioni o istanze presentate, provvede ad inviarle all'ufficio competente, dandone contemporanea comunicazione all'interessato.
3. Il difensore civico interviene a difesa del cittadino, a seguito di segnalazioni o istanze presentate da cittadini ovvero da formazioni sociali nelle quali questi sono organizzati o su specifica segnalazione degli organi di informazione, a tutela di interessi singoli, collettivi o diffusi, al fine di garantire legalità, trasparenza, efficienza, efficacia ed equità nell'azione di uffici e servizi, anche in attuazione della legge 7 agosto 1990, n. 241.
4. In ogni atto notificato al destinatario è indicata la possibilità di rivolgersi al difensore civico. Le pubbliche amministrazioni hanno l'obbligo, in ogni atto di comunicazione o pubblicizzazione, di informare i destinatari della facoltà di rivolgersi al difensore civico.
5. Il difensore civico non può intervenire in questioni concernenti il rapporto d'impiego o di lavoro con gli enti di cui all'articolo 3.
6. Al difensore civico è affidata la vigilanza su quei settori delle pubbliche amministrazioni e su quelle strutture che svolgono compiti ed erogano servizi nei confronti di particolari categorie di soggetti in condizione di disagio personale e sociale, al fine di verificare che l'attività svolta nei loro confronti sia improntata a criteri di umanità, sollecitudine, ragionevolezza ed equità. Il difensore civico segnala alle autorità competenti modi e tempi necessari per rimuovere le omissioni e le inefficienze riscontrate ed informando, nei casi di particolare gravità, l'opinione pubblica in ordine alle disfunzioni rilevate e ai rimedi proposti.

Art. 3.*(Soggetti destinatari)*

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

- a) amministrazioni statali centrali, con esclusione di quelle che operano nei settori della difesa, della sicurezza pubblica e della giustizia;
- b) aziende statali;
- c) enti pubblici non territoriali sottoposti alla vigilanza dello Stato;
- d) concessionari di pubblici servizi di ambito territoriale nazionale o sovraregionale;
- e) soggetti pubblici e privati che comunque gestiscono servizi di ambito territoriale nazionale o sovraregionale.

1. Il difensore civico regionale esercita le sue funzioni nei confronti di:

- a) amministrazioni regionali;
- b) aziende regionali;
- c) enti pubblici non territoriali sottoposti alla vigilanza delle Regioni;
- d) concessionari di pubblici servizi di ambito territoriale regionale.
- e) amministrazioni statali periferiche, con esclusione di quelle che operano nei settori della difesa, della sicurezza pubblica e della giustizia, ed altre organizzazioni di cui al comma 1, limitatamente all'attività da esse svolta in ambito regionale.

1. Il difensore civico locale esercita le sue funzioni nei confronti di:

- a) province, comuni, comunità montane ed altri enti locali;
- b) aziende provinciali, comunali ed intercomunali, consorzi pubblici locali ed istituzioni;
- c) enti pubblici non territoriali sottoposti alla vigilanza provinciale o comunale;
- d) concessionari di pubblici servizi di ambito territoriale locale;
- e) soggetti pubblici e privati che comunque gestiscono servizi di ambito territoriale locale.

Art. 4.*(Status del difensore civico)*

1. Il difensore civico, se è dipendente da una pubblica amministrazione, è collocato in aspettativa senza assegni per l'intera durata del mandato e non può conseguire promozioni se non per anzianità.
2. *(soppresso)*

art. 4-bis

1. Il mandato del difensore civico nazionale è di quattro anni ed è rinnovabile una sola volta.
2. Le province e i comuni disciplinano nei rispettivi statuti e regolamenti la durata del mandato dei difensori civici locali.

capo II
DIFENSORE CIVICO NAZIONALE

Art. 5.

(Ufficio del difensore civico nazionale)

1. L'ufficio del difensore civico nazionale è composto:
 - a) dal difensore civico nazionale;
 - b) dai difensori civici aggiunti.
1. Il difensore civico nazionale è nominato dal Presidente della Repubblica, su proposta del Presidente della Camera dei Deputati e del Presidente del Senato della Repubblica.
2. Il difensore civico nazionale nomina, sentiti i Presidenti della Camera e del Senato, sei difensori civici aggiunti, cui possono essere affidati specifici settori di competenza.
3. In caso di assenza o di impedimento temporaneo del difensore civico nazionale le funzioni vicarie sono svolte dal difensore civico aggiunto delegato o, in mancanza di questo, dal più anziano di età.
4. All'ufficio del difensore civico nazionale sono assegnati dipendenti dello Stato e di altre amministrazioni pubbliche, collocati fuori ruolo nelle forme previste dai rispettivi ordinamenti, il cui servizio presso il medesimo ufficio è equiparato ad ogni effetto di legge a quello prestato nelle rispettive amministrazioni di provenienza. Il relativo contingente è determinato in misura non superiore a trenta unità, su proposta del difensore civico nazionale, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, di concerto con i ministri del Tesoro e della Funzione pubblica, entro novanta giorni dalla data di nomina del difensore civico nazionale.
5. Le spese di funzionamento dell'ufficio del difensore civico nazionale sono poste a carico di un fondo stanziato a tale scopo nel bilancio dello Stato e iscritto in apposito capitolo dello stato di previsione del Ministero del Tesoro. Il rendiconto della gestione finanziaria è soggetto al controllo della Corte dei conti.
6. Le norme concernenti l'organizzazione ed il funzionamento dell'ufficio del difensore civico nazionale sono adottate con regolamento emanato con decreto del Presidente della Repubblica, entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri e su parere dello stesso difensore civico nazionale.

Art. 6.*(Requisiti, incompatibilità ed indennità)*

1. Il difensore civico nazionale è scelto fra i cittadini che, in possesso dei requisiti per essere eletti senatori, diano prova, sulla base di un documentato *curriculum*, per il prestigio personale e l'attività precedentemente svolta, di competenza in materia giuridico-amministrativa, di competenza e di esperienza nel campo della tutela dei diritti dei cittadini, di conoscenza delle pubbliche amministrazioni e di massima garanzia di moralità e di obiettività.
2. I difensori civili aggiunti devono possedere gli stessi requisiti richiesti per il difensore civico nazionale.
3. L'ufficio del difensore civico nazionale e dei suoi aggiunti è incompatibile con qualsiasi altro impiego pubblico o privato, professione, attività imprenditoriale o carica, anche elettiva. Il difensore civico e i suoi aggiunti, per tutto il periodo del mandato, non possono essere iscritti a partiti politici, né svolgere attività politiche.
4. Al difensore civico nazionale è riconosciuta una indennità di carica pari a quella spettante ai membri della Camera dei Deputati. Ai difensori civili aggiunti è riconosciuta una indennità di carica pari all'80 per cento dell'indennità spettante al difensore civico nazionale.

Art. 7.*(Relazione annuale)*

1. Il difensore civico nazionale, tenendo anche conto delle informazioni raccolte dai difensori civici regionali e locali, redige e trasmette, entro il 30 giugno di ogni anno ai Presidenti delle Camere e al Presidente del Consiglio dei ministri una relazione sull'attività complessivamente svolta con riferimento agli accertamenti espletati, ai risultati conseguiti, alle disfunzioni riscontrate, ai rimedi normativi o organizzativi ritenuti utili o necessari. In casi di particolare gravità ed urgenza può essere presentata una relazione straordinaria.
2. Il difensore civico nazionale dà conto periodicamente, tramite la stampa e gli altri mezzi di comunicazione sociale, dei contenuti più rilevanti della propria attività, avvalendosi, se del caso, di mezzi e strumenti posti a disposizione della Presidenza del Consiglio dei ministri, anche ai sensi dell'articolo 11-bis del decreto legge 27 agosto 1993, n. 323, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 ottobre 1993, n. 422. A tal fine può richiedere l'accesso radiofonico e televisivo. Può altresì rendere pubbliche singole questioni, nel rispetto delle eventuali esigenze di riservatezza delle persone coinvolte.

capo III
DIFENSORE CIVICO REGIONALE E LOCALE

Art. 8.

(Difensore civico regionale).

1. Ogni regione istituisce l'ufficio del difensore civico regionale.
2. All'istituzione del difensore civico le regioni provvedono con apposita legge che stabilisce l'organizzazione, la copertura finanziaria dell'ufficio e le modalità di funzionamento nell'ambito dei principi fondamentali posti dalla presente legge. Le modalità di nomina del difensore civico regionale sono stabilite dalla legge regionale in modo da garantire l'imparzialità dell'organo.
3. La legge regionale stabilisce l'indennità per il difensore civico, la quale non può essere superiore al trattamento economico complessivo corrispondente a quello di componente del Consiglio regionale; può inoltre prevedere l'istituzione di difensori civici aggiunti e stabilisce altresì le dimensioni massime della dotazione organica e le modalità di reperimento del personale.
4. La legge regionale stabilisce i requisiti e le incompatibilità del difensore civico regionale, in armonia con i principi stabiliti dalla presente legge.

Art. 9.*(Difensore civico locale).*

1. Le province istituiscono l'ufficio del difensore civico locale.
2. I comuni con popolazione superiore ai 50 mila abitanti e le comunità montane istituiscono l'ufficio del difensore civico locale.
3. L'istituzione dell'ufficio, l'organizzazione, il funzionamento, l'organico e le modalità di elezione del difensore civico sono stabilite dallo statuto e dai regolamenti dell'ente locale, nell'ambito delle norme di cui alla presente legge.
4. I comuni con popolazione non superiore ai 50 mila abitanti si possono convenzionare fra loro, fino a raggiungere la soglia di 50 mila abitanti, per l'istituzione di un comune ufficio del difensore civico. In mancanza di convenzione, nell'ambito territoriale di tali comuni opera l'ufficio del difensore civico locale istituito dalle amministrazioni provinciali. Nei territori montani opera l'ufficio del difensore civico costituito dalla comunità montana.
5. Il difensore civico locale deve possedere i medesimi requisiti del difensore civico nazionale ed è soggetto alle medesime incompatibilità, limitatamente all'ambito di competenza.
6. Le province si convenzionano con i comuni aventi popolazione superiore ai 100 mila abitanti per stabilire modalità di coordinamento dei rispettivi uffici.
7. Il regolamento provinciale o comunale stabilisce l'eventuale istituzione del difensore civico locale aggiunto, definendone il numero. Il difensore civico aggiunto può operare, in base a quanto stabilisce il regolamento, sia per uno specifico settore di competenza, sia per un determinato ambito territoriale.
8. Il regolamento provinciale o comunale stabilisce l'indennità del difensore civico locale che non può comunque in nessun caso superare l'indennità massima stabilita per i membri della giunta del rispettivo ente locale ovvero dell'ente locale avente popolazione equivalente a quello dell'associazione intercomunale.
9. L'articolo 8 della legge 8 giugno 1990, n. 142, è abrogato.

capo IV
FUNZIONI DEL DIFENSORE CIVICO

Art. 10.

(Funzioni di sollecitazione e di impulso).

1. Le funzioni di sollecitazione e di impulso nei confronti delle pubbliche amministrazioni sono esercitate sia su richiesta dei soggetti interessati sia d'ufficio e si concludono con specifiche raccomandazioni dirette alle pubbliche amministrazioni stesse. Il difensore civico compie i controlli di legittimità sugli atti degli enti locali previsti dalla legge 15 maggio 1997, n. 127.
2. Il difensore civico può intervenire su istanza o segnalazione di qualsiasi soggetto, anche se minore, interdetto o inabilitato, nonché enti pubblici o privati e formazioni sociali. L'istanza non è soggetta ad alcuna formalità particolare, è esente da imposta di bollo e può essere presentata a qualsiasi difensore civico operante sul territorio della Repubblica.
3. Il difensore civico interviene qualora rilevi casi di cattiva amministrazione nell'attività svolta dai soggetti di cui all'articolo 3 della presente legge.
4. Il difensore civico, nei limiti della propria competenza, può svolgere indagini relative al rispetto dei principi di legalità, trasparenza, efficienza, efficacia ed equità su tutti i settori delle pubbliche amministrazioni, segnalando agli organi competenti le disfunzioni relative e suggerendo le opportune modifiche da apportare in sede legislativa, regolamentare o organizzativa.
5. Il difensore civico trasmette le istanze relative a casi di cattiva amministrazione imputabili agli organi comunitari al mediatore europeo, dandone contestualmente notizia al soggetto che ha presentato l'istanza.
6. Il difensore civico regionale e locale può promuovere e presentare azioni e ricorsi giurisdizionali a tutela di interessi collettivi o diffusi afferenti alle comunità presso le quali svolge il suo ufficio.
7. Il difensore civico può richiedere all'autorità giudiziaria di essere informato dell'eventuale inizio del procedimento penale relativamente a questioni dal medesimo segnalate. L'autorità giudiziaria informa il difensore civico della richiesta di archiviazione del procedimento penale.

Art. 11.*(Istruzione).*

1. Il difensore civico, ravvisata l'esigenza di intervenire, richiede informazioni o chiarimenti sull'atto o sul comportamento oggetto del suo intervento.
2. In caso di mancata risposta alle informazioni o ai chiarimenti richiesti o qualora non li ritenga sufficienti, il difensore civico può:
 - a) accedere a qualsiasi ufficio dei soggetti di cui all'articolo 3;
 - b) esaminare ed ottenere il rilascio di copia in carta libera ed in esenzione da diritti d'ufficio di qualunque documento relativo all'oggetto del proprio intervento, senza i limiti del segreto d'ufficio, anche qualora si tratti di documenti sottratti all'accesso in attuazione dell'articolo 24, comma 4, della legge 7 agosto 1990, n. 241, salvi i limiti previsti per il diritto d'accesso ai documenti coperti da segreto di Stato ai sensi dell'articolo 12 della legge 24 ottobre 1977, n. 801;
 - c) convocare, con congruo preavviso, il responsabile del procedimento o dell'ufficio competente per esaminare congiuntamente la pratica;
 - d) convocare, con congruo preavviso, il responsabile del comportamento per avere i chiarimenti necessari;
 - e) promuovere l'attivazione della conferenza dei servizi o dell'accordo di programma, nell'ipotesi in cui la normativa prevede che ciò possa avvenire ad iniziativa dei privati.
1. Qualora ne ravvisi l'opportunità, il difensore civico può convocare congiuntamente o separatamente le parti per tentare un'azione di mediazione sino al raggiungimento e alla formalizzazione dell'accordo.
2. Il difensore civico è tenuto al segreto su quanto acquisito sulla base di atti esclusi dal diritto d'accesso ai sensi dell'articolo 24, comma 4, della legge 7 agosto 1990, n. 241, nonché su atti segreti o comunque riservati.

Art. 12.

(Conclusione dei procedimenti di sollecitazione e di impulso)

1. Il difensore civico, esaurita l'istruttoria, formula i suoi rilievi alla pubblica amministrazione interessata.
2. Il funzionario o l'organo competente può accogliere le richieste del difensore civico nel termine stabilito dalla legge o da lui indicato; in caso contrario è tenuto a comunicare al difensore civico gli elementi di fatto e di diritto in base ai quali ha ritenuto di non accogliere, anche in parte, le sue osservazioni.
3. Qualora le valutazioni del difensore civico in tutto o in parte non siano state recepite nel provvedimento conclusivo del procedimento, se ne deve dare adeguata motivazione.
4. In caso di inerzia della pubblica amministrazione il difensore civico può richiedere all'autorità competente la nomina di un commissario *ad acta*, qualora si tratti di atti dovuti, illegittimamente omissi. Nei casi previsti dalla legge ovvero quando per ulteriore inerzia l'autorità competente ometta la nomina del commissario *ad acta* nei tempi fissati dalla richiesta, il difensore civico, previa ulteriore diffida, procede alla nomina di un proprio commissario *ad acta*, definendo il termine massimo entro cui il provvedimento deve essere emanato. Le spese relative all'azione del commissario nominato dal difensore civico sono a carico dell'ente inadempiente.
5. Qualora il difensore civico, sollecitato da un'istanza, ritenga che nell'applicazione delle norme di legge o delle disposizioni regolamentari si dia luogo a un'ingiustizia, può suggerire al soggetto chiamato in causa le soluzioni che consentano di regolare secondo giustizia il caso del richiedente e proporre all'autorità competente le misure che egli giudichi atte a porvi rimedio, nonché suggerire le opportune modifiche alle disposizioni legislative o regolamentari.
6. Il difensore civico comunica l'esito dell'intervento all'interessato, indicando le eventuali iniziative che egli può intraprendere in sede amministrativa o giurisdizionale.

Art.13.

(Funzioni di composizione di controversie e rapporti con i ricorsi giurisdizionali)

1. La funzione di composizione dei conflitti è finalizzata sia a tutelare i cittadini nei confronti delle pubbliche amministrazioni sia a ridurre il contenzioso esistente presso gli organi giurisdizionali e si esplica mediante l'azione di mediazione tra le parti in lite.
2. Qualora l'istanza al difensore civico abbia ad oggetto un atto amministrativo suscettibile di impugnazione giurisdizionale, essa deve essere presentata dai soggetti interessati entro trenta giorni dalla notificazione o comunicazione in via amministrativa dell'atto. È comunque fatta salva la facoltà di proporre, anche oltre il predetto termine, istanza ai sensi dell'articolo 10 della presente legge.
3. La competenza dell'ufficio del difensore civico si determina sulla base dell'efficacia degli atti amministrativi suscettibili di impugnazione giurisdizionale. È competente il difensore civico nazionale per gli atti amministrativi ad efficacia nazionale o pluriregionale; è competente il difensore civico, regionale o locale, per gli atti amministrativi con efficacia limitata ai rispettivi ambiti territoriali.
4. L'ufficio del difensore civico provvede alla immediata comunicazione dell'istanza all'amministrazione che ha emanato l'atto, nonché agli altri soggetti, individuabili sulla base dell'atto impugnato, nei confronti dei quali l'atto produce effetti vantaggiosi o pregiudizievoli. Contestualmente, il difensore civico convoca il rappresentante dell'amministrazione cui è imputato l'atto e i soggetti interessati al fine di promuovere una soluzione consensuale della controversia. L'accordo, ai sensi dell'articolo 11, comma 2, della legge 7 agosto 1990, n.241, è verbalizzato dal difensore civico ed è immediatamente esecutivo.
5. Il difensore civico può disporre, d'ufficio o su istanza di parte, la sospensione cautelare dell'atto per un periodo non superiore a trenta giorni, e, in caso di omissione di atti da parte dell'Amministrazione, nomina un commissario *ad acta* per l'adozione di essi.
6. Nelle ipotesi disciplinate dal presente articolo la presentazione di una istanza al difensore civico sospende il decorso dei termini per la proposizione di ricorsi giurisdizionali fino a conclusione del procedimento dinanzi al difensore civico e, comunque, per un termine massimo di sei mesi.
7. In caso di pluralità di persone interessate, i rapporti tra i ricorsi giurisdizionali e l'istanza al difensore civico di cui al presente articolo è disciplinata ai sensi dell'articolo 20 della legge 6 dicembre 1971, n. 1034. Gli interessati hanno comunque facoltà di rivolgersi al difensore civico ai sensi dell'articolo 9 della presente legge.

Art. 14.**(Sanzioni).**

1. I destinatari degli interventi del difensore civico sono tenuti ad agevolare il compito del difensore civico stesso.
2. **Il difensore civico, in caso di mancata collaborazione da parte dei funzionari interpellati segnala il fatto all'amministrazione di appartenenza al fine dell'adozione di eventuali provvedimenti disciplinari, secondo le norme stabilite dai diversi ordinamenti e secondo quanto disposto dalle norme contrattuali.**
3. **L'organo competente ad attivare il procedimento disciplinare vi provvede, salvo che, entro trenta giorni dal ricevimento della richiesta del difensore civico, questi non gli comunichi la richiesta di archiviazione con atto motivato.**
4. **L'esito del procedimento disciplinare è comunicato al difensore civico.**

capo V
ENTRATA IN VIGORE E NORME TRANSITORIE

Art. 15.

(Entrata in vigore).

1. La presente legge entra in vigore tre mesi dopo il giorno della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana.

Art. 16
(Norma transitoria)

1. Le regioni, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, adeguano il proprio ordinamento ai principi fondamentali contenuti nella presente legge.
2. Qualora, dopo il termine di cui al comma 1, la regione permanga priva di legge sul difensore civico, il presidente del consiglio regionale nomina il difensore civico regionale che opera come tale, sino alla nomina del difensore civico regionale conseguente all'attuazione della legge regionale nel frattempo entrata in vigore, secondo i criteri e le modalità che la presente legge stabilisce per il difensore civico nazionale.
3. Qualora, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, il consiglio dell'ente locale non abbia approvato o modificato il proprio statuto e il proprio regolamento del difensore civico per adeguarlo ai principi della presente legge, il difensore civico regionale nomina a tal fine un commissario *ad acta* che provvede in via sostitutiva entro 60 giorni dalla nomina. Qualora il consiglio regionale o il consiglio dell'ente locale non nomini il difensore civico entro i termini stabiliti dai rispettivi ordinamenti ovvero non nomini il proprio primo difensore civico, il presidente del rispettivo consiglio provvede in via sostitutiva alla nomina del difensore civico che resta in carica sino alla nomina del difensore civico da parte del competente organo.
4. Nei comuni con popolazione non superiore a 100 mila abitanti nei quali l'ufficio del difensore civico è stato costituito ed è operante in data anteriore all'entrata in vigore della presente legge, l'ufficio medesimo esercita le funzioni previste dalla presente legge sino alla costituzione dell'ufficio comune di cui all'articolo 9, comma 4, che deve avvenire entro un anno.