

proposta di legge n. 254

a iniziativa dei Consiglieri

BENATTI, MOLLAROLI, ROMAGNOLI, MAMMOLI, MASSI, D'ISIDORO, GIANNOTTI, BINCI, BRANDONI, LIPPI, SORDONI
presentata in data 26 giugno 2008

—————

ISTITUZIONE DELL'AUTORITÀ PER LA GARANZIA DELLA LEGALITÀ
E DELLA TRASPARENZA

—————

Signori Consiglieri,

la presente proposta di legge istituisce l'Autorità per la garanzia della legalità e della trasparenza al fine di promuovere la tutela non giurisdizionale dei diritti e degli interessi dei cittadini e delle persone presenti nel territorio regionale, nei confronti dell'amministrazione regionale e degli enti pubblici dipendenti o comunque sottoposti alla vigilanza della Regione.

Con tale legge si provvede al riordino della precedente normativa in materia, consentendo una razionalizzazione del sistema e un miglioramento dell'efficacia e della qualità del servizio offerto. La proposta infatti attribuisce all'Autorità le funzioni di difesa civica precedentemente svolte da soggetti diversi (Difensore civico, Garante per l'infanzia e l'adolescenza) e conferisce alla stessa anche le funzioni di garante dei detenuti, allo scopo di favorire un intervento coordinato ed unitario a difesa di tutti gli utenti dei servizi regionali con particolare riguardo ai soggetti più deboli come minori e detenuti.

Per il miglior raggiungimento di tale finalità all'Autorità sono attribuiti compiti di controllo sull'amministrazione e di mediazione tra cittadini e istituzione al fine di comporre eventuali conflitti e sostenere la comunicazione tra la società civile e i decisori politici.

La legge si compone di 5 capi.

Il primo detta le disposizioni generali concernenti l'autonomia dell'Autorità, le modalità di elezione, la disciplina delle incompatibilità ed ineleggibilità, le modalità di raccordo tra Regione e Autorità medesima.

In armonia con le indicazioni desumibili dalla documentazione nazionale ed internazionale in materia di difesa civica, la legge dispone che l'Autorità sia indipendente da potere esecutivo e che abbia sede presso l'Assemblea legislativa regionale. Al fine di garantire l'indipendenza e l'imparzialità dell'organismo, la legge dispone che lo stesso sia eletto dall'Assemblea legislativa con una maggioranza qualificata.

La terziarietà dell'Autorità è inoltre assicurata dalle disposizioni che prevedono l'incompatibilità dell'incarico con qualsiasi altro e con ogni altra attività lavorativa svolta nella regione, nonché dalle disposizioni inerenti l'ineleggibilità alla carica in questione dei membri del Governo e del Parlamento; dei Presidenti di Province, di Regioni e di Comunità montane; dei Sindaci; dei dirigenti di partiti.

Quanto al raccordo tra Regione ed Autorità è previsto che quest'ultima presenti a cadenza annuale una relazione all'Assemblea in cui si evidenziano le disfunzioni amministrative riscontrate e le problematiche sociali di cui l'Auto-

rità medesima è a conoscenza anche al fine di sollecitare eventuali atti di riforma. E' poi previsto che l'Autorità possa chiedere di essere sentita dalle Commissioni assembleari competenti e che le stesse Commissioni possono convocare l'Autorità stessa per ottenere informazioni utili all'esercizio delle loro funzioni.

Il capo II detta disposizioni in ordine all'ufficio del Difensore civico regionale determinandone i compiti e l'ambito di intervento. In particolare la legge attribuisce in tale materia all'Autorità un ampio potere di controllo sull'operato dell'Amministrazione regionale e degli enti dipendenti; un potere di composizione dei conflitti al fine di deflazionare il contenzioso giurisdizionale e un potere di sollecitazione di atti di riforma. La proposta conferisce inoltre all'ufficio del Difensore civico poteri istruttori e dispone che lo stesso agisca di propria iniziativa o su istanza di parte.

La Regione infine riconosce e sostiene le relazioni tra Autorità e difensori civici al fine di migliorare la qualità del servizio reso attraverso lo scambio di buone pratiche ed informazioni.

Il capo III disciplina l'ufficio del garante per l'infanzia e l'adolescenza che ha il compito di proteggere i diritti dei minori in ambito non giurisdizionale. La proposta attribuisce in tale materia all'Autorità svariati compiti che possono essere essenzialmente ricondotti a tre aree tematiche. La prima riguarda funzioni generali volte a realizzare la cultura dell'infanzia (diffondere la cultura dell'infanzia e dell'adolescenza; vigilare sull'attuazione delle convenzioni internazionali; reperire e formare il personale per svolgere le funzioni di tutela e curatela); la seconda attiene all'esercizio di funzioni amministrative volte a garantire la tutela dei diritti dei minori (accogliere le segnalazioni in merito alla violazione dei diritti dei bambini e degli adolescenti; vigilare sulle condizioni dei minori a rischio di emarginazione; intervenire nei procedimenti amministrativi che li riguardano; sollecitare le autorità competenti all'adozione di provvedimenti adeguati per rimuovere le cause che impediscono la tutela dei minori medesimi); la terza attiene alla sollecitazione di atti di riforma necessari alla tutela dei minori (formulazione di proposte ed espressione di pareri su atti normativi e di indirizzo riguardanti l'infanzia, l'adolescenza e la famiglia di competenza di Regione, Province e Comuni).

Il capo IV disciplina l'ufficio del garante dei diritti dei detenuti che ha il compito di concorrere ad assicurare alle persone sottoposte alle misure restrittive della libertà personale il pieno esercizio dei loro diritti in quanto utenti dei servizi

pubblici regionali. All'Autorità in questa materia sono attribuiti compiti di vigilanza sugli organi regionali al fine di verificare da un lato che siano erogate le prestazioni di competenza della Regione relative alla tutela del diritto alla salute, all'istruzione e alla formazione professionale, alla reintegrazione sociale e all'inserimento nel mondo del lavoro dei detenuti e dall'altro che i procedimenti relativi alle persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale abbiano regolare corso. L'Autorità inoltre svolge compiti

di supporto ai detenuti in materia di diritto di accesso ai documenti amministrativi e di sollecitazione di interventi anche a carattere normativo volti a favorire la tutela dei diritti dei soggetti sottoposti a misure restrittive della libertà personale.

Il capo V detta le norme transitorie e finali provvedendo a coordinare la nuova normativa introdotta con la restante legislazione regionale, a dettare le norme finanziarie e quelle inerenti la prima applicazione della legge.

CAPO I Principi generali

Art. 1

(Istituzione dell'Autorità per la garanzia della legalità e della trasparenza)

1. È istituita l'Autorità per la garanzia della legalità e della trasparenza, di seguito denominata Autorità.

2. L'Autorità ha sede presso l'Assemblea legislativa regionale.

3. L'Autorità svolge i compiti dell'ufficio del Difensore civico, dell'ufficio del Garante per l'infanzia e l'adolescenza e dell'ufficio del Garante dei diritti dei detenuti.

4. L'Autorità svolge ogni altra funzione ad essa attribuita dalla legislazione regionale o conferita agli uffici di cui al comma 2 dalla normativa comunitaria e statale.

5. Le funzioni dell'Autorità di garanzia in relazione agli uffici del Difensore civico, del Garante per l'infanzia e l'adolescenza e del Garante dei diritti dei detenuti sono disciplinate rispettivamente ai capi II, III e IV della presente legge.

Art. 2

(Autonomia e struttura organizzativa)

1. L'Autorità svolge le proprie funzioni in autonomia e indipendenza.

2. L'Autorità si avvale della struttura organizzativa di cui all'articolo 2 della legge regionale 26 febbraio 2008, n. 3 (Norme sull'organizzazione e il finanziamento delle Autorità di garanzia indipendenti e modifiche alle leggi regionali 14 ottobre 1981, n. 29, 18 aprile 1986, n. 9, 27 marzo 2001, n. 8, 15 ottobre 2002, n. 18).

3. L'Autorità può avvalersi della collaborazione di esperti nelle materie di sua competenza.

Art. 3

(Elezione del Garante e requisiti)

1. L'Autorità è eletta dall'Assemblea legislativa regionale all'inizio di ogni legislatura, tra le persone in possesso di laurea attinente agli uffici da svolgere.

2. L'elezione ha luogo a scrutinio segreto con la maggioranza dei due terzi dei componenti l'Assemblea.

3. Dopo la quarta votazione, se nessuno dei candidati ha ottenuto la maggioranza indicata al comma 2, si procede al ballottaggio tra i due candidati che hanno riportato il maggior numero

di voti. Se nella votazione successiva risulta parità di voti tra i due candidati, viene eletto il candidato più giovane di età.

Art. 4

(Ineleggibilità e incompatibilità)

1. Sono ineleggibili ad Autorità:

- a) i membri del Governo e del Parlamento nazionale ed europeo;
- b) i Presidenti di Regione, Provincia e Comunità montana;
- c) i Sindaci;
- d) gli assessori e i consiglieri regionali, provinciali, comunali, circoscrizionali e di Comunità montana;
- e) i dirigenti nazionali, regionali e locali di partiti politici e associazioni sindacali o di categoria.

2. L'incarico di Autorità è incompatibile con l'esercizio di ogni altra funzione e con l'espletamento di incarichi di qualsiasi natura, nonché con l'esercizio di qualsiasi attività di lavoro autonomo o subordinato e di qualsiasi attività commerciale, imprenditoriale o professionale svolti nella regione.

3. Il sopravvenire di una causa di incompatibilità comporta la decadenza dall'incarico, che è dichiarata dall'Assemblea legislativa regionale.

4. Per quanto non previsto si applicano le disposizioni della l.r. 5 agosto 1996, n. 34 (Norme per le nomine e designazioni di spettanza della Regione).

Art. 5

(Relazione)

1. L'Autorità invia entro il 31 marzo di ogni anno al Presidente dell'Assemblea legislativa regionale, che la trasmette ai Consiglieri regionali e al Presidente della Giunta regionale, una relazione sull'attività svolta, corredata da osservazioni e proposte. Può inviare al Presidente dell'Assemblea e della Giunta regionali apposite relazioni nei casi di particolare importanza ed urgenza.

2. Le relazioni di cui al comma 1 sono discusse in Assemblea secondo le modalità indicate dal regolamento interno della medesima. Esse sono pubblicate integralmente nel Bollettino ufficiale della Regione e alle stesse è data la più ampia diffusione secondo le modalità stabilite dall'Ufficio di Presidenza dell'Assemblea legislativa regionale, d'intesa con l'Autorità.

3. L'Autorità è ascoltata dalle Commissioni assembleari competenti su sua richiesta o su invito delle Commissioni medesime.

Art. 6
(Indennità)

1. All'Autorità spetta il compenso annuo omnnicomprensivo, pari allo stipendio tabellare previsto per la qualifica dirigenziale regionale, incrementato della retribuzione di posizione, nella misura massima prevista dal contratto collettivo nazionale di lavoro del comparto Regioni-Enti locali e il trattamento di missione previsto per la medesima qualifica.

2. Il compenso di cui al comma 1 è comprensivo degli oneri erariali, diretti ed indiretti, previdenziali ed assistenziali.

CAPO II
Ufficio di Difensore civico

Art. 7
(Funzioni della difesa civica)

1. L'ufficio di Difensore civico è svolto a garanzia della legalità, della trasparenza, dell'imparzialità e del buon andamento dell'azione amministrativa, concorrendo ad assicurare e promuovere il rispetto della dignità della persona e la tutela dei suoi diritti ed interessi.

2. La difesa civica è, in particolare, volta al perseguimento dei seguenti obiettivi:

- a) controllo;
- b) composizione dei conflitti;
- c) sollecitazione di atti di riforma.

3. Il controllo è esercitato nei confronti dell'Amministrazione regionale, degli enti pubblici e di tutte le amministrazioni pubbliche dipendenti o sottoposte alla vigilanza della Regione.

4. Il controllo si conclude con specifiche raccomandazioni dirette ai soggetti di cui al comma 3.

5. La funzione di composizione dei conflitti è finalizzata sia a tutelare i cittadini, le persone e le formazioni sociali, sia a ridurre il contenzioso esistente presso gli organi giurisdizionali.

6. La funzione di sollecitazione di atti di riforma è finalizzata al conseguimento di riforme legislative e amministrative, nonché alla sollecitazione dell'applicazione delle riforme stesse.

Art. 8
(Ambito di intervento e modalità)

1. Tutti si possono rivolgere all'Autorità per la tutela non giurisdizionale del diritto alla buona amministrazione nei confronti dei soggetti cui al comma 3 dell'articolo 7.

2. L'Autorità interviene, su segnalazione anche informale o di propria iniziativa, eseguendo

indagini per rilevare irregolarità e disfunzioni e sollecitando l'adozione di provvedimenti. Può evidenziare disfunzioni riscontrate presso altre pubbliche amministrazioni.

3. L'amministrazione è tenuta a collaborare senza ritardo con l'Autorità nell'attività di acquisizione delle informazioni e dei chiarimenti ritenuti necessari.

Art. 9

(Coordinamento della difesa civica)

1. La Regione promuove ed incentiva lo sviluppo della difesa civica sul territorio regionale e la cooperazione con gli altri organismi regionali, nazionali ed europei di difesa civica; in particolare riconosce le forme di coordinamento tra Autorità e Difensori civici degli enti locali volte a sviluppare la loro collaborazione e reciproca informazione.

CAPO III

Ufficio di Garante per l'infanzia e l'adolescenza

Art. 10

(Funzioni del Garante per l'infanzia e l'adolescenza)

1. L'ufficio di Garante per l'infanzia e l'adolescenza è svolto al fine di assicurare la piena attuazione nel territorio regionale dei diritti e degli interessi, sia individuali che collettivi, dei minori, anche ai sensi di quanto previsto dalla legge 27 maggio 1991, n. 176 (Ratifica ed esecuzione della convenzione sui diritti del fanciullo, fatta a New York il 20 novembre 1989) e dalla Carta europea dei diritti del fanciullo adottata a Strasburgo il 25 gennaio 1996.

2. L'Autorità, in particolare:

- a) promuove, in collaborazione con gli enti e le istituzioni che si occupano di minori, iniziative per la diffusione di una cultura dell'infanzia e dell'adolescenza, finalizzata al riconoscimento dei bambini e delle bambine come soggetti titolari di diritti;
- b) vigila con la collaborazione di operatori preposti, affinché sia data applicazione su tutto il territorio regionale alla Convenzione internazionale ed alla Carta europea di cui al comma 1;
- c) accoglie segnalazioni in merito a violazioni dei diritti dei minori, vigila sulle condizioni dei minori a rischio di emarginazione sociale e sollecita le amministrazioni competenti all'adozione di interventi adeguati per rimuovere le cause che ne impediscono la tutela;

- d) interviene nei procedimenti amministrativi della Regione e degli enti da essa dipendenti e degli enti locali ai sensi dell'articolo 9 della legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi) ove sussistano fattori di rischio o di danno per le persone di minore età;
- e) cura, in collaborazione con il CORECOM, la realizzazione di servizi di informazione destinati all'infanzia e all'adolescenza e vigila sulla programmazione televisiva, sulla comunicazione a mezzo stampa e sulle altre forme di comunicazione audiovisive e telematiche affinché siano salvaguardati e tutelati i bambini e le bambine sia sotto il profilo della percezione infantile che in ordine alla rappresentazione dell'infanzia stessa, allo scopo di segnalare all'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni ed agli organi competenti le eventuali trasgressioni commesse in coerenza con il codice di autoregolamentazione della RAI;
- f) istituisce un elenco al quale può attingere anche il giudice competente per la nomina di tutori o curatori;
- g) assicura la consulenza ed il sostegno ai tutori o curatori nominati;
- h) verifica le condizioni e gli interventi volti all'accoglienza ed all'inserimento del minore straniero non accompagnato;
- i) collabora all'attività di raccolta ed elaborazione di tutti i dati relativi alla condizione dell'infanzia e dell'adolescenza in ambito regionale;
- j) formula proposte e, ove richiesti, esprime pareri su atti normativi e di indirizzo riguardanti l'infanzia, l'adolescenza e la famiglia, di competenza della Regione, delle Province e dei Comuni.

Art. 11

(Ambito di intervento e modalità)

1. Nello svolgimento delle funzioni previste all'articolo 10, l'Autorità:

- a) stipula intese ed accordi con ordini professionali e organismi che si occupano di infanzia e adolescenza;
- b) intrattiene rapporti di scambio, di studio e di ricerca con organismi pubblici e privati;
- c) attiva le necessarie azioni di collegamento con le amministrazioni del territorio regionale impegnate nella tutela dell'infanzia e dell'adolescenza e con le autorità giudiziarie;
- d) prende visione degli atti del procedimento e presenta memorie scritte e documenti ai sensi dell'articolo 10 della legge 241/1990.

Art. 12*(Tutela e curatela)*

1. L'Autorità promuove, d'intesa con i competenti organi regionali e territoriali, la cultura della tutela e della curatela, anche tramite l'organizzazione di idonei corsi di formazione in collaborazione con la scuola regionale di formazione di pubblica amministrazione della Regione.

CAPO IV

Ufficio di Garante dei diritti dei detenuti**Art. 13***(Funzioni)*

1. L'ufficio di Garante dei diritti dei detenuti concorre ad assicurare alle persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale l'effettivo esercizio dei diritti in quanto utenti dei servizi pubblici regionali e delle connesse attività.

2. L'azione dell'Autorità si rivolge all'amministrazione regionale, agli enti pubblici regionali, ai gestori o concessionari di servizi pubblici regionali o convenzionati con enti pubblici regionali che interagiscono con gli istituti di pena e con gli uffici di esecuzione penale esterna con sede nelle Marche.

3. L'azione dell'Autorità si rivolge altresì nei confronti degli enti locali e delle aziende sanitarie a cui sono state conferite funzioni in materia dalla normativa regionale vigente.

Art. 14*(Ambito di intervento e modalità)*

1. L'Autorità interviene, su segnalazione anche informale o di propria iniziativa.

2. L'Autorità, in particolare:

- a) assicura alle persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale che siano erogate le prestazioni inerenti la tutela della salute, l'istruzione e la formazione professionale e altre azioni finalizzate al recupero, alla reintegrazione sociale e all'inserimento nel mondo del lavoro secondo quanto previsto dalla normativa regionale vigente;
- b) verifica che i procedimenti amministrativi regionali, avviati d'ufficio o su istanza di parte, relativi a diritti delle persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale, abbiano regolare corso e si concludano tempestivamente nei termini di legge;
- c) supporta, nei limiti di legge, le persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale nell'esercizio del diritto di accesso ad

- atti e documenti amministrativi, anche in ambito penitenziario o di restrizione della libertà personale;
- d) può formulare osservazioni agli organi regionali competenti, in ordine ad interventi di carattere legislativo o amministrativo che riguardano le persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale;
 - e) può effettuare visite negli Istituti di pena, previa autorizzazione del Ministero della giustizia, Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria, ai sensi dell'articolo 117, comma 2, del d.p.r. 30 giugno 2000, n. 230 (Regolamento recante norme sull'ordinamento penitenziario e sulle misure privative e limitative della libertà);
 - f) interviene nei confronti dei soggetti di cui all'articolo 13, commi 2 e 3, in caso di verificate inadempienze che compromettano l'erogazione delle prestazioni previste in materia dalla normativa regionale vigente.

CAPO V

Norme finali e transitorie

Art. 15

(Modifiche alla l.r. 3/2008)

1. Il comma 1 dell'articolo 1 della legge regionale 26 febbraio 2008, n. 3 (Norme sull'organizzazione e il finanziamento delle Autorità di garanzia indipendenti e modifiche alle leggi regionali 14 ottobre 1981, n. 29, 18 aprile 1986, n. 9, 27 marzo 2001, n. 8, 15 ottobre 2002, n. 18) è sostituito dal seguente:

“1. La presente legge detta norme comuni relative al funzionamento amministrativo dell'Autorità per la garanzia della legalità e della trasparenza, della Commissione regionale per le pari opportunità tra uomo e donna, di cui alla l.r. 18 aprile 1986, n. 9, del Comitato regionale per le comunicazioni (CORECOM), di cui alla l.r. 27 marzo 2001, n. 8.”.

2. La lettera a) del comma 1 dell'articolo 3 della l.r. 3/2008 è sostituita dalla seguente:

“a) Autorità per la garanzia della legalità e della trasparenza;”.

3. La lettera b) del comma 1 dell'articolo 3 della l.r. 3/2008 è abrogata.

Art. 16

(Abrogazioni)

1. La l.r. 14 ottobre 1981, n. 29 (Istituzione del Difensore civico regionale) è abrogata.

2. La l.r. 15 ottobre 2002, n. 18 (Istituzione del Garante per l'infanzia e l'adolescenza) è abrogata.

3. Il comma 6 dell'articolo 14 della l.r. 25 novembre 2002, n. 25 (Assestamento del bilancio per l'anno 2002) è abrogato.

4. L'articolo 26 della l.r. 11 ottobre 2005, n. 24 (Assestamento del bilancio per l'anno 2005) è abrogato.

5. Le lettere a) e d) del comma 2 dell'articolo 5 della l.r. 3/2008 sono abrogate.

6. L'articolo 6 della l.r. 3/2008 è abrogato.

7. L'articolo 9 della l.r. 3/2008 è abrogato.

Art. 17

(Norme transitorie)

1. Le funzioni dell'Autorità sono svolte dal Difensore civico regionale in carica alla data di entrata in vigore della presente legge fino alla scadenza del suo mandato.

Art. 18

(Disposizioni finanziarie)

1. Per l'attuazione degli interventi previsti dalla presente legge è autorizzata per l'anno 2008 la spesa di euro 76.300,00 così ripartita:

- a) euro 36.300,00 per le maggiori spese derivanti dall'applicazione dell'articolo 6;
- b) euro 40.000,00 per le altre spese previste dalla presente legge.

2. Per gli anni successivi l'entità della spesa è stabilita con le rispettive leggi finanziarie.

3. Alla copertura degli oneri derivanti dalla spesa autorizzata al comma 1 si provvede nel modo seguente:

- a) quanto ad euro 28.750,00 mediante impiego delle somme iscritte nell'UPB 1.05.01 del bilancio di previsione per l'anno 2008, che si rendono disponibili a seguito dell'abrogazione della l.r. 29/1981;
- b) quanto ad euro 47.550,00 mediante impiego di quota parte delle somme iscritte nell'UPB 5.30.07 del bilancio di previsione per l'anno 2008.

4. Per gli anni successivi alla copertura delle spese si provvede mediante impiego di quota parte delle risorse proprie della Regione e delle risorse del Fondo unico per le politiche sociali.

5. Le somme occorrenti per il pagamento delle spese di cui al comma 1 sono iscritte per l'anno 2008 nell'UPB 1.05.01 del bilancio di previsione per il detto anno a carico dei capitoli che la Giunta regionale è autorizzata ad istituire ai fini della gestione nel programma operativo annuale.