ALLEGATO n. 2

DISPOSIZIONI STATUTARIE IN MATERIA DI DIFENSORE CIVICO

Proposte del Gruppo di lavoro tecnico - politico della III[a] Commissione del Congresso delle Regioni

16 Maggio 2003

Questo documento ha lo scopo di dare attuazione ad uno degli obiettivi determinati dalla risoluzione approvata dal congresso delle Regioni il 05/06/2002.

Il Gruppo di lavoro costituito in esecuzione della citata risoluzione individua le linee essenziali per la definizione di disposizioni statutarie in materia di Difesa civica con un duplice scopo. Innanzitutto per assicurare in ogni Regione e Provincia autonoma il radicamento statutario dell'istituto del difensore civico. In secondo luogo per tratteggiarne gli elementi essenziali di profilo istituzionale che ne connotino, al di là di possibili ulteriori caratterizzazioni, la natura specifica di organo elettivo ausiliario, monocratico, indipendente, tecnicamente qualificato e adeguatamente dotato di risorse, con compiti sia di tutela non giurisdizionale degli interlocutori delle amministrazioni, sia di proposta sul piano normativo, organizzativo, gestionale per migliorare la qualità e la trasparenza dei rapporti che si instaurano tra Amministrazione e contesto in cui la stessa opera.

Le indicazioni del Gruppo di lavoro traggono ispirazione dall'obiettivo che la risoluzione approvata dal Congresso ha così individuato: "Le Regioni e le Province autonome, a fronte della necessità di riequilibrare il rapporto fra cittadino e pubblica amministrazione, intendono completare e consolidare la Difesa civica italiana, anche come strumento di mediazione e "conciliazione", finalizzato al contenimento della conflittualità e delle controversie giurisdizionali, secondo i parametri di qualità ed efficacia che possono vantare le più avanzate esperienze europee di Difesa civica, sotto i profili dell'indipendenza nell'organizzazione e nell'azione, dell'attenzione ai soggetti più deboli, della qualificazione tecnica e adeguatezza delle risorse commisurate alla popolazione da servire.

Le Regioni e le Province autonome, consapevoli delle crescenti responsabilità che il riparto di competenze legislative fissato dal nuovo art. 117 della costituzione assegna loro in materia di difesa civica, si impegnano a radicare nei loro Statuti e a definire nelle loro leggi, nel rispetto dell'autonomia locale, un sistema generalizzato di Difesa civi-

ca "a rete", improntato ai principi di sussidiarietà, adeguatezza e coordinamento fra Difesa civica regionale e locale, allo scopo di rendere effettiva ad ogni livello la tutela del difensore civico per tutti i cittadini e per ogni altro soggetto titolare di diritti, nei confronti degli atti e dei comportamenti di tutti gli enti, organizzazione e persone che esercitano funzioni pubbliche, con mezzi e secondo criteri efficaci ed omogenei".

A questo obiettivo le indicazioni del gruppo di lavoro intendono dare concretezza e realizzazione in armonia con i principi internazionali sanciti – tra l'altro – dai documenti delle Nazioni Unite e del Consiglio d'Europa, con particolare riferimento alla risoluzione dell'Assemblea Generale della Nazioni Unite 48/134 del 1993 e alla Risoluzione del Congresso dei Poteri Locali e Regionali del Consiglio d'Europa n° 80 del 1999, che individuano nella Difesa civica, uno strumento di mediazione con effetti deflattivi del contenzioso in sede giurisdizionale e una forma di tutela azionabile in particolare dai soggetti più deboli.

Il principio di buona Amministrazione, espresso dall'art. 97 della Costituzione con una formulazione di diritto obiettivo, è oggi rafforzato, con un connotato del cui valore giuridico – a livello di diritto positivo – non è più possibile dubitare, dall'art. 41 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea. Appare chiaro, dunque, che ormai si tratta di un vero e proprio diritto del cittadino, che specifica e completa il principio costituzionale e, saldandosi con esso, determina la giustificazione di un organo destinato a vegliare proprio sui rapporti del cittadino con l'Amministrazione, prima al di sopra della patologia dei rapporti che rimane appannaggio del contenzioso amministrativo. Il difensore civico supplisce, dunque, alle carenze dell'organizzazione pubblica, arrivando prima delle sue degenerazioni patologiche nel quadro della loro eliminazione fin dall'origine.

Il gruppo di lavoro consegna al Congresso delle Regioni, alla Conferenza dei Presidenti dell'Assemblea, del Consigli regionali e delle Province autonome e a tutti coloro che sono protagonisti nella elaborazione dei nuovi Statuti il proprio contributo di proposte, formulate avendo presente che:

a. ***il pressoché totale venir meno dei controlli preventivi di legittimità sugli atti, le maggior responsabilità riconosciute alla burocrazia, l'applicazione sempre più estesa dei principi di sussidiarietà verticale e orizzontale richiedono la presenza di una difesa civica incisiva ed efficace capillarmente presente su tutto il territorio nazionale;***
b. ***la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea pone (art. 41) tra i diritti fondamentali il diritto alla buona amministrazione ed individua (art. 43) il Médiateur Europeo (e per noi il difensore civico) quale organo cui si ha diritto di aderire per tutelare l'effettività del diritto alla buona amministrazione;***
c. ***la competenza legislativa in materia di Difesa civica regionale e locale in base all'art. 117 Cost. è delle Regioni e delle Province autonome;***
d. ***il difensore civico deve trovare un'esplicita e non equivocabile collocazione nell'assetto istituzionale delineato dai nuovi Statuti: questa collocazione è di organo ausiliario, monocratico e indipendente;***
e. ***la legislazione statale può favorire l'obiettivo di costruire e consolidare una forte rete di Difesa civica locale inserendo ex art. 117, 2°c. Cost. la funzione di Difesa civica tra le funzioni fondamentali dei Comuni, delle Province e delle città metropolitane (let. p.) e nella determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale (let. m.);***
f. ***per raggiungere l'obiettivo di reti territoriali di Difesa civica è necessario un impegno comune Regioni – Province autonome – Autonomie locali;***
g. ***le Regioni a Statuto Speciale e le Province autonome adotteranno le particolari procedure e modalità richieste dai loro specifici ordinamenti.***

In adesione alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea il gruppo di lavoro ritiene che negli Statuti delle nuove regioni, componenti essenziali della nuova costruzione europea, debba essere afferma-

to, nell'ambito dei principi generali l'esplicito riconoscimento del diritto alla buona amministrazione e del diritto di ricorrere al difensore civico quale organo specificamente preposto a garantirne l'effettività.

Le proposizioni normative, alla cui formulazione il gruppo di lavoro è pervenuto a seguito di un approfondito confronto, non costituiscono necessariamente il testo di un articolo da inserire tout court negli Statuti. Tuttavia esse fissano i concetti essenziali che in sede statutaria devono configurare la natura dell'istituto, la sua collocazione istituzionale e le sue finalità e "lanciano", nel contempo, la normazione ordinaria che ne consegue coerentemente.

Proposizioni Normative Statutarie

1. **Ogni persona ed ente ha diritto alla buona amministrazione e di appellarsi al Difensore Civico, che ne è il garante.**

2. **La Regione/Provincia Autonoma istituisce il difensore civico regionale/provinciale e promuove lo sviluppo della difesa civica sul territorio come funzione di garanzia, mediazione e proposta secondo i parametri internazionali emergenti dai documenti delle Nazioni Unite e del Consiglio d'Europa, anche ai fini di una deflazione delle controversie nei confronti della Pubblica Amministrazione.**

3. **Il Difensore Civico è organo ausiliario, monocratico ed indipendente. E' eletto dal Consiglio regionale e ad esso riferisce.**

4. **Il Difensore Civico agisce a tutela dei diritti e degli interessi di persone ed enti nei confronti dei soggetti, individuati dalla legge, che esercitano una funzione pubblica o di interesse pubblico per garantire l'imparzialità, il buon andamento e la trasparenza nell'azione amministrativa.**
5. **Il Difensore Civico interviene, su domanda o di propria iniziativa, secondo criteri e procedure non giurisdizionali, affinchè gli organi e le strutture competenti pongano rimedio agli abusi, alle irregolarità e alle iniquità accertati e ne rimuovono le cause**

6. **Il Difensore civico integra e coordina la propria attività con quelle delle analoghe istituzioni che operano ai diversi livelli istituzionali in ambito nazionale ed internazionale.**

7. **La legge disciplina – in base ai principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione – i requisiti e le procedure per la nomina e la revoca, lo status e le modalità d'intervento del difensore civico e determina i principi per l'organizzazione della funzione di difesa civica e per l'attribuzione delle risorse necessarie al suo esercizio, al fine di assicurarne l'indipendenza, l'efficacia, la prossimità all'utenza e il coordinamento funzionale sul territorio.**