



*Consiglio regionale della Calabria*

## DOSSIER

### ESAME ABBINATO

PL n. 221/10

di iniziativa del Consigliere F. SERGIO recante:

"Istituzione del Garante regionale delle persone sottoposte a misure restrittive o limitative della libertà personale e dell'"Osservatorio Regionale per le Politiche Penitenziarie";

PL n. 34/10

di iniziativa del Consigliere N. IRTO recante:

"Istituzione del Garante regionale delle persone sottoposte a misure restrittive o limitative della libertà personale";

## Testo del Provvedimento

Proposta di legge n. 34/10^: pag. 5

*"Istituzione del Garante regionale delle persone sottoposte a misure restrittive o limitative della libertà personale"*

Proposta di legge 221/10^: pag. 17

*" Istituzione del Garante regionale delle persone sottoposte a misure restrittive o limitative della libertà personale e dell'Osservatorio Regionale per le Politiche Penitenziarie "*

## Normativa citata

Costituzione della Repubblica italiana. (Stralcio) pag. 37

Dichiarazione Internazionale 10 dicembre 1948. (Art. 5) pag. 42

*Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo.*

Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali. (Art. 3) pag. 44

*L. 4 agosto 1955, n. 848. Ratifica ed esecuzione della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali firmata a Roma il 4 novembre 1950 e del Protocollo addizionale alla Convenzione stessa, firmato a Parigi il 20 marzo 1952.*

Consiglio d'Europa - Comitato dei Ministri pag. 45

*Raccomandazione R (2006)2 del Comitato dei Ministri agli Stati membri sulle Regole penitenziarie europee.*

D.M. 11 marzo 2015, n. 36. pag. 66

*Regolamento recante la struttura e la composizione dell'ufficio del Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale.*

D.L. 6 marzo 2014, n. 16. (Art. 4) pag. 69

*Disposizioni urgenti in materia di finanza locale, nonché misure volte a garantire la funzionalità dei servizi svolti nelle istituzioni scolastiche.*

D.L. 24 aprile 2014, n. 66. (Art. 14) pag. 71

*Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale.*

D.L. 23 dicembre 2013, n. 146. (Art. 7) pag. 73

*Misure urgenti in tema di tutela dei diritti fondamentali dei detenuti e di riduzione controllata della popolazione carceraria.*

D.L. 10 ottobre 2012, n. 174. (Titolo I Regioni) pag. 75

*Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012.*

D.L. 31 maggio 2010, n. 78. – (Art. 9) <i>Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica.</i>	pag. 91
L. 31 dicembre 2009, n. 196. (Artt. 17, 19) <i>Legge di contabilità e finanza pubblica.</i>	pag. 101
Prot.int. 18 dicembre 2002. <i>Protocollo opzionale alla Convenzione delle Nazioni Unite contro la tortura e altri trattamenti o pene crudeli, inumani o degradanti.</i>	pag. 105
D.Lgs. 30/03/2001, n. 165 (Artt. 1, 7) <i>Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche.</i>	pag. 121
D.P.R. 30 giugno 2000, n. 230. (Art. 117) <i>Regolamento recante norme sull'ordinamento penitenziario e sulle misure privative e limitative della libertà.</i>	pag. 125
L. 2 gennaio 1989, n. 7. <i>Ratifica ed esecuzione della convenzione europea per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti, con annesso, adottata a Strasburgo il 26 novembre 1987.</i>	pag. 126
L. 26 luglio 1975, n. 354. (Stralcio) <i>Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà.</i>	pag. 136

### Normativa regionale

L.R. 14 febbraio 1996, n. 3. <i>Disposizioni in materia di trattamento indennitario agli eletti alla carica di Consigliere regionale.</i>	pag. 143
L.R. 16 gennaio 1985, n. 4 <i>Istituzione del difensore civico presso la Regione Calabria.</i>	pag. 160

### Normativa comparata

REGIONE CAMPANIA - L.R. 24 luglio 2006, n. 18. <i>Istituzione dell'ufficio del Garante delle persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale ed osservatorio regionale sulla detenzione.</i>	pag. 165
REGIONE LAZIO - L.R. 6 ottobre 2003, n. 31. <i>Istituzione del garante delle persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale.</i>	pag. 170
REGIONE PIEMONTE - L.R. 2 dicembre 2009, n. 28. <i>Istituzione del Garante regionale delle persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale.</i>	pag. 176

REGIONE UMBRIA - L.R. 9 aprile 2015, n. 11. (Stralcio) pag. 181  
*Testo unico in materia di Sanità e Servizi sociali.*

**Documentazione citata**

CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO - SECONDA SEZIONE pag. 189  
*CAUSA TORREGGIANI E ALTRI c. ITALIA*

**Giurisprudenza Costituzionale**

Sentenza Corte Cost. n. 70/2012. pag. 219

Sentenza Corte Cost. n. 115/2012. pag. 236

Sentenza Corte Cost. n. 106/2011. pag. 246

Sentenza Corte Cost. n. 68/2011. pag. 260

Sentenza Corte Cost. 114/2010. pag. 285

Sentenza Corte Cost. 100/2010. pag. 292

Sentenza Corte Cost. 213/2008. pag. 301

Proposta di legge n. 34/10<sup>^</sup>

## Relazione illustrativa

La Regione Calabria, nonostante svariate proposte depositate nelle precedenti consiliature, è una delle poche regioni italiane ancora priva della figura del "Garante delle persone sottoposte a misure restrittive o limitative della libertà personale", essenziale per contribuire ad affrontare con senso di umanità e giustizia le continue emergenze del settore carcerario e per garantire condizioni detentive dignitose, oggi purtroppo inaccettabili come denunciate dai ripetuti moniti delle più alte personalità, civili e religiose, e dalle pronunzie di condanna rimate dall'Italia in sede europea.

La Regione Calabria, ad oggi, nel suo vasto territorio, presenta — oltre ai centri per minori, ai centri di identificazione ed espulsione ed alle strutture sanitarie per trattamenti obbligatori — numero 12 strutture penitenziarie attive (di cui 10 Case Circondariale e 2 di Reclusione). Di esse ben cinque, secondo i dati aggiornati al 31 luglio 2014 del Ministero della Giustizia, presentano popolazione detentiva in eccesso rispetto ai posti disponibili (tasso di sovraffollamento ricompreso tra il 105% ed il 140%).

Ancora, la Calabria, secondo l'XI rapporto sulla detenzione diffuso il 17 marzo 2015 dall'Associazione Antigone, risulta al sesto posto nella graduatoria regionale per residenza delle persone detenute (5,73%), mentre è al terzo posto per nascita della popolazione carceraria (6,96%, unitamente alla Puglia).

L'art. 27 della nostra Costituzione recita, fra le altre, che "le pene non possono consistere in trattamenti contrari al senso di umanità e devono tendere alla rieducazione del condannato".

Un principio divenuto patrimonio oramai acquisito dalla comunità mondiale (Art. 5 Dichiarazione universale dei diritti dell'Uomo, approvata il 10.12.1948 dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite, "Nessun individuo potrà essere sottoposto a tortura o a trattamento o a punizioni crudeli, inumani o degradanti") ed europea (Art. 3, Convenzione per la salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà fondamentali, sottoscritta a Roma il 4.11.1950 dagli Stati membri del Consiglio d'Europa, "Nessuno può essere sottoposto a tortura né a pene o trattamenti inumani o degradanti").

Dall'affermazione dei principi si è passati ad un monitoraggio costante sul rispetto degli stessi, istituendo, in campo europeo ed internazionale, progressivamente autorità ed organi di controllo e di pungolo in campo europeo.

Così con la sottoscrizione della "Convenzione europea per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti" (26.11.1987) è stato previsto un

Comitato in grado di "esaminare per mezzo di sopralluoghi, il trattamento delle persone private di libertà allo scopo di rafforzare, se necessario, la loro protezione dalla tortura o dall'esecuzione di pene o trattamenti inumani o degradanti" e ciò sul presupposto che un organo non giurisdizionale possa svolgere una importante funzione preventiva del contenzioso sul rispetto dei diritti umani in materia di detenzione che, sin dall'inizio, ha invece investito, in maniera massiccia, la Corte Europea dei Diritti dell'Uomo con sede a Strasburgo.

Analoga iniziativa è stata assunta dall'ONU con la sottoscrizione del Protocollo opzionale della Convenzione ONU contro la tortura e l'istituzione del "Comitato contro la tortura".

Negli anni successivi, aumentando l'azione di impulso e di contrasto da parte delle istituzioni sovranazionali, con continue raccomandazioni e sollecitazioni ai diversi Stati nazionali, si è giunti alla riscrittura delle nuove "Regole penitenziarie europee", approvate dal Consiglio d'Europa nel 2006 con la previsione di un'autorità indipendente di ispezione, non appartenente né all'amministrazione giudiziaria né all'amministrazione penitenziaria, con il precipuo compito, appunto, di ispezionare costantemente "gli istituti ed i servizi penitenziari". A tale "comitato nazionale indipendente di ispezione", incaricato di verificare le condizioni della detenzione ed il trattamento dei soggetti ad essa sottoposti, vengono attribuite ampie prerogative (possibilità di accesso a qualsiasi ora e senza preavviso nelle carceri; possibilità di parlare in privato coi detenuti ed il personale penitenziario; obbligo di quest'ultimo di rendere ogni informazione necessaria per lo svolgimento della funzione ispettiva), Ad esso, sulla scia delle varie figure di Ombudsman (difensore civico) istituite nei vari paesi europei, vengono affiancate e previste ulteriori figure ispettive, autonome ed indipendenti, locali, disegnati sul modello nazionale. Corollario imprescindibile delle prerogative spettanti all'Ombudsman penitenziario risulta essere l'obbligo di rendere pubblico il risultato del proprio lavoro e di comunicarlo alle varie autorità in grado di incidere, migliorare e, soprattutto, garantire i diritti dei detenuti, formalmente riconosciuti, ma in concreto calpestati.

In Italia, dopo la prima introduzione della figura del garante su scala regionale da parte della Regione Lazio (2006), alle diverse figure locali (comunali e provinciali, fra di esse quella pilota del comune di Reggio Calabria) si sono affiancate quelle introdotte in altre 13 Regioni.

Sino a giungere, per affrontare la pesante contestazione mossa all'Italia dalla CEDU nel gennaio del 2013 (Sentenza-pilota "Torreggiani"), dopo svariate proposte di legge nazionale decadute con la fine di ogni legislatura, alla previsione della introduzione, da parte del Governo Italiano, della figura del "Garante Nazionale dei detenuti" con l'art. 7, comma 4, DL 146 del 23/12/2013 (cd. "Svuota carceri"), convertito in Legge 10 del 21.2.2014, con il compito, fra gli

altri, di "promuovere e favorire rapporti di collaborazione con i garanti territoriali, ovvero con altre figure istituzionali comunque denominate, che hanno competenza nelle stesse materie", per tutti i luoghi di privazione della libertà, compresi i CIE e le comunità terapeutiche.

Proprio in data 11.3.2015 è stato sottoscritto dal Ministro della Giustizia il regolamento per il "Garante Nazionale dei detenuti" che prevede la composizione collegiale con un Presidente e due componenti, con sede presso il Ministero della Giustizia, e con il compito di assicurare il coordinamento con gli altri garanti territoriali competenti in materia, contribuendo ad individuare sia le eventuali problematiche di sistema che a redigere raccomandazioni da destinare alle autorità nazionali o regionali.

Appare, pertanto, urgente approvare ed istituire celermente il Garante regionale per i detenuti da parte della Regione Calabria.

La figura del Garante, modellata alle diverse esperienze regionali, risulta essere quella di un riferimento diretto — senza sovrapposizione e/o supplenza all'autorità giurisdizionale — per tutti coloro che si trovano privati, per ragioni di giustizia, della libertà personale. Quindi, figura di mediazione, dotato di autorevolezza istituzionale, autonomo sia rispetto all'amministrazione penitenziaria, sia rispetto all'amministrazione giudiziaria, indipendente, in grado di intervenire, di propria iniziativa ovvero su richiesta, per migliorare le condizioni detentive e per consentire, all'interno delle stesse strutture, l'esercizio dei diritti essenziali dell'uomo (vita, dignità, salute, religione, famiglia, istruzione, formazione, lavoro, risocializzazione).

Un organismo in grado di vigilare ed osservare costantemente, in maniera ravvicinata e diretta, il mondo "oltre le sbarre", che abbia la possibilità effettiva di segnalare eventuali violazioni di legge alle autorità, amministrative e giurisdizionali, competenti.

Allo stesso tempo, il Garante deve svolgere un ruolo di promozione, di stimolo e di diffusione culturale del rispetto e della tutela dei diritti delle persone che si trovano in stato detentivo e comunque limitativo della libertà personale.

Ogni iniziativa in grado di "umanizzare il carcere" è un contributo essenziale alla funzione risocializzante e rieducativa che la nostra Costituzione assegna alla pena, con conseguenti effetti positivi per l'individuo e per la società che anela maggiore sicurezza e coesione sociale.

Proprio per rispondere alle esigenze esplicitate ed in virtù del ruolo determinante che caratterizza la Regione nei rapporti con le altri componenti istituzionali e sociali, in ossequio al principio di sussidiarietà, per la programmazione, coordinamento ed attuazione delle politiche sociali, fra tutte quelle socio-lavorative di reinserimento, è stato disegnato il presente progetto di legge regionale.

L'articolato normativo elaborato evidenzia la assoluta autonomia, indipendenza, terzietà ed autorevolezza istituzionale del Garante e dei componenti dell'ufficio (art.

2).

Funzione esaltata proprio dalle modalità di scelta dei componenti dell'Ufficio del Garante che rimane all'interno dell'Assemblea legislativa regionale, nella sua interezza (art.

3).

E' prevista, unitamente alla durata quinquennale, al pari della legislatura, la non immediata possibilità di rielezione, per impedire il consolidamento di posizioni e favorire, così, un ricambio proficuo (art. 3).

Sono stati previsti, tra i requisiti, innanzitutto la comprovata competenza ed esperienza nel campo giuridico-amministrativo e nel campo della tutela e promozione dei diritti umani, con particolare riguardo ai temi della detenzione, per il Garante, mentre per i coadiutori analoga competenza ed esperienza nel campo sociale (art. 4).

Del pari, sono state previste una serie di ineleggibilità al fine di rendere ancor più indipendente la figura del Garante da amministrazioni statali, regionali e dai gruppi politici (art. 4).

E' stata prevista l'incompatibilità tra la carica di membro dell'Ufficio del Garante con ogni attività lavorativa di tipo autonomo o subordinato proprio per rendere un servizio a tempo pieno, senza limitazioni e/o condizionamenti di sorta (art. 5).

Ancora, la possibilità di intervento del Consiglio nei confronti dei membri dell'ufficio del garante in presenza di gravi, comprovate e reiterate violazioni di legge, attraverso la procedura di revoca adottata in pubblica adunanza, al fine di consentirne un controllo accurato all'opinione pubblica (art. 6).

La tempestiva ricomposizione dell'Ufficio, in caso del venir meno, per qualsiasi ragione, di uno o più membri dello stesso, entro il termine di 45 giorni, demandato al Consiglio, rappresenta un'ulteriore segnale di importanza e di necessità dell'organismo in questione (artt. 3,4, 5 e 6).

Si è prevista, altresì, l'istituzione di un Osservatorio regionale sulle condizioni della detenzione con l'obiettivo di affiancare e qualificare l'attività di studio, ricerca e promozione culturale assegnata al Garante attraverso il coinvolgimento di espressioni qualificate dell'associazionismo, professionale e non, del mondo accademico, giuridico, sanitario, sociale della Calabria (art. 3).

Le funzioni attribuite (art. 7) impongono una costante presenza ed attività svolta all'interno ed all'esterno delle strutture detentive dell'intero territorio regionale, con il precipuo compito:

1. di migliorare le condizioni e la tutela dei diritti delle persone private della libertà personale (salute, qualità della vita, istruzione, assistenza religiosa, formazione professionale, recupero, reintegrazione sociale e nel mondo del lavoro, mantenimento di un rapporto continuativo nelle relazioni familiari);
2. di segnalare eventuali abusi e violazioni da chiunque compiuti;

3. di stimolare gli enti e le autorità competenti a rimuovere quegli ostacoli che impediscono l'esercizio dei diritti formalmente riconosciuti dalle leggi dello Stato, della Regione e dalle Convenzioni vigenti in campo europeo e delle Nazioni Unite;

4. di proporre iniziative, interventi legislativi e/o amministrativi per assicurare il pieno rispetto dei diritti dei detenuti;

5. di promuovere iniziative culturali e sociali sui temi dei diritti e delle garanzie delle persone ristrette;

6. di promuovere e favorire rapporti di collaborazione con i garanti territoriali, sia infra regionali che al di fuori della Regione Calabria, ovvero con altre figure istituzionali comunque denominate, che hanno competenza nelle stesse materie.

Al secondo comma dell'art. 7, si è inteso riproporre, per esaltarne la funzione e le prerogative, i poteri ispettivi e di accesso illimitato che l'Ordinamento Penitenziario (art. 67) riconosce ai garanti al pari, fra gli altri dei Parlamentari, dei Consiglieri Regionali, dei Magistrati.

All'art. 8 si è inteso attribuire la dotazione personale, infrastrutturale e finanziaria dell'Ufficio alla Presidenza del Consiglio Regionale d'intesa con il Garante medesimo; stabilendo, comunque, che per il personale non sia previsto alcun-onere aggiuntivo e/o di struttura.

Analoga autonomia è stata attribuita per la regolamentazione del funzionamento al Garante con l'adozione di apposito regolamento da portare all'attenzione dell'Ufficio di Presidenza del Consiglio per la presa d'atto.

Ulteriore attività utile all'attuazione delle finalità attribuite dalla presente proposta di legge è prevista dall'art. 9 con la facoltà, da parte del Garante, di stipulare protocolli d'intesa con la Regione e le amministrazioni statali competenti, con l'amministrazione penitenziaria nonché con associazioni, professionali e non, che si occupano di diritti umani e condizioni di detenzione.

Con l'art. 10 si intende esaltare il ruolo e la funzione del Garante attraverso la previsione di un'ampia gamma di strumenti atti a pubblicizzare e diffondere l'attività di controllo, di stimolo e di promozione di anno in anno compiuta, anche attraverso un pubblico dibattito consiliare. Tale specifico obbligo si pone in linea con la specifica funzione di promozione e diffusione culturale del rispetto e della tutela dei diritti dei detenuti che si ritiene attribuita ai garanti territoriali e con la connessa funzione di controllo sull'operato dei garanti medesimi da parte dell'opinione pubblica.

Infine il trattamento economico (art. 11) intende contemperare l'esigenza di contenimento della spesa pubblica prevedendo per il Garante ed i Coadiutori un'indennità commisurata rispettivamente al 45% ed al 35% dell'indennità mensile lorda spettante ai consiglieri regionali.

nonché con la vasta estensione territoriale calabrese, la diffusione territoriale delle strutture ed il numero non certo

esiguo della popolazione carceraria comunque riconducibile alla Regione Calabria.

### Relazione finanziaria

Infine il trattamento economico (art. 11) intende contemperare l'esigenza di contenimento della spesa pubblica con l'incompatibilità per il Garante ed i due coadiutori di svolgere, durante il mandato, attività lavorativa autonoma e subordinata, nonché con la vasta estensione territoriale calabrese, la diffusione territoriale delle strutture ed il numero non certo esiguo della popolazione carceraria comunque riconducibile alla Regione Calabria.

La presente legge prevede spese a cui si provvederà per il 2015 impegnando la spesa di € 100.000,00 con le risorse disponibili all'U.P.B. U.008.001.001.001 dello stato di previsione della spesa dello stesso bilancio inerente a "Fondi per provvedimenti legislativi in corso di approvazione recanti spese di parte corrente", capitolo U0700110101 Risorse Autonome "Fondo occorrente per far fronte agli oneri derivanti da provvedimenti legislativi che si perfezioneranno dopo l'approvazione del bilancio, recanti spese di parte corrente (tabella a legge finanziaria regionale)" che prevede la necessaria disponibilità.

Per gli anni 2016 e successivi l'entità della spesa è determinata annualmente con la legge finanziaria regionale.

Tab. 1 Copertura finanziaria:

Capitolo 00700110101 (Fondo occorrente per far fronte agli oneri derivanti da provvedimenti legislativi che si perfezioneranno dopo l'approvazione del bilancio, recanti spese di parte corrente (tabella a legge finanziaria regionale))	Anno 2015 Euro 100.000,00
Totale	Euro 100.000,00

#### Art. 1 Oggetto

Con la presente legge la Regione Calabria istituisce, presso il Consiglio Regionale, l'Ufficio del Garante regionale delle persone sottoposte a misure restrittive o limitative della libertà personale, di seguito denominato "Garante"

#### Art. 2 Finalità

1. La Regione Calabria, in attuazione degli articoli 2, 3, 4 e 27 della Costituzione e dei principi e delle finalità stabiliti dall'articolo 2, commi 1 e 2 lett. a), b), h) dello Statuto, nonché delle Convenzioni internazionali sui diritti umani ratificate dall'Italia, della normativa statale vigente e

nell'ambito delle materie di competenza regionale, contribuisce a garantire i diritti, promuovendone ed assicurandone il rispetto, delle persone detenute e di coloro che sono sottoposte a misure comunque restrittive o limitative della libertà personale, favorendone, altresì, il recupero ed il reinserimento nella società.

2. Tra le persone indicate al comma 1 rientrano quelle presenti negli istituti penitenziari, negli istituti penali per minori, quelle in esecuzione penale esterna, le persone sottoposte a misure cautelari personali, in stato di arresto ovvero di fermo, quelle negli ospedali psichiatrici giudiziari o comunque strutture assimilate, i soggetti ospitati nei centri di identificazione ed espulsione (CIE), i soggetti presenti nelle strutture sanitarie in quanto sottoposti a trattamento sanitario obbligatorio ed in altri luoghi di restrizione o limitazione di libertà personale.

3. Il Garante opera, su tutto il territorio regionale, in piena autonomia e con indipendenza di giudizio e di valutazione ed agisce secondo i principi di uguaglianza, non discriminazione, legalità, trasparenza, imparzialità, sussidiarietà, adeguatezza, tempestività ed equità.

4. Il Garante non è sottoposto ad alcuna forma di controllo gerarchico o funzionale ed ha libero accesso ad atti, informazioni e documenti inerenti il suo mandato, nel rispetto della legislazione vigente.

### Art. 3 Costituzione

1. L'Ufficio del Garante è composto dal Garante e da due coadiutori.

2. Il Garante ed i due coadiutori sono eletti, rispettivamente, con due votazioni distinte nella medesima seduta, dal Consiglio Regionale con deliberazione adottata a maggioranza dei due terzi. In mancanza di raggiungimento del quorum dalla terza votazione la elezione avviene a maggioranza semplice.

3. I membri dell'Ufficio del Garante durano in carica cinque anni e non sono immediatamente rieleggibili.

4. Alla scadenza del mandato le funzioni sono prorogate di diritto fino all'insediamento del nuovo organo e comunque per un periodo di tempo non superiore a 45 giorni entro il quale dovrà essere eletto il nuovo Garante.

5. Presso l'Ufficio del Garante è istituito l'Osservatorio regionale sulle condizioni della detenzione composto dalle associazioni o enti che si occupano delle questioni legate alla detenzione.

6. L'Osservatorio regionale sulle condizioni della detenzione viene costituito con apposito regolamento del Garante da trasmettere all'Ufficio di Presidenza del Consiglio.

### Art. 4 Requisiti

1. Il Garante è scelto tra persone di specifica e comprovata formazione, competenza ed esperienza nel campo giuridico-amministrativo e nelle discipline afferenti alla protezione e tutela dei diritti umani, con particolare riguardo ai temi della detenzione.
2. I coadiutori sono scelti tra persone che abbiano svolto comprovata attività in ambito sociale.

#### Art. 5 Incompatibilità

1. La carica di garante e di coadiutore è incompatibile con l'esercizio, durante il mandato, di attività di lavoro autonomo o subordinato.
2. Sono incompatibili alla carica di garante e di coadiutore:
  - a. i membri del Parlamento italiano e del Parlamento Europeo;
  - b. i componenti del Governo nazionale, i Consiglieri ed Assessori regionali;
  - c. i Sindaci, gli Assessori ed i Consiglieri provinciali e comunali;
  - d. il Sindaco, i Consiglieri e gli Assessori della Città metropolitana;
  - e. i dipendenti delle amministrazioni statali, della Regione, gli amministratori di ente del sistema regionale, di ente pubblico, azienda pubblica o società a partecipazione pubblica, nonché amministrazione di ente, impresa o associazione che riceva, a qualsiasi titolo, sovvenzioni o contributi dalla Regione, salvo che tali situazioni non siano cessate da almeno due anni;
  - f. i candidati alle elezioni del Consiglio Regionale immediatamente precedenti la nomina;
  - g. coloro che sono ineleggibili e/o incandidabili alla carica di consigliere regionale.

3. L'incompatibilità di cui al comma 2 si applica anche a coloro che hanno ricoperto le cariche indicate alle lettere a), b), c), d), e) nei due anni precedenti.
4. Qualora successivamente alla elezione venga accertata una causa di incompatibilità, il Presidente del Consiglio invita l'interessato a rimuovere tale causa entro quindici giorni e, in mancanza di ottemperanza, lo dichiara decaduto dalla carica con immediata comunicazione al Consiglio per gli adempimenti necessari alla pronta sostituzione che dovrà avvenire al massimo entro 45 giorni dalla comunicazione.

#### Art. 6 Revoca

1. Il Consiglio Regionale, con le stesse modalità per la nomina, può revocare i membri dell'Ufficio del Garante per gravi e ripetute violazioni di legge.
2. In caso di revoca, dimissioni, morte, accertato

impedimento duraturo, fisico o psichico, dei membri dell'ufficio del garante o nel caso in cui gli stessi riportino una condanna penale definitiva, il Consiglio Regionale provvede alla nuova designazione con le modalità indicate dall'art. 3, comma 2, della presente legge e comunque entro il termine di 45 giorni.

3. Il garante ed i due coadiutori che subentrano a quelli cessati dal mandato per qualsiasi motivo durano in carica fino alla scadenza del mandato di questi ultimi.

## Art. 7 Funzioni

1. L'Ufficio del Garante, per le finalità di cui all'art. 2 e nell'ambito delle iniziative di solidarietà sociale, svolge, in collaborazione con le competenti amministrazioni statali, le seguenti funzioni:

- a. assume ogni iniziativa volta ad assicurare che alle persone - di cui all'articolo 2, comma 2, siano erogate le prestazioni inerenti al diritto alla salute, al miglioramento della qualità della vita, all'istruzione, all'assistenza religiosa, alla formazione professionale ed ogni altra prestazione finalizzata al recupero, alla reintegrazione sociale ed all'inserimento nel mondo del lavoro, nonché al mantenimento di un rapporto continuativo nelle relazioni familiari;
- b. segnala agli organi regionali, agli enti locali ed alle aziende sanitarie eventuali fattori di rischio o di danno per le persone di cui all'articolo 2, comma 2, dei quali è a conoscenza in qualsiasi forma, anche di propria iniziativa, su indicazione sia dei soggetti interessati sia di associazioni o organizzazioni non governative che svolgono una attività inerente a quanto segnalato;
- c. si attiva nei confronti dell'amministrazione interessata, affinché questa assuma le necessarie iniziative volte ad assicurare le prestazioni di cui alla lettera a) nel pieno rispetto delle decisioni assunte dall'autorità giudiziaria;
- d. interviene nei confronti delle strutture e degli enti regionali in caso di accertate omissioni o inosservanze rispetto a proprie competenze che compromettono l'erogazione delle prestazioni di cui alla lettera a) e, se dette omissioni o inosservanze perdurano, propone agli organi regionali titolari della vigilanza su tali strutture ed enti le opportune iniziative, ivi compresi i poteri sostitutivi;
- e. propone agli organi regionali gli interventi amministrativi e legislativi da intraprendere per contribuire ad assicurare il pieno rispetto dei diritti delle persone di cui all'articolo 2, comma 2 e, su richiesta degli stessi organi, esprime pareri su atti amministrativi e legislativi che possono riguardare anche dette persone;

- f. 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;
- g. promuove e propone iniziative di informazione e promozione culturale sui temi dei diritti e delle garanzie delle persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale;
- h. concorda con il Presidente del Consiglio regionale la creazione di commissioni regionali di controllo delle condizioni detentive, composte secondo i principi statutari senza oneri aggiuntivi per il bilancio regionale;
- i. promuove e favorisce rapporti di collaborazione con gli altri garanti territoriali, locali e non, ovvero con altre figure istituzionali comunque denominate, che hanno competenza nelle stesse materie.

2. Il Garante ed i coadiutori nell'esercizio delle loro funzioni hanno diritto di accesso ed ispezione senza autorizzazione alcuna alle strutture comunque denominate e di comunicare con le persone di cui all'art. 2, comma 2, nei luoghi ed istituti in cui essi si trovano, ai sensi degli artt. 18, comma 1, e 67, comma 1, lett. 1) bis della legge 354/1975.

#### Art. 8 Organizzazione dell'Ufficio

1. L'ufficio del Garante ha sede presso il Consiglio regionale.
2. Per le risorse umane ed infrastrutturali provvede, sentito il Garante, l'ufficio di Presidenza del Consiglio nell'ambito della dotazione organica del Consiglio regionale, senza oneri aggiuntivi e/o di struttura, determinando annualmente il fondo a disposizione per le spese di funzionamento. Il personale assegnato dipende funzionalmente dal Garante.
3. Il Garante, quando necessario, può inoltre avvalersi:
  - a. di esperti da consultare su specifici temi e problemi, nonché della collaborazione di associazioni, di centri di studi e ricerca che si occupano di diritti umani e di condizioni della detenzione;
  - b. della collaborazione di analoghe istituzioni che operano in ambito locale e dei difensori civici regionale, provinciali e comunali, ove istituiti; senza oneri aggiuntivi per il bilancio regionale;
  - c. di altre forme di collaborazione in grado di agevolare lo svolgimento delle funzioni.
4. Il Garante adotta un apposito regolamento, che disciplina il proprio funzionamento, da trasmettere all'Ufficio di Presidenza del Consiglio.

## Art. 9 Protocolli d'intesa

1. Il Garante promuove la sottoscrizione di accordi e protocolli d'intesa tra la Regione e le amministrazioni statali competenti e, in particolare, con l'amministrazione penitenziaria, nonché con associazioni che si occupano di diritti umani e condizioni di detenzione volti a:

- a. attivare, all'interno degli istituti penitenziari, strumenti informativi e di supporto ai detenuti in relazione agli interventi rientranti nelle materie di competenza regionale per le finalità di cui all'articolo 2;
- b. prevedere forme di collaborazione volte ad agevolare lo svolgimento delle funzioni del Garante e l'accesso in ogni struttura comunque denominata in cui si trovano i soggetti di cui all'art. 2, comma 2.

## Art. 10 Relazione al Consiglio Regionale

1. Entro il 30 di aprile di ogni anno il Garante presenta al Presidente del Consiglio regionale ed al Presidente della Giunta regionale una relazione sull'attività svolta e sugli accertamenti espletati nell'anno precedente, sui risultati di essi e sui provvedimenti normativi ed organizzativi di cui intende segnalare la necessità al fine di migliorare le condizioni di detenzione e lo stato dei diritti umani.
2. Il Consiglio Regionale discute la relazione in apposita sessione entro trenta giorni dalla data di presentazione della stessa.
3. Il garante provvede ad inviare copia della relazione a tutti i responsabili delle strutture di cui all'articolo 2, comma 2 ed ai consigli dei comuni ove hanno sede tali strutture.
4. Copia della relazione deve essere trasmessa al Garante Nazionale per i detenuti, alle Commissioni Giustizia del Parlamento, al "Comitato Europeo per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani e degradanti" ed al Comitato Onu contro la tortura.
5. La relazione è pubblicata sul Bollettino Ufficiale della Regione ed è consultabile on-line in apposita sezione del sito della Regione unitamente ai materiali documentali ed informativi connessi alla funzione.

## Art. 11 Trattamento economico

1. Al Garante è attribuita, oltre al rimborso delle spese, un'indennità di funzione pari al 45% dell'indennità mensile lorda spettante ai consiglieri regionali. L'indennità di funzione per ognuno dei coadiutori è pari al 35% della predetta indennità.
2. Al garante ed ai due coadiutori che, per ragioni connesse all'esercizio delle proprie funzioni, si recano in un comune

diverso da quello in cui ha sede la struttura di cui all'art. 8, comma 1 è dovuto il trattamento economico di missione previsto per i consiglieri regionali.

Art. 12  
(Norma finanziaria)

1. Agli oneri derivanti dall'attuazione della presente legge autorizzata per l'anno 2015 la spesa di 100.000,00 euro da iscrivere nella unità previsionale di base U.008.001.001.001 dello stato di previsione della spesa dello stesso bilancio inerente a "Fondi per provvedimenti legislativi in corso di approvazione recanti spese di parte corrente", capitolo 00700110101 Risorse Autonome "Fondo occorrente per far fronte agli oneri derivanti da provvedimenti legislativi che si perfezioneranno dopo l'approvazione del bilancio, recanti spese di parte corrente (tabella a legge finanziaria regionale)" che presenta la necessaria disponibilità.
2. Per gli anni 2016 e successivi l'entità della spesa è determinata annualmente con la legge finanziaria regionale.

Art. 13  
Entrata in vigore

1. La presente legge entra in vigore il quindicesimo giorno successivo a quello della sua pubblicazione sul Bollettino Ufficiale della Regione Calabria.
2. E' fatto obbligo, a chiunque spetti, di osservarla e di farla osservare come legge della Regione Calabria.

**Progetto di legge regionale d'iniziativa del Consigliere regionale Franco Sergio  
recante:**

***“Istituzione del Garante regionale delle persone sottoposte a misure restrittive o limitative della libertà personale e dell'Osservatorio Regionale per le Politiche Penitenziarie”.***

La Regione Calabria è una delle poche regioni italiane ancora priva della figura del “*Garante delle persone sottoposte a misure restrittive o limitative della libertà personale*”, essenziale per contribuire ad affrontare con senso di umanità e giustizia le continue emergenze del settore carcerario e per garantire condizioni detentive dignitose; condizioni oggi purtroppo inaccettabili per come denunciate dai ripetuti moniti delle più alte personalità, civili e religiose, e dalle pronunzie di condanna rimediate dall'Italia in sede europea.

La Regione Calabria, a oggi, nel suo vasto territorio, presenta – oltre ai centri per minori, ai centri d'identificazione ed espulsione e alle strutture sanitarie per trattamenti obbligatori – numero 12 strutture penitenziarie attive (di cui 10 Case Circondariali e 2 di Reclusione). Di esse ben cinque, secondo i dati aggiornati al 31 luglio 2014 del Ministero della Giustizia, presentano popolazione detentiva in eccesso rispetto ai posti disponibili (tasso di sovraffollamento ricompreso tra il 105% e il 140%).

Ancora, la Calabria, secondo l'XI Rapporto sulla Detenzione, diffuso il 17 marzo 2015 dall'Associazione Antigone, risulta al sesto posto nella graduatoria regionale per residenza delle persone detenute (5,73%), mentre è al terzo posto per nascita della popolazione carceraria (6,96%, unitamente alla Puglia).

L'art. 27 della nostra Costituzione recita, fra le altre, che “*le pene non possono consistere in trattamenti contrari al senso di umanità e devono tendere alla rieducazione del condannato*”.

Un principio, questo, divenuto patrimonio oramai acquisito dalla comunità mondiale (Art. 5 Dichiarazione universale dei diritti dell'Uomo, approvata il

Consiglio Regionale della Calabria

1

PROTOCOLLO GENERALE

Prot. n. 12992 del 21.03.2017  
Classificazione..... 02 05.....

10.12.1948 dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite: *“Nessun individuo potrà essere sottoposto a tortura o a trattamento o a punizioni crudeli, inumani o degradanti”*) ed europea (Art. 3, Convenzione per la salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà fondamentali, sottoscritta a Roma il 4.11.1950 dagli Stati membri del Consiglio d'Europa: *“Nessuno può essere sottoposto a tortura né a pene o trattamenti inumane o degradanti”*).

Dall'affermazione dei principi richiamati si è passati ad un monitoraggio costante sul rispetto degli stessi, istituendosi progressivamente, in campo europeo ed internazionale, autorità ed organi di controllo.

Così, con la sottoscrizione della *“Convenzione europea per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti”* (26.11.1987), è stato previsto un Comitato in grado di *“esaminare per mezzo di sopralluoghi, il trattamento delle persone private di libertà allo scopo di rafforzare, se necessario, la loro protezione dalla tortura o dall'esecuzione di pene o trattamenti inumani o degradanti”* e ciò, sul presupposto che un organo non giurisdizionale possa svolgere un'importante funzione preventiva del contenzioso sul rispetto dei diritti umani in materia di detenzione che, sin dall'inizio, ha invece investito, in maniera massiccia, la Corte Europea dei Diritti dell'Uomo con sede a Strasburgo.

Analoga iniziativa è stata assunta dall'ONU con la sottoscrizione del Protocollo opzionale della Convenzione ONU contro la tortura e con l'istituzione del *“Comitato contro la tortura”*.

Negli anni successivi, aumentando l'azione d'impulso e di contrasto da parte delle istituzioni sovra-nazionali, con continue raccomandazioni e sollecitazioni ai diversi Stati nazionali, si è giunti alla riscrittura delle nuove *“Regole penitenziarie europee”*, approvate dal Consiglio d'Europa nel 2006, ed alla previsione di un'autorità indipendente d'ispezione, non appartenente né all'amministrazione giudiziaria né all'amministrazione penitenziaria, con il precipuo compito, appunto, di *“ispezionare”* costantemente *“gli istituti ed i servizi penitenziari”*. A tale *“comitato nazionale*

*indipendente d'ispezione"*, incaricato di verificare le condizioni della detenzione ed il trattamento dei soggetti ad essa sottoposti, sono attribuite ampie prerogative (possibilità di accesso a qualsiasi ora e senza preavviso nelle carceri; possibilità di parlare in privato con i detenuti ed il personale penitenziario; obbligo di quest'ultimo di rendere ogni informazione necessaria per lo svolgimento della funzione ispettiva).

Ad esso, sulla scia delle varie figure di Ombudsman (difensore civico) istituite nei vari paesi europei, sono state affiancate e previste ulteriori figure ispettive, autonome ed indipendenti, locali, disegnate sul modello nazionale. Corollario imprescindibile delle prerogative spettanti all'Ombudsman penitenziario risulta essere l'obbligo di rendere pubblico il risultato del proprio lavoro e di comunicarlo alle varie autorità in grado di incidere, migliorare e, soprattutto, garantire i diritti dei detenuti, formalmente riconosciuti, ma in concreto calpestati.

In Italia, dopo la prima introduzione della figura del Garante su scala regionale da parte della Regione Lazio (2006) ed all'introduzione di diverse figure aventi funzioni in materia a livello locale (comunale e provinciale e, fra esse, quella pilota del comune di Reggio Calabria) si sono affiancate quelle introdotte in altre 13 Regioni.

Sino a giungere, per affrontare la pesante contestazione mossa all'Italia dalla CEDU nel gennaio del 2013 (Sentenza-pilota "*Torreggiani*"), dopo svariate proposte di legge nazionale decadute con la fine di ogni legislatura, alla previsione dell'introduzione, da parte del Governo Italiano, della figura del "Garante Nazionale dei detenuti" con l'art. 7, comma 4, DL 146 del 23/12/2013 (cd. Decreto "Svuota carceri"), convertito in Legge 10 del 21.2.2014, con il compito, fra gli altri, di "*promuovere e favorire rapporti di collaborazione con i garanti territoriali, ovvero con altre figure istituzionali comunque denominate, che hanno competenza nelle stesse materie*", per tutti i luoghi di privazione della libertà, compresi i CIE e le comunità terapeutiche.

Proprio in data 11.3.2015 è stato sottoscritto dal Ministro della Giustizia il

regolamento per il “Garante Nazionale dei detenuti” che prevede la composizione collegiale con un Presidente e due componenti, con sede presso il Ministero della Giustizia, e con il compito di assicurare il coordinamento con gli altri Garanti territoriali competenti in materia, contribuendo ad individuare sia le eventuali problematiche di sistema, sia alla redazione di raccomandazioni da destinare alle autorità nazionali o regionali.

Appare, pertanto, urgente approvare ed istituire il Garante regionale per i detenuti da parte della Regione Calabria.

La figura del Garante, modellata alle diverse esperienze regionali, risulta essere quella di un riferimento diretto – senza sovrapposizione e/o supplenza all’autorità giurisdizionale – per tutti coloro che si trovano privati, per ragioni di giustizia, della libertà personale. Quindi, figura di mediazione, dotata di autorevolezza istituzionale, autonoma sia rispetto all’amministrazione penitenziaria, sia rispetto all’amministrazione giudiziaria, indipendente, in grado di intervenire, di propria iniziativa ovvero su richiesta, per migliorare le condizioni detentive e per consentire, all’interno delle stesse strutture, l’esercizio dei diritti essenziali dell’uomo (vita, dignità, salute, religione, famiglia, istruzione, formazione, lavoro, risocializzazione).

Un organismo in grado di vigilare ed osservare costantemente, in maniera ravvicinata e diretta, il mondo “oltre le sbarre”, che abbia la possibilità effettiva di segnalare eventuali violazioni di legge alle autorità, amministrative e giurisdizionali, competenti.

Allo stesso tempo, il Garante deve svolgere un ruolo di promozione, di stimolo e di diffusione culturale del rispetto e della tutela dei diritti delle persone che si trovano in stato detentivo e/o comunque limitativo della libertà personale.

Ogni iniziativa in grado di “umanizzare il carcere” è un contributo essenziale alla funzione risocializzante e rieducativa che la nostra Costituzione assegna alla pena, con conseguenti effetti positivi per l’individuo e per la società che anela maggiore sicurezza e coesione sociale.

Proprio per rispondere alle esigenze esplicitate ed in virtù del ruolo determinante che caratterizza la Regione nei rapporti con le altri componenti istituzionali e sociali, in ossequio al principio di sussidiarietà, per la programmazione, coordinamento ed attuazione delle politiche sociali, fra tutte quelle socio-lavorative di reinserimento, è stato disegnato il presente progetto di legge regionale.

L'articolato normativo elaborato evidenzia autonomia, indipendenza, terzietà ed autorevolezza istituzionale del Garante (art. 2).

Funzione esaltata proprio dalle modalità della sua scelta che rimane all'interno dell'Assemblea legislativa regionale, nella sua interezza (art. 3).

Si è prevista, altresì, l'istituzione di un Osservatorio regionale sulle condizioni della detenzione con l'obiettivo di affiancare e qualificare l'attività di studio, ricerca e promozione culturale assegnata al Garante attraverso il coinvolgimento di espressioni qualificate dell'associazionismo, professionale e non, del mondo accademico, giuridico, sanitario e sociale della Calabria (art. 3).

E' prevista, unitamente alla durata quinquennale, al pari della legislatura, la non immediata possibilità di rielezione, per impedire il consolidamento di posizioni e favorire, così, un ricambio proficuo (art. 3).

Sono stati previsti, tra i requisiti degli aspiranti alla carica (che potranno presentare la propria candidatura a seguito di pubblicazione di apposito avviso pubblico), innanzitutto la comprovata competenza ed esperienza nel campo giuridico - amministrativo e nel campo della tutela e promozione dei diritti umani oltre che del sociale, con particolare riguardo ai temi della detenzione; requisiti che debbono, comunque, offrire garanzie di probità, indipendenza ed obiettività (art. 4).

A tale fine sono state previste una serie di ineleggibilità al fine di rendere ancor più indipendente la figura del Garante da amministrazioni statali, regionali e dai gruppi politici (art. 4).

E' stata prevista, quindi, l'incompatibilità tra la carica di Garante con lo svolgimento di cariche elettive o incarichi pubblici e, in generale, con ogni attività

lavorativa di tipo autonomo o subordinato che possa determinare situazioni di conflitto d'interessi con l'ufficio (art. 5).

Ancora, la possibilità d'intervento del Consiglio nei confronti del Garante in presenza di gravi, comprovate e reiterate violazioni di legge, attraverso la procedura di revoca adottata in pubblica adunanza, al fine di consentirne un controllo accurato all'opinione pubblica (art. 6).

La tempestiva sostituzione della figura con procedimento *ad hoc* da definire entro il termine di 45 giorni, demandato al Consiglio, rappresenta un ulteriore segnale d'importanza e di necessità dell'organo in questione (artt. 3, 4, 5 e 6).

Le funzioni attribuite (art. 7) impongono una costante presenza ed attività svolta all'interno ed all'esterno delle strutture detentive dell'intero territorio regionale, con il precipuo compito:

- di migliorare le condizioni e la tutela dei diritti delle persone private della libertà personale (salute, qualità della vita, istruzione, assistenza religiosa, formazione professionale, recupero, reintegrazione sociale e nel mondo del lavoro, mantenimento di un rapporto continuativo nelle relazioni familiari, mediazione culturale e linguistica) anche formulando specifiche raccomandazioni alle amministrazioni interessate;
- di segnalare eventuali abusi e violazioni da chiunque compiuti;
- di stimolare gli enti e le autorità competenti a rimuovere quegli ostacoli che impediscono l'esercizio dei diritti formalmente riconosciuti dalle leggi dello Stato, della Regione e dalle Convenzioni vigenti in campo europeo e delle Nazioni Unite;
- di proporre iniziative, interventi legislativi e/o amministrativi per assicurare il pieno rispetto dei diritti dei detenuti;
- di proporre iniziative culturali e sociali sui temi dei diritti e delle garanzie delle persone ristrette;
- di proporre e favorire rapporti di collaborazione con i garanti territoriali, sia

infra regionali che al di fuori della Regione Calabria, ovvero con altre figure istituzionali comunque denominate, che hanno competenza nelle stesse materie;

- di verifica che le condizioni delle strutture adibite alla custodia siano in grado di salvaguardare la dignità ed il rispetto dei diritti umani fondamentali dei detenuti.

Si è voluto attribuire al Garante anche una funzione consultiva nell'eventuale istituzione, da parte del Consiglio, di una competente Commissione Consiliare con cui il Garante stesso possa interloquire con cadenza infra annuale in ordine agli esiti dell'attività svolta.

Al secondo comma dell'art. 7, si è inteso riproporre, per esaltarne la funzione e le prerogative, i poteri di visita e di accesso illimitato che l'Ordinamento Penitenziario (art. 67) riconosce ai Garanti al pari, fra gli altri, dei Parlamentari, dei Consiglieri Regionali, dei Magistrati.

All'art. 8 si è inteso attribuire all'Ufficio di Presidenza del Consiglio Regionale d'intesa con il Garante medesimo la dotazione personale, infrastrutturale e finanziaria del Garante e dell'Osservatorio regionale; stabilendo, comunque, che per il personale non sia previsto alcun onere aggiuntivo e/o di struttura.

Analoga autonomia è stata attribuita al Garante per la regolamentazione del funzionamento del proprio ufficio, mediante l'adozione di apposito regolamento da portare all'attenzione dell'Ufficio di Presidenza del Consiglio per la presa d'atto.

Ulteriore attività utile all'attuazione delle finalità attribuite dalla presente proposta di legge è prevista dall'art. 9 mediante la facoltà, da parte del Garante, di stipulare protocolli d'intesa con la Regione e le amministrazioni statali competenti, con l'amministrazione penitenziaria nonché con associazioni, professionali e non, che si occupano di diritti umani e condizioni di detenzione.

Con l'art. 10 s'intende esaltare il ruolo e la funzione del Garante attraverso la previsione di un'ampia gamma di strumenti atti a pubblicizzare e diffondere l'attività

di controllo, di stimolo e di promozione di anno in anno compiuta, anche attraverso un pubblico dibattito consiliare. Tale specifico obbligo si pone in linea con la specifica funzione di promozione e diffusione culturale del rispetto e della tutela dei diritti dei detenuti che si ritiene attribuita ai Garanti territoriali e con la connessa funzione di controllo sull'operato dei Garanti medesimi da parte dell'opinione pubblica.

Infine, il trattamento economico spettante al Garante (art. 11) è stato equiparato a quello previsto dall'art. 9 della L.R. Calabria n. 4/1985 per il Difensore Civico.

### **Relazione tecnico-finanziaria**

Le spese previste dalla presente proposta di legge riguardano sia il trattamento economico del Garante di cui all'articolo 11, sia il funzionamento dell'Osservatorio di cui all'art. 3, co. 5. Le risorse finanziarie impiegate per il trattamento indennitario, intendono contemperare l'esigenza di contenimento della spesa pubblica in relazione anche all'incompatibilità per il Garante di svolgere, durante il mandato, attività in conflitto d'interessi ed in relazione, pure, allo svolgimento dell'incarico istituzionale sull'intero territorio calabrese, attesa l'ampia diffusione territoriale di strutture di limitazione della libertà personale che registrano un numero importante di detenuti.

La presente proposta di legge prevede un impegno di spesa per il 2017 della somma di € 43.564,00 ricadente sulle risorse disponibili al Fondo occorrente per far fronte agli oneri derivanti da provvedimenti legislativi che si perfezioneranno dopo l'approvazione del bilancio, recanti spese di parte corrente (Tabella A - Legge di stabilità regionale 2017) e che prevede la necessaria disponibilità.

Per gli anni 2018 e successivi l'entità della spesa è determinata annualmente con la legge finanziaria regionale.

### Quadro di riepilogo analisi economico finanziaria

(allegato a margine della relazione tecnico finanziaria art. 39 Statuto Regione Calabria)

**Titolo:** Legge n. \_\_/10<sup>^</sup> d’iniziativa del Consigliere regionale Sergio recante: *“Istituzione del Garante regionale delle persone sottoposte a misure restrittive o limitative della libertà personale e dell’Osservatorio Regionale per le Politiche Penitenziarie”*.

**Tab. 1<sup>1</sup> Oneri finanziari:**

Articolo	Descrizione spese	Tipologia I o C	Carattere temporale	Importo
11.	Indennità di funzione del Garante pari al 25% dell’indennità mensile lorda spettante ai consiglieri regionali	Corrente	pluriennale	€ 15.500,00
11.	Trattamento economico di missione previsto per i consiglieri regionali	Corrente	pluriennale	€ 10.064,00
3, comma 5	Istituzione osservatorio	Corrente	pluriennale	€ 18.000,00

#### Criteria di quantificazione degli oneri finanziari

1. Per gli oneri di cui all’articolo 11 “Trattamento economico” indennità di funzione, la quantificazione annuale degli stessi è pari ad € 15.500,00, atteso che si rimanda al trattamento previsto per il Difensore civico di cui all’art. 9, della legge regionale 16 gennaio 1985 percepisce una indennità mensile lorda pari al 25% dell’indennità mensile lorda percepita dai consiglieri regionali, calcolata per 12 mensilità che è il numero massimo delle indennità lorde che potranno essere percepite annualmente. Inoltre, lo stesso trattamento è previsto per il Garante dell’Infanzia di cui al comma 5 dell’art. 3 della l.r. 28/2004. Al Garante dell’infanzia e l’adolescenza nel Bilancio di previsione del Consiglio regionale per gli esercizi 2016–2018, allegato alla Deliberazione consiglio regionale 28/12/2015, n. 83 nel cap. 5 – Ar. 2- Sub. 352 sono destinanti fondi per l’indennità pari a € 15.500,00. Il criterio utilizzato per la suddetta quantificazione è l’allegato alla Deliberazione consiglio regionale 28/12/2015, n. 83 2016 - Bilancio di previsione del Consiglio regionale per gli esercizi 2016–2018.

<sup>1</sup> La tabella 1 è utilizzata per individuare e classificare la spesa indotte dall’attuazione del provvedimento. Nella colonna 1 è indicato l’articolo del testo che produce un impatto finanziario in termini di spesa. Nella colonna 2 si descrive con precisione la spesa. Nella colonna 3 si specifica la natura economica della spesa: C “spesa corrente”, I “spesa d’investimento”. Nella colonna 4 si individua il carattere temporale della spesa: A “annuale”, P “Pluriennale”. Nella colonna 5 si indica l’ammontare previsto della spesa corrispondente.

2. Per gli oneri di cui all'articolo 11 relativi alle spese di missione, la quantificazione degli stessi è pari ad € 10.064,00, relativo al Trattamento economico di missione previsto per il difensore civico che fa riferimento a quello dei consiglieri regionali. Atteso che questo genere di rimborso è disciplinato dalla Del. UP 66/2013 e che al capitolo di bilancio del consiglio regionale per l'anno 2016 nella parte relativa alle uscite Parte I – Uscite - Titolo: I – Spese correnti - capitolo 1 Trattamento indennitario dei Consiglieri regionali ... (L.R. 3/1996 e ss. mm. ed ii.) Bilancio di previsione del Consiglio regionale per gli esercizi 2016–2018, allegato alla Deliberazione consiglio regionale 28/12/2015, n. 83 cap. 1 – articolo 2 - sub 20 “Indennità per missioni – Delibera U.P. 66/2013” la somma prevista per competenza è pari a € 312.000,00, per numero 31 consiglieri regionali. Considerato che la media di rimborso per missione per ogni singolo consigliere sarebbe pari a € 10.064,00, la somma da prevedere annualmente per il rimborso di missione al Garante, dovrebbe essere non superiore ad € 10.064,00. Il criterio utilizzato per la suddetta quantificazione è l'allegato alla Deliberazione consiglio regionale 28/12/2015, n. 83 2016 - Bilancio di previsione del Consiglio regionale per gli esercizi 2016–2018.
3. Per gli oneri di cui all'articolo 3, comma 5, si è effettuata una media delle spese previste per l'istituzione e l'avvio di un analogo Osservatorio nella Regione Marche (si veda Delibera Giunta regionale Marche n. 1034 del 5 settembre 2005) e per la costituzione dell'Osservatorio regionale per il patrimonio linguistico e culturale della Calabria (legge regionale Calabria n. 21/2012). Da tale analisi è possibile stimare mediamente un fabbisogno finanziario annuale pari ad euro 18.000,00. Con riferimento agli oneri di cui all'articolo 3 della presente legge, relativi alle attività e funzioni dell'Osservatorio, si è assunto quale parametro di riferimento l'autorizzazione di spesa prevista nel bilancio di previsione 2009 della Regione Marche per il funzionamento e l'attività di un osservatorio analogo (si veda in proposito la Delibera della Giunta regionale Marche del 14/04/2009, n. 606).

Pertanto, il totale da inserire come posta in bilancio è pari ad € 36.304,00 per l'anno corrente e € 43.564,00 per ogni anno successivo.

**Tab. 2 Copertura finanziaria:**

Agli oneri successivamente derivanti dalla presente proposta si provvede per il 2017 impegnando la spesa di € 36.304,00 con le risorse disponibili nel Fondo occorrente per far fronte agli oneri derivanti da provvedimenti legislativi che si perfezioneranno dopo l'approvazione del bilancio, recanti spese di parte corrente (Tabella A - Legge di stabilità regionale 2017) che prevede la necessaria disponibilità. Per gli anni 2018 e successivi l'entità della spesa è determinata annualmente con la legge finanziaria regionale.

**Tab. 2 Copertura finanziaria:**

Programma/Capitolo	Anno 2017	Anno 2018	Anno 2019
2003/00700110101 “Fondo occorrente per far fronte agli oneri derivanti da provvedimenti legislativi che si perfezioneranno dopo l'approvazione del	- € 36.304,00	- € 43.564,00	- € 43.564,00

bilancio, recanti spese di parte corrente (Tabella A Legge finanziaria regionale)”			
<b>0101/U1101010702</b> “Spese per il funzionamento del Consiglio regionale – organi e incarichi istituzionali dell’amministrazione”	€ 36.304,00	€ 43.564,00	€ 43.564,00

**Proposta di legge n. /X^ di iniziativa Consigliere F. Sergio recante “Istituzione del Garante regionale delle persone sottoposte a misure restrittive o limitative della libertà personale e dell'Osservatorio Regionale per le Politiche Penitenziarie”**

Art. 1

*(Oggetto)*

1. Con la presente legge la Regione Calabria istituisce, presso il Consiglio Regionale della Calabria, il Garante regionale delle persone sottoposte a misure restrittive o limitative della libertà personale, di seguito denominato “Garante Regionale” nonché l'Osservatorio per le Politiche Penitenziarie, di seguito denominato “Osservatorio Regionale”.

Art. 2

*(Finalità)*

1. La Regione Calabria, al fine di assicurare una maggiore e più efficace azione, in attuazione degli articoli 2, 3, 4, 27, 32 della Costituzione e dei principi e delle finalità stabiliti dall'articolo 2, commi 1 e 2 lett. a), b), h) dello Statuto regionale, dell'art. 3 della Convenzione Europea per la Salvaguardia dei Diritti Umani e delle Libertà Fondamentali e delle altre Convenzioni internazionali sui diritti umani ratificate dall'Italia nonché dell'Ordinamento Penitenziario italiano ed europeo, nell'ambito delle materie di competenza regionale, contribuisce a garantire i diritti, promuovendone ed assicurandone il rispetto, delle persone detenute e di coloro che sono sottoposte a misure comunque restrittive o limitative della libertà personale, favorendone, altresì, il recupero ed il reinserimento nella società.

2. Tra i soggetti di cui al comma 1 rientrano le persone ristrette negli istituti penitenziari, negli istituti penali per i minorenni, nei centri di prima accoglienza e comunità ministeriali per minorenni, quelle in esecuzione penale esterna, le persone sottoposte a misure cautelari personali, in stato di arresto ovvero di fermo, quelle sottoposte a misure di prevenzione, quelle nelle residenze per l'esecuzione delle misure di sicurezza, quelle nelle comunità terapeutiche o comunque strutture assimilate, le persone ospitate nei centri di identificazione ed espulsione per stranieri, quelle presenti nelle strutture sanitarie in quanto sottoposte a trattamento sanitario obbligatorio nonché le persone trattenute nelle camere di sicurezza delle Forze di Polizia ed in qualunque altro luogo di restrizione o limitazione di libertà personale.

3. Il Garante regionale opera, su tutto il territorio regionale, in piena autonomia e con indipendenza di giudizio e di valutazione ed agisce secondo i principi di

uguaglianza, non discriminazione, legalità, trasparenza, imparzialità, sussidiarietà, adeguatezza, tempestività ed equità.

4. Il Garante regionale non è sottoposto ad alcuna forma di controllo gerarchico o funzionale ed ha libero accesso ad atti, informazioni e documenti inerenti il suo mandato, nel rispetto della legislazione vigente.

### Art. 3 (Costituzione)

1. Il Garante Regionale è eletto dal Consiglio Regionale con deliberazione adottata a maggioranza dei due terzi dei Consiglieri assegnati. In mancanza di raggiungimento del quorum, dalla terza votazione la elezione avviene a maggioranza semplice dei Consiglieri assegnati.

2. Il Garante Regionale dura in carica cinque anni e non è immediatamente rieleggibile.

3. Alla scadenza del mandato le funzioni sono prorogate di diritto fino all'insediamento del nuovo organo e comunque per un periodo di tempo non superiore a 60 giorni entro il quale dovrà essere eletto il nuovo Garante.

4. L'avviso pubblico per la presentazione delle candidature è pubblicato, a cura del Presidente del Consiglio regionale, sul Bollettino Ufficiale della Regione Calabria entro trenta giorni dalla approvazione della presente legge. Le volte successive alla prima, il bando è pubblicato entro trenta giorni dalla scadenza del mandato.

5. Presso il Garante è istituito l'Osservatorio Regionale di cui all'art. 1, con funzione consultiva e di proposta in materia di detenzione nonché con l'obiettivo di affiancare e qualificare l'attività di studio, ricerca e promozione culturale assegnata al Garante, composto dai rappresentanti designati dalle Associazioni, Organizzazioni od Enti maggiormente rappresentativi che si occupano delle questioni legate alla detenzione e della tutela dei diritti umani nel territorio della Regione Calabria. Gli incarichi svolti all'interno dell'Osservatorio sono prestati a titolo gratuito.

### Art. 4 (Requisiti)

1. Il Garante Regionale è scelto tra persone di specifica e comprovata formazione, competenza ed esperienza nel campo giuridico - amministrativo e nelle discipline afferenti alla promozione e tutela dei diritti umani o che si siano comunque distinte in attività di impegno sociale con particolare riguardo ai temi della detenzione e che debbono comunque offrire garanzie di probità, indipendenza ed obiettività.

2. Non possono essere candidati e non possono comunque ricoprire la carica di Garante Regionale:

- a. tutti coloro che, al momento della presentazione della candidatura, sono ineleggibili e/o incandidabili alla carica di Consigliere Regionale ai sensi dell'art. 7 D. Lgs. 235/2012. Per quanto concerne la durata della

incandidabilità si applicano, in quanto compatibili, le disposizioni previste dall'art. 13 e seguenti del D. Lgs. 235/2012.;

b. i candidati alle elezioni del Consiglio Regionale immediatamente precedenti la nomina.

3. Qualora successivamente alla elezione venga accertata una causa di ineleggibilità, il Presidente del Consiglio Regionale la contesta all'interessato, che ha quindici giorni di tempo per formulare osservazioni. In mancanza di ottemperanza, nei dieci giorni successivi lo dichiara decaduto dalla carica con immediata comunicazione al Consiglio Regionale al fine dell'immediata sostituzione che dovrà avvenire entro 45 giorni dalla comunicazione con le procedure di cui al successivo art. 5, comma 5.

#### Art. 5

##### *(Incompatibilità e sostituzione)*

1. Il Garante Regionale non può assumere o conservare, durante il mandato, cariche elettive né incarichi o uffici pubblici di qualsiasi natura. Non può altresì ricoprire la carica di amministratore di ente, impresa o associazione che riceva, a qualsiasi titolo, sovvenzioni o contributi dalla Regione Calabria.

2. Il Garante Regionale non può esercitare, durante il mandato, altre attività di lavoro che possano determinare situazioni di conflitto di interessi con le attribuzioni proprie dell'incarico.

3. Sono incompatibili alla carica di Garante:

- a. i membri del Parlamento italiano e del Parlamento Europeo;
- b. i componenti del Governo nazionale, i Consiglieri ed Assessori regionali;
- c. i Sindaci, gli Assessori ed i Consiglieri provinciali e comunali;
- d. il Sindaco, i Consiglieri e gli Assessori della Città metropolitana;
- e. i dipendenti delle amministrazioni statali, della Regione, gli amministratori di ente del sistema regionale, di ente pubblico, azienda pubblica o società a partecipazione pubblica, nonché amministrazione di ente, impresa o associazione che riceva, a qualsiasi titolo, sovvenzioni o contributi dalla Regione, salvo che tali situazioni non siano cessate da almeno due anni;
- f. coloro che sono ineleggibili e/o incandidabili alla carica di consigliere regionale.

4. Qualora vi siano fondati motivi per ritenere che una delle cause di incompatibilità dell'incarico di Garante Regionale sia sopravvenuta alla elezione ovvero che esista al momento dell'elezione, il Presidente del Consiglio Regionale la contesta all'interessato, che ha quindici giorni di tempo per formulare osservazioni o per rimuovere la causa di incompatibilità. In mancanza di ottemperanza nei dieci giorni successivi, lo dichiara decaduto dalla carica con immediata comunicazione al

Consiglio Regionale al fine dell'immediata sostituzione che dovrà avvenire entro 45 giorni dalla comunicazione stessa.

5. La sostituzione di cui al precedente comma deve avvenire scegliendo tra i soggetti che abbiano presentato la propria candidatura a seguito di pubblicazione dell'avviso di cui all'art. 3, comma 4 della presente legge e con le procedure previste dall'art. 3 comma 1 della medesima. Qualora non sia possibile effettuare la stessa per mancanza di candidature idonee o disponibili, il Presidente del Consiglio regionale procederà alla pubblicazione di un nuovo avviso pubblico nei trenta giorni successivi alla dichiarazione di decadenza.

#### Art. 6 (Revoca)

1. Il Consiglio Regionale, con le stesse modalità per la nomina, può revocare il Garante Regionale per gravi e ripetute violazioni di legge.
2. In caso di revoca, dimissioni, morte, accertato impedimento duraturo, fisico o psichico, del Garante Regionale o nel caso in cui lo stesso si venga a trovare in una delle situazioni di incandidabilità e/o ineleggibilità alla carica di Consigliere Regionale, il Consiglio Regionale provvede alla nuova elezione con le modalità indicate dagli artt. 3, commi 1 e 4, e 5, comma 4, della presente legge e comunque entro il termine di 45 giorni dal verificarsi dell'evento.
3. Il Garante Regionale che subentra a quello cessato dal mandato per qualsiasi motivo dura in carica fino alla scadenza del mandato di quest'ultimo.

#### Art. 7 (Funzioni)

1. Il Garante, per le finalità di cui all'art. 2 e nell'ambito delle iniziative di solidarietà sociale, svolge, anche in collaborazione con le competenti amministrazioni statali, le seguenti funzioni:
  - a. assume ogni iniziativa volta ad assicurare che alle persone di cui all'articolo 2, comma 2, siano erogate le prestazioni inerenti al diritto alla salute, al miglioramento della qualità della vita, all'istruzione, all'assistenza religiosa, alla formazione professionale, alla mediazione culturale e linguistica per gli stranieri ed ogni altra prestazione finalizzata al recupero, alla reintegrazione sociale ed all'inserimento nel mondo del lavoro, nonché al mantenimento di un rapporto continuativo nelle relazioni con i familiari;
  - b. segnala agli organi regionali, agli enti locali, alle aziende sanitarie o alle amministrazioni interessate, eventuali fattori di rischio o di danno per le persone di cui all'articolo 2, comma 2, dei quali è a conoscenza in qualsiasi forma, anche di propria iniziativa, su indicazione sia dei

- soggetti interessati sia di associazioni o organizzazioni non governative che svolgono una attività inerente a quanto segnalato;
- c. si attiva nei confronti dell'amministrazione interessata, affinché questa assuma le necessarie iniziative volte ad assicurare le prestazioni di cui alla lettera a) formulando, nel pieno rispetto delle decisioni assunte dall'autorità giudiziaria, specifiche raccomandazioni;
  - d. interviene, nel rispetto delle proprie competenze, nei confronti delle strutture e degli enti regionali in caso di accertate omissioni o inosservanze rispetto a proprie competenze che compromettono l'erogazione delle prestazioni di cui alla lettera a) e, qualora dette omissioni o inosservanze perdurino, propone agli organi regionali titolari della vigilanza su tali strutture ed enti le opportune iniziative, ivi compresi i poteri sostitutivi;
  - e. propone agli organi regionali gli interventi amministrativi e legislativi da intraprendere per contribuire ad assicurare il pieno rispetto dei diritti delle persone di cui all'articolo 2, comma 2 e, su richiesta degli stessi organi, esprime pareri su atti amministrativi e legislativi che possono riguardare anche dette persone;
  - f. 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;
  - g. promuove e propone iniziative di informazione e promozione culturale sui temi dei diritti e delle garanzie delle persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale, anche per incoraggiare la cooperazione con i servizi sociali esterni e, per quanto possibile, la partecipazione della società civile agli aspetti della vita penitenziaria;
  - h. può sollecitare l'istituzione di una Commissione regionale di controllo delle condizioni detentive, secondo le modalità di cui all'art. 32 dello Statuto;
  - i. promuove e favorisce rapporti di collaborazione con il Garante Nazionale istituito presso il Ministero della Giustizia, con gli altri Garanti territoriali, locali e non, promuovendone l'istituzione ove ne ravvisi la necessità, ovvero con altre figure istituzionali comunque denominate, che hanno competenza nelle stesse materie;
  - j. verifica che le strutture edilizie pubbliche e private adibite alla custodia o al trattenimento delle persone di cui all'Art. 2 comma 2, siano idonee a salvaguardare la dignità con riguardo al rispetto dei diritti umani fondamentali.
2. Il Garante, nell'esercizio delle sue funzioni, ha diritto di accesso e visita senza autorizzazione alcuna alle strutture comunque denominate e di comunicazione con le

persone di cui all'art. 2, comma 2, nei luoghi ed istituti in cui essi si trovano, ai sensi degli artt. 18, comma 1, e 67, comma 1, lett. 1) bis e 2, e 67 bis della legge 354/1975.

#### Art. 8

##### *(Organizzazione e funzionamento)*

1. Il Garante Regionale e l'Osservatorio Regionale hanno sede in Reggio Calabria presso il Consiglio regionale. Altre sedi distaccate possono essere istituite in uffici di proprietà regionale e/o in altri concessi, a titolo gratuito, dalle Pubbliche Amministrazioni.
2. Il Consiglio regionale determina annualmente il fondo a disposizione per le spese di funzionamento. Alla dotazione organica, ai locali ed ai mezzi necessari per il funzionamento del Garante provvede, sentito lo stesso Garante, l'Ufficio di Presidenza del Consiglio nell'ambito della dotazione organica del Consiglio regionale. Il personale assegnato dipende funzionalmente dal Garante e non ha diritto ad alcuna indennità di struttura.
3. Il Garante Regionale, quando necessario, può inoltre avvalersi, nei limiti delle risorse annualmente assegnate:
  - a. di esperti da consultare su specifici temi e problemi, nonché della collaborazione di associazioni, di centri di studi e ricerca che si occupano di diritti umani e di condizioni della detenzione;
  - b. della collaborazione di analoghe istituzioni che operano in ambito locale e dei difensori civici regionale, provinciali e comunali, ove istituiti;
  - c. di altre forme di collaborazione in grado di agevolare lo svolgimento delle funzioni.
4. Il Garante Regionale adotta un apposito regolamento, che disciplina il proprio funzionamento, da trasmettere all'Ufficio di Presidenza del Consiglio Regionale per la presa d'atto.

#### Art. 9

##### *(Protocolli d'intesa)*

1. Il Garante Regionale promuove la sottoscrizione di accordi e protocolli d'intesa tra la Regione Calabria e le amministrazioni statali e locali competenti e, in particolare, con l'amministrazione penitenziaria, nonché con associazioni od enti che si occupano di diritti umani e condizioni di detenzione volti a:
  - a. attivare, all'interno degli istituti penitenziari, strumenti informativi e di supporto ai detenuti in relazione agli interventi rientranti nelle materie di competenza regionale per le finalità di cui all'articolo 2;
  - b. prevedere forme di collaborazione volte ad agevolare lo svolgimento delle funzioni del Garante e le modalità d'accesso in ogni struttura

comunque denominata in cui si trovano i soggetti di cui all'art. 2, comma 2 della presente legge.

#### Art. 10

##### *(Relazione al Consiglio Regionale)*

1. Entro il 30 di aprile di ogni anno il Garante Regionale presenta al Presidente del Consiglio regionale ed al Presidente della Giunta regionale una relazione sull'attività svolta nell'anno precedente, sui risultati conseguiti dall'Ufficio e dall'Osservatorio e sui provvedimenti normativi ed organizzativi di cui intende segnalare la necessità al fine di migliorare le condizioni di detenzione e lo stato dei diritti umani negli Istituti Penitenziari e negli altri luoghi di limitazione della libertà personale.
2. Il Consiglio Regionale discute la relazione in apposita sessione entro trenta giorni dalla data di presentazione della stessa.
3. Il Garante Regionale provvede ad inviare copia della relazione a tutti i responsabili delle strutture di cui all'articolo 2, comma 2 ed ai Presidenti dei Consigli dei comuni ove hanno sede tali strutture.
4. Copia della relazione deve essere, altresì, trasmessa al Garante Nazionale dei detenuti presso il Ministero della Giustizia, al Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria ed al suo Provveditorato Regionale competente per la Calabria, agli Uffici di Sorveglianza, ai Presidenti delle Corti di Appello della Calabria, alle Commissioni Giustizia del Parlamento, al Comitato Europeo per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani e degradanti, alla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, al Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa ed al Comitato Onu contro la tortura.
5. La relazione è pubblicata integralmente sul Bollettino Ufficiale della Regione ed è consultabile on-line in apposita sezione del sito del Consiglio regionale dedicata al Garante Regionale unitamente ai materiali documentali ed informativi connessi alla funzione.
6. Il Garante Regionale, qualora ne ravvisi la necessità e l'urgenza, presenta al Consiglio Regionale ed alla Giunta Regionale apposite relazioni su questioni specifiche emerse nello svolgimento delle sue funzioni o nell'ambito delle attività svolte dall'Osservatorio Regionale. Su specifica richiesta può essere audito dal Consiglio Regionale o dalla Giunta Regionale.
7. Con cadenza semestrale il Garante presenta relazione sulla attività svolta alla competente Commissione Consiliare.

#### Art. 11

##### *(Trattamento economico)*

1. Al Garante Regionale spettano indennità di funzione, il rimborso spese ed il trattamento di missione nella misura prevista per il Difensore civico, dall'art. 9, della legge regionale 16 gennaio 1985, n. 4 .

#### Art. 12

##### *(Disposizioni finanziarie)*

1. Agli oneri derivanti dall'attuazione della presente legge, determinati per l'esercizio finanziario 2017 in euro 36.304,00 si provvede con le risorse disponibili Programma 2003 con prelievo dal capitolo 00700110101 “Fondo occorrente per far fronte agli oneri derivanti da provvedimenti legislativi che si perfezioneranno dopo l'approvazione del bilancio, recanti spese di parte corrente (Tabella A- Legge di stabilità regionale 2017)” dello stato di previsione della spesa del bilancio 2017/2019, che presenta la necessaria disponibilità e viene ridotto del medesimo importo.

2. La disponibilità finanziaria di cui al comma precedente è utilizzata nell'esercizio in corso, ponendo la competenza della spesa a carico del Programma 0101 - Organi istituzionali – Titoli 1 – Spese correnti capitolo U1101010702 “Spese per il funzionamento del Consiglio regionale – organi e incarichi istituzionali dell'amministrazione” dello stato di previsione della spesa del bilancio 2017. La Giunta regionale è autorizzata ad apportare le conseguenti variazioni al documento tecnico di cui all'art. 10, legge regionale 4 febbraio 2002, n. 8.

3. Per gli anni 2018 e successivi l'entità della spesa è determinata annualmente con la legge finanziaria regionale.

#### Art. 13

##### *(Entrata in vigore)*

La presente legge entra in vigore il giorno della sua pubblicazione sul Bollettino Ufficiale della Regione Calabria.

F.to Franco SERGIO

# Progetto di legge regionale d'iniziativa del Consigliere regionale Franco Sergio recante: "Istituzione del Garante regionale delle persone sottoposte a misure restrittive o limitative della libertà personale e dell'Osservatorio Regionale per le Politiche

Franco Sergio

mar 21/03/2017 10:02

A: Settore Segreteria Assemblea <settore.segreteriaassemblea@consr.it>;

📎 1 allegato

PDL unico garante e relazione illustrativa definitiva.pdf;

Con la presente si trasmette in allegato quanto in oggetto epigrafato, prot. n. 019 del 2017 primo firmatario Consigliere Franco Sergio.

Cordialità.

F.to Franco Sergio

---

## Costituzione della Repubblica italiana . (Stralcio)

---

(1) La Costituzione fu approvata dall'Assemblea Costituente il 22 dicembre 1947, promulgata dal Capo provvisorio dello Stato il 27 dicembre 1947, pubblicata nella Gazz. Uff. 27 dicembre 1947, n. 298, ediz. straord., ed entrò in vigore il 1° gennaio 1948. Vedi XVIII disp. trans. fin., comma primo.

---

**2.** La Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità, e richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale.

---

(...)

---

**3.** Tutti i cittadini hanno pari dignità sociale <sup>(2)</sup> e sono eguali davanti alla legge, senza distinzione di sesso <sup>(3)</sup>, di razza, di lingua <sup>(4)</sup>, di religione <sup>(5)</sup>, di opinioni politiche <sup>(6)</sup>, di condizioni personali e sociali.

È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e la uguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese.

---

(2) Vedi XIV disp. trans. fin.

(3) Vedi artt. 29, comma secondo; 37, comma primo; 48, comma primo; 51, comma primo.

(4) Vedi art. 6 e X disp. trans. fin.

(5) Vedi artt. 8, 19 e 20.

(6) Vedi art. 22.

---

**4.** La Repubblica riconosce a tutti i cittadini il diritto al lavoro e promuove le condizioni che rendano effettivo questo diritto.

---

Ogni cittadino ha il dovere di svolgere, secondo le proprie possibilità e la propria scelta, una attività o una funzione che concorra al progresso materiale o spirituale della società.

---

(...)

---

### 13. La libertà personale è inviolabile.

Non è ammessa forma alcuna di detenzione di ispezione o perquisizione personale, né qualsiasi altra restrizione della libertà personale, se non per atto motivato dall'Autorità giudiziaria <sup>(13)</sup> e nei soli casi e modi previsti dalla legge <sup>(14)</sup>.

In casi eccezionali di necessità ed urgenza, indicati tassativamente dalla legge, l'autorità di Pubblica sicurezza può adottare provvedimenti provvisori, che devono essere comunicati entro quarantotto ore all'Autorità giudiziaria e, se questa non li convalida nelle successive quarantotto ore, si intendono revocati e restano privi di ogni effetto.

È punita ogni violenza fisica e morale sulle persone comunque sottoposte a restrizioni di libertà <sup>(15)</sup>.

La legge stabilisce i limiti massimi della carcerazione preventiva.

---

(13) Vedi art. 111, comma primo e secondo.

(14) Vedi art. 25, comma terzo.

(15) Vedi art. 27, comma terzo.

(...)

---

### 27. La responsabilità penale è personale.

L'imputato non è considerato colpevole sino alla condanna definitiva.

Le pene non possono consistere in trattamenti contrari al senso di umanità e devono tendere alla rieducazione del condannato <sup>(29)</sup>.

Non è ammessa la pena di morte [, se non nei casi previsti dalle leggi militari di guerra] <sup>(30)</sup>.

---

(29) Vedi art. 13, comma quarto.

(30) Le parole tra parentesi quadre sono state soppresse dall'art. 1, L. Cost. 2 ottobre 2007, n. 1 (Gazz. Uff. 10 ottobre 2007, n. 236). Le disposizioni relative alla pena di morte avevano perduto efficacia nel nostro ordinamento, a causa dell'abolizione di tale pena operata, per i delitti previsti dal codice penale, dal D.Lgs.Lgt. 10 agosto 1944, n. 224, per i delitti previsti dal codice penale militare di guerra e dalle leggi militari di guerra, dall'art. 1, L. 13 ottobre 1994, n. 589 e, per i delitti previsti dalle leggi speciali diverse da quelle militari di guerra, dal D.Lgs. 22 gennaio 1948, n. 21.

(...)

**32.** La Repubblica tutela la salute come fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività, e garantisce cure gratuite agli indigenti.

Nessuno può essere obbligato a un determinato trattamento sanitario se non per disposizione di legge. La legge non può in nessun caso violare i limiti imposti dal rispetto della persona umana.

(...)

**81.** Lo Stato assicura l'equilibrio tra le entrate e le spese del proprio bilancio, tenendo conto delle fasi avverse e delle fasi favorevoli del ciclo economico.

Il ricorso all'indebitamento è consentito solo al fine di considerare gli effetti del ciclo economico e, previa autorizzazione delle Camere adottata a maggioranza assoluta dei rispettivi componenti, al verificarsi di eventi eccezionali.

Ogni legge che importi nuovi o maggiori oneri provvede ai mezzi per farvi fronte.

Le Camere ogni anno approvano con legge il bilancio e il rendiconto consuntivo presentati dal Governo.

L'esercizio provvisorio del bilancio non può essere concesso se non per legge e per periodi non superiori complessivamente a quattro mesi.

Il contenuto della legge di bilancio, le norme fondamentali e i criteri volti ad assicurare l'equilibrio tra le entrate e le spese dei bilanci e la sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni sono stabiliti con legge approvata a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera, nel rispetto dei principi definiti con legge costituzionale <sup>(87)</sup> <sup>(88)</sup>.

(87) In attuazione di quanto disposto dal presente comma vedi la L. 24 dicembre 2012, n. 243.

(88) Articolo così sostituito dal comma 1 dell'art. 1, L. Cost. 20 aprile 2012, n. 1. Le disposizioni di cui alla citata L. Cost. n. 1/2012 si applicano, ai sensi di quanto disposto dal comma 1 dell'art. 6 della stessa, a decorrere dall'esercizio finanziario relativo all'anno 2014. Vedi, anche, l'art. 5 dello stesso provvedimento. Vedi, inoltre, l'art. 165, Reg.Senato 17 febbraio 1971 e l'art. 66, Reg.Camera 18 febbraio 1971.

**117.** La potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali .

Lo Stato ha legislazione esclusiva nelle seguenti materie:

- a) politica estera e rapporti internazionali dello Stato; rapporti dello Stato con l'Unione europea; diritto di asilo e condizione giuridica dei cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea;
- b) immigrazione;
- c) rapporti tra la Repubblica e le confessioni religiose;
- d) difesa e Forze armate; sicurezza dello Stato; armi, munizioni ed esplosivi;
- e) moneta, tutela del risparmio e mercati finanziari; tutela della concorrenza; sistema valutario; sistema tributario e contabile dello Stato; perequazione delle risorse finanziarie;
- f) organi dello Stato e relative leggi elettorali; *referendum* statali; elezione del Parlamento europeo;
- g) ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali;
- h) ordine pubblico e sicurezza, ad esclusione della polizia amministrativa locale;
- i) cittadinanza, stato civile e anagrafi;
- l) giurisdizione e norme processuali; ordinamento civile e penale; giustizia amministrativa;
- m) determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale;
- n) norme generali sull'istruzione;
- o) previdenza sociale;
- p) legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane;
- q) dogane, protezione dei confini nazionali e profilassi internazionale;
- r) pesi, misure e determinazione del tempo; coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale; opere dell'ingegno;
- s) tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali .

Sono materie di legislazione concorrente quelle relative a: rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni; commercio con l'estero; tutela e sicurezza del lavoro; istruzione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione della istruzione e della formazione professionale; professioni; ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi; tutela della salute; alimentazione; ordinamento sportivo; protezione civile; governo del territorio; porti e aeroporti civili; grandi reti di trasporto e di navigazione; ordinamento della comunicazione; produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia; previdenza complementare e integrativa; armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario; valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali; casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale; enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale. Nelle materie di legislazione concorrente spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato .

Spetta alle Regioni la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato .

Le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, nelle materie di loro competenza, partecipano alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi comunitari e provvedono all'attuazione e all'esecuzione degli accordi internazionali e degli atti dell'Unione europea, nel rispetto delle norme di procedura stabilite da legge dello Stato, che disciplina le modalità di esercizio del potere sostitutivo in caso di inadempienza.

La potestà regolamentare spetta allo Stato nelle materie di legislazione esclusiva, salva delega alle Regioni. La potestà regolamentare spetta alle Regioni in ogni altra materia. I Comuni, le Province e le Città metropolitane hanno potestà regolamentare in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite.

Le leggi regionali rimuovono ogni ostacolo che impedisce la piena parità degli uomini e delle donne nella vita sociale, culturale ed economica e promuovono la parità di accesso tra donne e uomini alle cariche elettive.

La legge regionale ratifica le intese della Regione con altre Regioni per il migliore esercizio delle proprie funzioni, anche con individuazione di organi comuni .

Nelle materie di sua competenza la Regione può concludere accordi con Stati e intese con enti territoriali interni ad altro Stato, nei casi e con le forme disciplinati da leggi dello Stato <sup>(167)</sup>.

(...)

---

(167) Articolo così sostituito dall'art. 3, L. Cost. 18 ottobre 2001, n. 3. Per l'attuazione del presente articolo vedi la L. 5 giugno 2003, n. 131 e il D.Lgs. 24 aprile 2006, n. 208.

## Dich. Int 10 dicembre 1948. (Art. 5)

### *Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo .*

Approvata e proclamata, da parte dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite, in data 10 dicembre 1948. Il testo ufficiale di tale Dichiarazione fu compilato nelle cinque lingue ufficiali dell'O.N.U., cioè francese, inglese, russa, spagnola e cinese. Il testo che qui si riporta in lingua italiana è quello risultante dalla traduzione fatta fare dal segretario generale dell'O.N.U. in ottemperanza delle istruzioni a lui date dall'Assemblea che aveva disposto la diffusione della «Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo» nel maggior numero possibile di lingue. Tale Dichiarazione non essendo stata approvata sotto forma di trattato internazionale, non costituisce strumento giuridico in senso stretto, ma, in considerazione dell'argomento trattato, contiene principi generali di diritto che per il loro carattere morale, sono riconosciuti e perciò vincolanti per tutte le nazioni civili. Si ritiene pertanto opportuno riportare tale Dichiarazione anche in considerazione del fatto che essa è posta a base della stipulazione di vari accordi internazionali, come risulta dalle premesse ad essi poste.

#### DICHIARAZIONE UNIVERSALE DEI DIRITTI DELL'UOMO

##### Preambolo

Considerato che il riconoscimento della dignità inerente a tutti i membri della famiglia umana, e dei loro diritti, uguali ed inalienabili, costituisce il fondamento della libertà della giustizia e della pace nel mondo;

considerato che il disconoscimento e il disprezzo dei diritti dell'uomo hanno portato ad atti di barbarie che offendono la coscienza dell'umanità, e che l'avvento di un mondo in cui gli esseri umani godano della libertà di parola e di credo e della libertà dal timore e dal bisogno è stato proclamato come la più alta aspirazione dell'uomo;

considerato che è indispensabile che i diritti dell'uomo siano protetti da norme giuridiche, se si vuole evitare che l'uomo sia costretto a ricorrere, come ultima istanza, alla ribellione contro la tirannia e l'oppressione; considerato che è indispensabile promuovere lo sviluppo di rapporti amichevoli tra le Nazioni;

considerato che i popoli delle Nazioni Unite hanno riaffermato nello Statuto la loro fede nei diritti fondamentali dell'uomo, nella dignità e nel valore della persona umana, nell'eguaglianza dei diritti dell'uomo e della donna, ed hanno deciso di promuovere il progresso sociale e un miglior tenore di vita in una maggiore libertà;

considerato che gli Stati membri si sono impegnati a perseguire, in cooperazione con le Nazioni Unite, il rispetto e l'osservanza universale dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali; considerato che una concezione comune di questi diritti e di questa libertà è della massima importanza per la piena realizzazione di questi impegni:

#### L'ASSEMBLEA GENERALE

proclama

Dichiarazione internazionale  
Dich. Int 10 dicembre 1948. (Art. 5)  
Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo .

---

La presente dichiarazione universale dei diritti dell'uomo come ideale comune da raggiungersi da tutti i popoli e da tutte le Nazioni, al fine che ogni individuo ed ogni organo della società avendo costantemente presente questa Dichiarazione si sforzi di promuovere, con l'insegnamento e l'educazione, il rispetto di questi diritti e di queste libertà e di garantirne, mediante misure progressive di carattere nazionale e internazionale, l'universale ed effettivo riconoscimento e rispetto tanto fra i popoli degli stessi Stati membri, quanto fra quelli dei territori sottoposti alla loro giurisdizione.

---

(...)

---

**5.** Nessun individuo potrà essere sottoposto a tortura o a trattamento o a punizione crudeli, inumani o degradanti.

---

(...)

---

---

## **Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali. (Art. 3)**

*L. 4 agosto 1955, n. 848. Ratifica ed esecuzione della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali firmata a Roma il 4 novembre 1950 e del Protocollo addizionale alla Convenzione stessa, firmato a Parigi il 20 marzo 1952.*

---

Pubblicata nella Gazz. Uff. 24 settembre 1955, n. 221.

---

(...)

### **3. Divieto della tortura <sup>(7)</sup>.**

Nessuno può essere sottoposto a tortura né a pene o trattamenti inumani o degradanti.

---

(7) Rubrica aggiunta dal Protocollo n. 11, firmato a Strasburgo l'11 maggio 1994 e ratificato con *L. 28 agosto 1997, n. 296*.

---

(...)

## CONSIGLIO D'EUROPA COMITATO DEI MINISTRI

### **Raccomandazione R (2006)2 del Comitato dei Ministri agli Stati membri sulle Regole penitenziarie europee\***

*(Adottata dal Consiglio dei Ministri l'11 gennaio 2006, in occasione della 952<sup>esima</sup> riunione dei Delegati dei Ministri)*

Il Comitato dei Ministri, in virtù dell'articolo 15. b dello Statuto del Consiglio d'Europa,

Tenuto conto della Convenzione Europea per la salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà fondamentali come pure della giurisprudenza della Corte europea dei Diritti dell'Uomo ;

Tenuto conto altresì del lavoro svolto dal Comitato europeo per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti e, più particolarmente delle norme che esso ha sviluppato nei suoi rapporti generali;

Riaffermando che nessuno può essere privato della sua libertà personale, se non come estrema misura e in conformità con le procedure definite dalla legge;

Sottolineando come l'esecuzione delle pene privative della libertà e la presa in carico dei detenuti devono prendere in considerazione gli imperativi di sicurezza, di ordine e di disciplina e, allo stesso tempo, devono garantire delle condizioni di detenzione che non portino pregiudizio alla dignità umana e offrire delle occupazioni costruttive e una presa in carico che permettano la preparazione al loro reinserimento sociale;

Considerando importante che gli Stati membri del Consiglio d'Europa continuino ad aggiornare e a rispettare dei principi comuni per quanto attiene alla politica penitenziaria;

Considerando, inoltre, che il rispetto di tali principi comuni rafforzerà la cooperazione internazionale in questo campo ;

Notando gli importanti cambiamenti sociali che hanno influenzato significativi sviluppi in campo penale in Europa nel corso degli ultimi due decenni;

Confermando ancora una volta gli standard contenuti nelle raccomandazioni del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, che si riferiscono a specifici aspetti della politica e della prassi penitenziaria e in particolare la Racc. R (89) 12 sull'istruzione in carcere; la Racc. R (93) 6 sugli aspetti criminologici e penitenziari del controllo di malattie trasmissibili compreso l'AIDS e i relativi problemi sanitari in carcere; la Racc. R (97) 12 sul personale incaricato dell'esecuzione di sanzioni e misure; la Racc. R (98) 7 sugli aspetti etici e organizzativi della salute in carcere; la Racc. R (99) 22 sul sovraffollamento carcerario e l'inflazione della popolazione carceraria; la Racc. R (2003) 22 sulla liberazione condizionale e la Racc. (2003) 23 sulla gestione da parte delle amministrazioni penitenziarie dei detenuti condannati all'ergastolo e ad altre pene di lunga durata;

Richiamato l'insieme delle regole minime per il trattamento dei detenuti delle Nazioni Unite;

Considerando che la Raccomandazione R (87) 3 del Comitato dei Ministri sulle Regole penitenziarie europee deve essere approfonditamente rivista ed aggiornata per riflettere gli sviluppi che sono intervenuti nel campo della politica penale, nelle pratiche delle condanne nonché nella gestione in generale delle carceri in Europa;

---

\* Nel corso dell'adozione della presente Raccomandazione, ed in applicazione dell'articolo 10.2.c del Regolamento Interno delle riunioni dei Delegati dei Ministri, il Delegato della Danimarca ha riservato il diritto del suo Governo di conformarsi o meno all'articolo 43, paragrafo 2, dell'allegato alla raccomandazione poiché egli ritiene che l'esigenza secondo la quale i detenuti posti in isolamento cellulare siano visitati quotidianamente da personale medico sollevi serie preoccupazioni etiche in relazione al ruolo che tale personale potrebbe essere chiamato a svolgere per decidere se quei detenuti sono adatti a continuare ad essere sottoposti a un tale trattamento.

Raccomanda ai Governi degli Stati membri:

- di farsi guidare nella propria legislazione, politica e prassi dalle regole contenute nell'appendice alla presente raccomandazione che sostituisce la Raccomandazione R (87) 3 del Comitato dei Ministri sulle regole Penitenziarie Europee;
- di assicurarsi che la presente raccomandazione e il rapporto esplicativo siano tradotti e diffusi nel modo più ampio possibile, in particolare tra le autorità giudiziarie, il personale penitenziario e gli stessi detenuti.

Allegato alla Raccomandazione R (2006) 2

## **Le Regole Penitenziarie Europee**

### **Parte I**

#### *Principi fondamentali*

1. Tutte le persone private della libertà devono essere trattate nel rispetto dei diritti dell'uomo.
2. Le persone private della libertà conservano tutti i diritti che non sono tolti loro secondo la legge con la loro condanna o in conseguenza della loro custodia cautelare.
3. Le restrizioni imposte alle persone private di libertà devono essere ridotte allo stretto necessario e devono essere proporzionali agli obiettivi legittimi per i quali sono state imposte.
4. Le condizioni detentive che violano i diritti umani del detenuto non possono essere giustificate dalla mancanza di risorse.
5. La vita in carcere deve essere il più vicino possibile agli aspetti positivi della vita nella società libera.
6. La detenzione deve essere gestita in modo da facilitare il reinserimento nella società libera delle persone che sono state private della libertà.
7. Devono essere incoraggiate la cooperazione con i servizi sociali esterni e, per quanto possibile, la partecipazione della società civile agli aspetti della vita penitenziaria.
8. Il personale penitenziario svolge una missione importante di servizio pubblico e il suo reclutamento, la formazione e le condizioni di lavoro devono permettergli di fornire un elevato livello di presa in carico dei detenuti.
9. Tutte le strutture penitenziarie devono essere oggetto di regolari ispezioni da parte del governo, nonché di un controllo da parte di una autorità indipendente.

#### *Campo di Applicazione*

10.
  1. Le Regole Penitenziarie Europee si applicano alle persone che sono state sottoposte a custodia cautelare da un'autorità giudiziaria o alle persone che sono state private della libertà in seguito ad una condanna.
  2. In linea di principio le persone che sono state sottoposte a custodia cautelare da un'autorità giudiziaria e le persone che sono state private della libertà in seguito ad una condanna devono essere ristrette solo in istituti riservati a detenuti appartenenti a queste due categorie.
  3. Le Regole si applicano anche a coloro che:
    - a. possono essere ristretti per qualsiasi altro motivo in un carcere; e

- b. sono stati sottoposti a custodia cautelare da un'autorità giudiziaria o privati della libertà in seguito ad una condanna e che possono, per qualsiasi ragione, essere detenuti altrove.
4. Tutte le persone che sono ristrette in un istituto penitenziario o che si trovano nelle condizioni di cui al paragrafo 10.3.b sono considerate "detenuti" ai fini delle presenti Regole.
11. 1. I minori di 18 anni non dovrebbero essere detenuti negli istituti per adulti, ma in istituti espressamente concepiti a tale scopo.  
2. Se, tuttavia, dei minorenni sono eccezionalmente detenuti in questi istituti, la loro condizione e i loro bisogni devono essere disciplinati da regole speciali.
12. 1. Le persone che soffrono di malattie mentali e il cui stato di salute mentale é incompatibile con la detenzione in un carcere dovrebbero essere detenute in un istituto espressamente concepito a tale scopo.  
2. Se, tuttavia, queste persone sono eccezionalmente detenute in un carcere, la loro situazione e i loro bisogni devono essere disciplinati da regole speciali.
13. Le presenti Regole devono essere applicate con imparzialità, senza discriminazione alcuna, fondata in particolare su sesso, razza, colore, lingua, religione, opinioni politiche o ogni altra opinione, origine nazionale o sociale, appartenenza ad una minoranza nazionale, condizione economica, nascita o qualsiasi altra situazione.

## Parte II

### *Condizioni di detenzione*

#### *Ammissione*

14. Nessuno può essere ammesso o trattenuto in un istituto penitenziario in qualità di detenuto, senza un titolo di detenzione valido, secondo il diritto interno.
15. 1. Al momento dell'ingresso in carcere, per ogni nuovo detenuto, devono essere immediatamente registrate le seguenti informazioni:
- informazioni concernenti l'identità del detenuto;
  - motivo della detenzione e nome dell'autorità competente che ha preso la decisione ;
  - data e ora dell'ingresso ;
  - elenco degli effetti personali del detenuto che saranno collocati in luogo sicuro conformemente alla Regola 31 ;
  - ogni ferita visibile e ogni denuncia di precedenti maltrattamenti; e
  - fatti salvi gli obblighi relativi al segreto medico, ogni informazione sullo stato di salute del detenuto significativa per il benessere fisico e mentale del detenuto stesso o di altri.
2. Al momento dell'ingresso ciascun detenuto dovrà ricevere le informazioni secondo quanto stabilito dalla Regola 30.
3. Subito dopo l'ingresso deve essere data notifica della carcerazione del detenuto secondo quanto stabilito dalla Regola 24.9.
16. Appena possibile dopo l'ingresso:
- le informazioni sullo stato di salute del nuovo detenuto devono essere integrate con un esame medico secondo quanto stabilito dalla Regola 42;
  - deve essere determinato un appropriato livello di sicurezza per il detenuto secondo quanto stabilito nella Regola 51;
  - la minaccia alla sicurezza che il detenuto rappresenta deve essere determinata secondo quanto stabilito dalla Regola 52;

- d. ogni informazione disponibile circa la situazione sociale del detenuto deve essere valutata in modo tale da affrontare i bisogni personali e sociali immediati del detenuto; e
- e. per i condannati devono essere prese le misure necessarie per mettere in atto dei programmi conformemente alla Parte VIII delle presenti Regole.

#### *Assegnazione e locali di detenzione*

17.
  1. I detenuti devono essere assegnati, per quanto possibile, in istituti vicini alla propria famiglia o al loro centro di reinserimento sociale.
  2. L'assegnazione deve anche prendere in considerazione le esigenze relative ai procedimenti penali, alla sicurezza oltre che alla necessità di offrire dei regimi appropriati a tutti i detenuti.
  3. Per quanto possibile, i detenuti devono essere consultati circa la loro assegnazione iniziale nonché per ogni ulteriore trasferimento da un istituto ad un altro.
  
18.
  1. I locali di detenzione e, in particolare, quelli destinati ad accogliere i detenuti durante la notte, devono soddisfare le esigenze di rispetto della dignità umana e, per quanto possibile, della vita privata, e rispondere alle condizioni minime richieste in materia di sanità e di igiene, tenuto conto delle condizioni climatiche, in particolare per quanto riguarda la superficie, la cubatura d'aria, l'illuminazione, il riscaldamento e l'aerazione.
  2. Nei locali in cui i detenuti devono vivere, lavorare o riunirsi:
    - a. le finestre devono essere sufficientemente ampie affinché i detenuti possano leggere e lavorare alla luce naturale in condizioni normali e per permettere l'apporto di aria fresca, a meno che esista un sistema di climatizzazione appropriato ;
    - b. la luce artificiale deve essere conforme alle norme tecniche riconosciute in materia ;e
    - c. un sistema d'allarme deve permettere ai detenuti di contattare immediatamente il personale.
  3. La legislazione nazionale deve definire le condizioni minime richieste relative ai punti elencati ai paragrafi 1 e 2.
  4. Il diritto interno deve prevedere dei meccanismi che garantiscano il rispetto di queste condizioni minime, anche in caso di sovraffollamento carcerario.
  5. Ogni detenuto, di regola, deve poter disporre durante la notte di una cella individuale, tranne quando si consideri preferibile per lui che condivida la cella con altri detenuti.
  6. Una cella deve essere condivisa unicamente se è predisposta per l'uso collettivo e deve essere occupata da detenuti riconosciuti atti a convivere.
  7. Se possibile, i detenuti devono poter scegliere prima di essere costretti a condividere una cella per dormire.
  8. Nel decidere di alloggiare detenuti in particolari istituti o in particolari sezioni di un carcere bisogna tener conto delle necessità di separare:
    - a. I detenuti imputati dai detenuti condannati;
    - b. I detenuti maschi dalle detenute femmine; e
    - c. I detenuti giovani adulti dai detenuti più anziani.
  9. Si può derogare alle disposizioni del paragrafo 8 in materia di separazione dei detenuti per permettere loro di partecipare assieme a delle attività organizzate. Tuttavia i gruppi citati dovranno sempre essere separati durante la notte a meno che gli stessi interessati non consentano a coabitare e che le autorità penitenziarie ritengano che questa misura si iscriva nell'interesse di tutti i detenuti interessati.
  10. Le condizioni di alloggio dei detenuti devono soddisfare le misure di sicurezza meno restrittive possibili e proporzionali al rischio che gli interessati evadano, si feriscano o feriscano altre persone.

#### *Igiene*

19.
  1. Tutti gli spazi di ciascun istituto devono essere tenuti in perfetto stato e sempre puliti.
  2. Quando i detenuti fanno ingresso in istituto, le celle o gli altri locali ai quali sono destinati devono essere puliti.
  3. I detenuti devono avere un accesso immediato ai servizi igienici che siano salubri e rispettino la

*privacy.*

4. Devono essere previste strutture adeguate affinché ciascun detenuto possa usufruire di un bagno e di una doccia, a temperatura adatta al clima, se possibile quotidianamente, ma almeno due volte a settimana (o più frequentemente se necessario) conformemente ai principi generali di igiene.
5. I detenuti devono tenere la propria persona, i vestiti e la zona letto puliti e ordinati.
6. Le autorità penitenziarie devono fornire loro i mezzi per la pulizia inclusi articoli per l'igiene personale, materiali e utensili per la pulizia generale.
7. Speciali provvedimenti devono essere adottati per le necessità igieniche delle donne.

*Vestiario e biancheria da letto*

20.
  1. I detenuti che non posseggono indumenti propri devono ricevere un vestiario adatto al clima.
  2. Tale vestiario non deve essere in alcuna maniera degradante o umiliante.
  3. Tale vestiario deve essere mantenuto in buono stato e, se necessario, sostituito.
  4. Quando un detenuto ottiene un permesso per uscire dall'istituto, non deve essere costretto a portare indumenti che lo possano identificare come detenuto.
21. Ogni detenuto deve disporre di un letto separato e di biancheria da letto personale e idonea che deve essere mantenuta in buono stato e cambiata con la frequenza necessaria ad assicurarne la pulizia.

*Regime alimentare*

22.
  1. I detenuti devono beneficiare di un regime alimentare che tenga conto del loro sesso, della loro età, del loro stato di salute, della loro religione, della loro cultura e della natura del loro lavoro.
  2. Il diritto interno deve determinare i criteri di qualità del regime alimentare precisandone, in particolare, il contenuto energetico e proteico.
  3. Gli alimenti devono essere preparati e serviti in condizioni igieniche.
  4. Devono essere serviti tre pasti al giorno ad intervalli ragionevoli.
  5. I detenuti devono avere a disposizione acqua potabile in ogni momento.
  6. Il medico o un(a) infermiere(a) qualificato(a) devono prescrivere modifiche del regime alimentare di un detenuto se tale misura risulta necessaria per motivi medici.

*Consulenza legale*

23.
  1. Ogni detenuto ha diritto di richiedere la consulenza legale e le autorità penitenziarie devono aiutarlo, in modo adeguato, ad accedervi.
  2. Ogni detenuto ha il diritto di consultare, a sue spese, un avvocato di sua scelta su qualsiasi punto di diritto.
  3. Quando la legislazione prevede una consulenza legale gratuita, tale possibilità deve essere segnalata ai detenuti da parte delle autorità penitenziarie.
  4. I colloqui e altre forme di comunicazione –compresa la corrispondenza- su punti di diritto tra un detenuto e il suo avvocato devono essere riservati.
  5. Un'autorità giudiziaria può, in circostanze eccezionali, autorizzare delle deroghe al principio di confidenzialità con lo scopo di evitare che sia commesso un reato grave o che siano messi in pericolo la sicurezza e l'ordine interno dell'istituto penitenziario.
  6. I detenuti devono avere libero accesso ai documenti relativi ai loro procedimenti giudiziari oppure essere autorizzati a detenerli.

*Contatti con l'esterno*

24.
  1. I detenuti devono essere autorizzati a comunicare il più frequentemente possibile – per lettera, telefono, o altri mezzi di comunicazione- con la famiglia, con terze persone e con i rappresentanti di organismi esterni, e a ricevere visite da dette persone.
  2. Ogni restrizione o sorveglianza delle comunicazioni e delle visite, necessaria ai fini dell'inchiesta penale, al mantenimento dell'ordine, della sicurezza e alla prevenzione di reati e

- alla protezione delle vittime dei reati – comprese le disposizioni di un'autorità giudiziaria – devono comunque garantire un contatto minimo accettabile.
3. Il diritto interno deve precisare quali sono gli organismi nazionali ed internazionali, nonché i funzionari, con i quali i detenuti possono comunicare liberamente.
  4. Le modalità delle visite devono permettere ai detenuti di mantenere e sviluppare relazioni familiari il più possibile normali.
  5. Le autorità penitenziarie devono aiutare i detenuti a mantenere un contatto adeguato con il mondo esterno, fornendo loro l'assistenza sociale appropriata a tale fine.
  6. Non appena ricevuta, l'informazione sul decesso o sulla malattia grave di un parente prossimo deve essere comunicata al detenuto.
  7. Ogni volta che le circostanze lo permettono, il detenuto deve essere autorizzato ad uscire – scortato o liberamente- per render visita ad un parente ammalato, assistere ai funerali o per altre ragioni umanitarie.
  8. Ai detenuti deve essere permesso di informare immediatamente le famiglie del loro ingresso in istituto o del trasferimento in altro istituto e di ogni grave malattia o lesione di cui possono soffrire e che possano aver subito.
  9. Le autorità devono informare immediatamente il coniuge o il convivente del detenuto o, se il detenuto non è coniugato, il parente più prossimo o qualunque altra persona indicata in precedenza dal detenuto, dell'ingresso del detenuto in istituto, della sua morte o grave malattia, o grave lesione, o del trasferimento in un ospedale, salvo che il detenuto non abbia chiesto loro di non farlo.
  10. Ai detenuti deve essere permesso di tenersi informati regolarmente degli avvenimenti pubblici abbonandosi e leggendo quotidiani, riviste ed altre pubblicazioni ed ascoltando la radio o vedendo trasmissioni televisive, a meno che non vi sia un divieto specifico imposto dall'autorità giudiziaria su un singolo caso per un periodo determinato.
  11. Le autorità penitenziarie devono assicurarsi che i detenuti possano partecipare alle elezioni, ai referendum e agli altri aspetti della vita pubblica, salvo che l'esercizio di tali diritti non sia limitato dal diritto interno.
  12. I detenuti devono essere autorizzati a comunicare con i media, a meno che ragioni imperative non vi si oppongano per motivi di sicurezza e di ordine interno, di interesse pubblico e di protezione delle vittime, di altri detenuti e del personale.

#### *Regime penitenziario*

25.
  1. Il regime previsto per tutti i detenuti deve offrire un programma di attività equilibrato.
  2. Tale regime deve permettere a tutti i detenuti di trascorrere giornalmente fuori dalla cella il tempo necessario per garantire un livello sufficiente di contatti umani e sociali.
  3. Tale regime deve, inoltre, provvedere ai bisogni sociali dei detenuti.
  4. Un'attenzione particolare deve essere prestata ai bisogni dei detenuti che hanno subito delle violenze fisiche, psichiche o sessuali.

#### *Lavoro*

26.
  1. Il lavoro deve essere considerato un elemento positivo del regime penitenziario e in nessun caso può essere imposto come punizione.
  2. Le autorità penitenziarie devono impegnarsi per fornire un lavoro sufficiente e utile.
  3. Tale lavoro deve permettere, per quanto possibile, di mantenere o aumentare le capacità del detenuto di guadagnarsi da vivere normalmente dopo la scarcerazione.
  4. In conformità a quanto disposto dalla Regola 13, non devono sussistere discriminazioni nel tipo di lavoro fornito basate sulla diversità di sesso.
  5. Un lavoro che comprenda la formazione professionale deve essere fornito ai detenuti in grado di trarre beneficio da esso e specialmente ai giovani adulti.
  6. Nei limiti compatibili con una razionale selezione professionale e con le esigenze di ordine e disciplina, i detenuti devono poter scegliere il genere di lavoro che desiderano effettuare.

7. L'organizzazione e le modalità di lavoro negli istituti penitenziari devono avvicinarsi, per quanto possibile, a quelle che regolano un lavoro analogo all'esterno, al fine di preparare i detenuti alle condizioni della vita professionale normale.
8. Benché il fatto che il profitto finanziario del lavoro penitenziario possa avere l'effetto di innalzare e migliorare la qualità e la pertinenza della formazione, tuttavia gli interessi dei detenuti non devono esser subordinati a tale scopo.
9. Il lavoro dei detenuti deve esser assicurato dalle autorità penitenziarie, con o senza il concorso di imprenditori privati, all'interno o all'esterno dell'istituto penitenziario.
10. In ogni caso il lavoro dei detenuti deve essere remunerato in modo equo.
11. Ai detenuti deve essere permesso di spendere almeno una parte di ciò che guadagnano per acquistare articoli consentiti per l'uso personale e di destinare una parte del loro guadagno ai familiari.
12. I detenuti possono essere incoraggiati a risparmiare parte del loro guadagno, che sarà consegnato loro all'atto della liberazione o sarà utilizzato per altri scopi consentiti.
13. Le misure applicate in materia di sanità e di sicurezza devono garantire la tutela efficace dei detenuti e non possono essere meno rigorose di quelle di cui beneficiano i lavoratori nella società libera.
14. Si devono adottare provvedimenti per risarcire i detenuti vittime di incidenti sul lavoro, comprese le malattie professionali, in termini non meno favorevoli di quelli concessi ai lavoratori nella società libera.
15. Il limite massimo di ore di lavoro giornaliere e settimanali dei detenuti deve essere stabilito conformemente alle regole o agli usi locali che disciplinano il lavoro dei lavoratori liberi.
16. I detenuti devono avere almeno un giorno di riposo a settimana e tempo sufficiente per l'istruzione e per altre attività.
17. Per quanto possibile i detenuti che lavorano devono essere inseriti nel sistema nazionale della previdenza sociale.

#### *Attività fisiche e ricreative*

27. 1. Ad ogni detenuto deve essere offerta la possibilità di svolgere attività fisica per almeno un'ora al giorno all'aria aperta, se le condizioni atmosferiche lo consentono.
2. Quando la stagione è inclemente, si devono prevedere soluzioni alternative per permettere ai detenuti di svolgere esercizio fisico.
3. Delle attività adeguatamente organizzate – concepite per mantenere i detenuti in buona forma fisica e per permettere loro di fare dell'attività fisica e di distrarsi - devono far parte integrante del regime penitenziario.
4. Le autorità penitenziarie devono facilitare questo tipo di attività mettendo a disposizione gli impianti e le attrezzature appropriate.
5. Le autorità penitenziarie devono adottare speciali accorgimenti per organizzare, per i detenuti che ne hanno bisogno, delle attività particolari.
6. Devono essere proposte ai detenuti attività ricreative – che comprendono in particolare sport, giochi, attività culturali, passatempi – e questi ultimi devono essere, per quanto possibile, autorizzati ad organizzarle.
7. I detenuti devono essere autorizzati a riunirsi nel quadro delle attività fisiche e delle attività ricreative.

#### *Istruzione*

28. 1. Ciascun istituto deve cercare di offrire ai detenuti l'accesso ai programmi d'istruzione che siano i più completi possibili e che soddisfino i bisogni individuali dei detenuti e ne prendano in considerazione le aspirazioni.
2. Deve essere data priorità ai detenuti che hanno bisogno di una alfabetizzazione primaria e a coloro che mancano di una istruzione di base e professionale.
3. Una particolare attenzione deve essere volta all'istruzione dei giovani detenuti e a coloro che hanno bisogni speciali.

4. La formazione deve essere considerata, dal punto di vista del regime penitenziario, alla stessa stregua del lavoro e i detenuti non devono essere penalizzati per la loro partecipazione alle attività di formazione, né finanziariamente né in nessun altro modo.
5. Ciascun istituto deve avere una biblioteca accessibile a tutti i detenuti, fornita di un'ampia gamma di risorse sia ricreative che istruttive, libri e altro materiale multimediale.
6. Laddove possibile, la biblioteca dell'istituto dovrà essere organizzata in collaborazione con i servizi di biblioteca del territorio.
7. Per quanto possibile, l'istruzione dei detenuti deve:
  - a) essere integrata con il sistema scolastico e di formazione professionale nazionale in modo tale che dopo la liberazione essi possano continuare il loro percorso scolastico e di formazione professionale senza difficoltà; e
  - b) essere svolta sotto l'egida di istituti di istruzione esterni.

#### *Libertà di pensiero, di coscienza e di religione*

29. 1. La libertà di pensiero, di coscienza e di religione dei detenuti deve essere rispettata.
2. Il regime penitenziario deve essere organizzato, per quanto possibile, in modo da permettere ai detenuti di praticare la loro religione o di seguire la loro filosofia, di partecipare ai servizi o alle riunioni condotti dai rappresentanti riconosciuti dalle dette religioni o filosofie, di ricevere in privato delle visite dei rappresentanti di queste religioni o di queste filosofie e di poter detenere libri o pubblicazioni a carattere religioso o spirituale.
3. I detenuti non possono essere costretti a praticare una religione o a seguire una filosofia, a partecipare a uffici o riunioni religiose, a partecipare a pratiche religiose oppure accettare la visita di un rappresentante di una religione o di una filosofia qualsiasi.

#### *Informazione*

30. 1. All'atto dell'ingresso, e ogni volta che è necessario in seguito, tutti i detenuti devono essere informati per iscritto ed oralmente, in una lingua che comprendono, delle regole che disciplinano la vita in istituto e dei loro diritti e doveri in carcere.
2. I detenuti devono essere autorizzati a tenere una versione scritta delle informazioni che vengono loro fornite.
3. I detenuti devono essere informati di ogni procedimento giudiziario in cui sono coinvolti e, se sono condannati, della pena da scontare e della possibilità di liberazione anticipata.

#### *Oggetti appartenenti ai detenuti*

31. 1. Gli oggetti che non possono essere tenuti dal detenuto, in virtù del regolamento interno, devono essere depositati, al momento dell'ingresso in carcere, in un luogo sicuro.
2. Ogni detenuto i cui oggetti sono stati depositati in un luogo sicuro deve firmare il relativo inventario.
3. Devono essere prese le misure necessarie per conservare gli oggetti in buono stato.
4. Se si rende necessaria la distruzione di un oggetto, questo fatto deve essere registrato ed il detenuto ne deve essere informato.
5. I detenuti devono essere autorizzati, fatte salve le restrizioni e le regole di igiene, ordine e sicurezza, ad acquistare o ad acquisire in altro modo beni, compresi cibo e bevande, per il loro uso personale, a prezzi che non siano esageratamente esosi rispetto a quelli praticati all'esterno.
6. Se un detenuto porta con sé delle medicine al momento dell'ingresso in istituto, il medico dell'istituto deve decidere quale uso farne.
7. Laddove i detenuti siano autorizzati a mantenere il possesso dei loro oggetti, le autorità penitenziarie devono adottare delle misure che permettano di conservare tali oggetti in sicurezza.

#### *Trasferimento di detenuti*

32. 1. Quando i detenuti vengono trasferiti a o da un istituto, o verso altri luoghi quali un'aula di giustizia o un ospedale, essi devono essere esposti il meno possibile alla vista del pubblico e si devono adottare adeguate salvaguardie per assicurare il loro anonimato.

2. Deve essere proibito il trasporto di detenuti in automezzi con inadeguata ventilazione o illuminazione, o che in qualunque modo possono sottoporli a privazioni o umiliazioni non necessarie.
3. Il trasporto dei detenuti deve essere effettuato a spese della pubblica autorità e sotto la direzione di essa .

#### *Liberazione dei detenuti*

33. 1. Ogni detenuto deve essere liberato senza ritardo al momento della scadenza dell'ordinanza che prevede la sua detenzione o al momento in cui un tribunale o un'altra autorità decide in tal senso.
2. La data e l'ora della liberazione devono essere registrate.
3. Ogni detenuto deve beneficiare di provvedimenti che mirano a facilitare il suo ritorno nella società dopo la sua liberazione.
4. Al momento della sua liberazione, ogni detenuto deve recuperare il denaro e gli oggetti che gli sono stati tolti e che sono stati posti in un luogo sicuro, fatta eccezione per le somme che egli ha regolarmente prelevato, e per gli oggetti che ha potuto inviare all'esterno o che sono stati distrutti per ragioni di igiene.
5. Il detenuto deve firmare una ricevuta di scarico per i beni restituiti.
6. Quando la liberazione è fissata in anticipo, al detenuto deve esser proposto un esame medico in conformità della Regola 42, da eseguirsi il più vicino possibile alla data della scarcerazione.
7. Devono essere prese le necessarie misure per assicurarsi che ogni detenuto liberato disponga dei documenti di identità necessari e che riceva un aiuto per la ricerca di un alloggio adeguato e di un lavoro.
8. Il detenuto deve anche esser provvisto dei mezzi necessari alla sua sussistenza immediata, di abiti adeguati alle condizioni climatiche e dei mezzi necessari per giungere a destinazione.

#### *Donne*

34. 1. Oltre alle specifiche disposizioni indicate in queste Regole e che riguardano le detenute donne, le autorità devono porre un'attenzione particolare ai bisogni fisici, professionali, sociali e psicologici delle donne detenute al momento di prendere decisioni che coinvolgono qualsiasi aspetto della detenzione.
2. Sforzi particolari devono essere intrapresi per permettere l'accesso a servizi specialistici da parte delle detenute che hanno bisogni menzionati alla Regola 25.4.
3. Le donne detenute devono essere autorizzate a partorire al di fuori del carcere ma, se un bambino nasce all'interno di un istituto, le autorità devono fornire l'assistenza e le infrastrutture necessarie.

#### *Minori*

35. 1. Allorché dei minori di anni 18 sono eccezionalmente detenuti in istituti per adulti, le autorità devono fare in modo che essi possano accedere non soltanto ai servizi offerti a tutti i detenuti, ma anche ai servizi sociali, psicologici e educativi, ad un insegnamento religioso ed a programmi ricreativi o a equivalenti a quelli che sono accessibili ai minori che vivono nella società libera.
2. Ogni minore detenuto in età da frequentare la scuola dell'obbligo deve avere accesso a tale insegnamento.
3. Un aiuto supplementare deve essere fornito ai minori che sono rimessi in libertà.
4. Laddove i minori sono detenuti in un carcere, verranno tenuti in una parte dell'istituto separata da quella dove sono ospitati gli adulti a meno che ciò sia contrario all'interesse del ragazzo.

#### *Bambini in tenera età*

36. 1. I bambini in tenera età possono restare in istituto con un genitore, unicamente se ciò è nell'interesse del bambino. Non devono essere considerati come detenuti.
2. Quando i bambini in tenera età sono autorizzati a restare in istituto con un genitore, devono esser adottate misure speciali per disporre di un nido d'infanzia con personale qualificato, dove poter collocare il bambino quando il genitore pratica un'attività alla quale non è autorizzata la presenza del bambino.
3. Un alloggio speciale deve essere riservato per proteggere il benessere di questi bambini in tenera età.

*Cittadini stranieri*

37. 1. I detenuti cittadini stranieri devono essere informati immediatamente del diritto di prendere contatto con i loro rappresentanti diplomatici o consolari e ragionevoli agevolazioni devono essere concesse loro a tale fine.
2. I detenuti cittadini di uno Stato che non ha rappresentanti diplomatici o consolari nel paese, nonché i rifugiati e gli apolidi, devono beneficiare delle stesse facilità ed essere autorizzati a rivolgersi ai rappresentanti dello Stato incaricato dei loro interessi o ad ogni altra autorità nazionale o internazionale la cui missione è di proteggere tali interessi.
3. Le autorità penitenziarie devono cooperare in modo stretto con questi rappresentanti diplomatici o consolari nell'interessare dei cittadini stranieri detenuti che possono avere dei bisogni particolari.
4. Ai detenuti cittadini stranieri devono essere fornite le informazioni specifiche sull'assistenza legale.
5. I detenuti cittadini stranieri devono essere informati della possibilità di richiedere il trasferimento verso un altro paese per l'esecuzione della loro pena.

*Minoranze etniche o linguistiche*

38. 1. Devono essere presi provvedimenti speciali per i bisogni dei detenuti appartenenti ad una minoranza etnica o linguistica.
2. Per quanto possibile, le pratiche culturali dei diversi gruppi devono poter continuare ad essere osservate in carcere.
3. I bisogni linguistici devono essere soddisfatti ricorrendo ad interpreti competenti e consegnando degli opuscoli di informazione redatti nelle diverse lingue parlate in ogni istituto.

**Parte III****Salute***Cure sanitarie*

39. Le autorità penitenziarie devono salvaguardare la salute dei detenuti affidati alla loro custodia.

*Organizzazione del servizio sanitario penitenziario*

40. 1. Si devono organizzare in istituto dei servizi medici in stretta relazione con l'amministrazione sanitaria generale della comunità locale o della Nazione.
2. La politica sanitaria negli istituti penitenziari deve essere integrata con la politica sanitaria nazionale, e compatibile con essa.
3. I detenuti devono avere accesso al servizio sanitario disponibile nel Paese senza discriminazione basata sulla loro posizione giuridica.
4. I servizi medici in istituto cercheranno di individuare e di curare ogni malattia o problema fisico o mentale da cui i detenuti possano essere affetti.
5. A tale scopo, tutti i necessari servizi medici, chirurgici e psichiatrici compresi quelli disponibili nella comunità libera devono essere messi a disposizione del detenuto.

*Personale medico e curante*

41. 1. Ogni istituto deve disporre dei servizi di almeno un medico generico.
2. Devono essere adottate delle disposizioni per garantire che un medico possa intervenire immediatamente in caso di urgenza.
3. Gli istituti che non dispongono di un medico a tempo pieno devono essere regolarmente visitate da un medico a tempo parziale.
4. Ogni istituto deve avere del personale adeguatamente formato per il servizio sanitario.
5. I servizi di dentisti e di oculisti specializzati devono essere disponibili per ogni detenuto.

*Doveri del medico*

42. 1. Il medico, o un(a) infermiere(a) professionale che dipende da questo medico, deve incontrare ogni Detenuto il più presto possibile dopo l'ingresso in istituto e lo deve visitare, salvo se ciò è manifestamente non necessario.
2. Il medico, o un(a) infermiera(a) professionale che dipende da questo medico, deve visitare i detenuti che ne fanno richiesta prima della loro scarcerazione, altrimenti deve visitare i detenuti ogni volta che è necessario.
3. Quando visita un detenuto, il medico – o un(a) infermiere(a) professionale che riferisce a tale medico – deve porre particolare attenzione a:
- osservare le normali regole del segreto professionale;
  - diagnosticare malattie fisiche o mentali e prendere tutte le misure necessarie per il trattamento di esse e per la prosecuzione del trattamento medico preesistente;
  - registrare e segnalare alle autorità competenti ogni segno o indicazione che facciano supporre che il detenuto possa aver subito violenze;
  - rilevare i sintomi di astinenza risultanti dall'abuso di stupefacenti, farmaci o alcool;
  - individuare qualsiasi stress psicologico o di altra natura derivante dalla privazione della libertà;
  - isolare i detenuti sospettati di essere affetti da malattie infettive o contagiose per il periodo dell'infezione e fornire loro un trattamento adeguato;
  - assicurarsi che i detenuti portatori del virus HIV non vengano isolati solo per questo motivo;
  - notare problemi fisici o mentali che possano impedire il reinserimento dopo la liberazione;
  - determinare l'idoneità di ogni detenuto all'attività lavorativa e fisica; e
  - concludere accordi con enti locali per la prosecuzione di ogni necessario trattamento medico e psichiatrico dopo la liberazione, qualora il detenuto dia il suo consenso a tali accordi.
43. 1. Il medico deve essere incaricato di avere cura della salute mentale e fisica dei detenuti e di visitare, con una frequenza e a condizioni adeguate agli standard ospedalieri nella società libera, tutti i detenuti malati, tutti coloro che accusano malattie o ferite ed ogni detenuto cui occorre prestare particolare attenzione.
2. Il medico – o un(a) infermiere(a) professionale che riferisce a tale medico – deve prestare particolare attenzione alla salute dei detenuti che sono tenuti in condizioni di isolamento, deve visitare questi detenuti quotidianamente; e deve fornire loro un'assistenza medica e una cura immediati dietro richiesta di questi detenuti o del personale penitenziario;
3. Il medico deve riferire al direttore ogni volta che ritiene che la salute fisica o mentale di un detenuto sia seriamente compromessa dalla prosecuzione della detenzione o da una qualsiasi condizione di detenzione, incluso l'isolamento.
44. Il medico o un'autorità competente deve procedere a regolari ispezioni, se necessario raccogliere informazioni con altri mezzi e dare consigli al direttore relativamente:
- alla quantità, alla qualità, alla preparazione e alla distribuzione degli alimenti e dell'acqua ;
  - all'igiene e alla pulizia dell'istituto e dei detenuti ;
  - alle installazioni sanitarie, al riscaldamento, all'illuminazione e alla ventilazione dell'istituto;e
  - alla qualità e alla pulizia dell'abbigliamento e della biancheria da letto dei detenuti.
45. 1. Il direttore deve tener conto dei rapporti e dei consigli del medico o dell'autorità competente, menzionati nelle Regole 43 e 44 e, se approva le raccomandazioni formulate, deve adottare immediatamente le misure per attuarle.
2. Se le raccomandazioni del medico non sono di competenza del direttore o non trovano il suo accordo, lo stesso direttore deve immediatamente sottoporre il parere del medico unitamente ad un suo rapporto alle autorità superiori.

*Fornitura di cure sanitarie*

46. 1. I detenuti malati che hanno necessità di cure specialistiche devono essere trasferiti presso istituti specializzati o presso ospedali civili, se queste cure non sono disponibili nell'istituto;
2. Laddove un servizio penitenziario disponga di proprie strutture ospedaliere, in esse deve operare personale adeguatamente qualificato e tali strutture devono essere dotate di attrezzature in grado di fornire ai detenuti ad esse affidati assistenza e trattamento adeguati.

*Salute mentale*

47. 1. Devono essere disponibili degli istituti specializzati o delle sezioni specializzate, posti sotto il controllo medico, per l'osservazione e la cura di detenuti affetti da disturbi o anomalie mentali che non necessariamente rientrano nelle disposizioni della Regola 12.
2. Il servizio medico penitenziario deve fornire cure psichiatriche a tutti i detenuti che hanno necessità di tali cure e porre particolare attenzione alla prevenzione del suicidio.

*Altre questioni*

48. 1. I detenuti non devono essere sottoposti ad esperimenti senza il loro consenso.
2. Gli esperimenti che coinvolgono i detenuti e che possono provocare delle ferite fisiche, una sofferenza psichica o altri disturbi alla loro salute devono essere proibite.

**PARTE IV****Ordine***Approccio generale*

49. L'ordine negli istituti deve essere mantenuto tenendo presente le necessità di sicurezza, incolumità e disciplina, e fornendo inoltre ai detenuti le condizioni di vita che rispettino la dignità umana e offrano loro un programma di attività secondo quanto previsto nella Regola 25.
50. Senza recare pregiudizio per l'ordine, la sicurezza e l'incolumità, ai detenuti deve essere permesso di discutere argomenti relativi alle condizioni generali di detenzione e gli stessi detenuti devono essere incoraggiati a comunicare con i responsabili dell'istituto su tali argomenti.

*Sicurezza*

51. 1. Le misure applicate ai singoli detenuti per la sicurezza devono essere il minimo necessario per garantirne una custodia sicura.
2. La sicurezza fornita dalle barriere fisiche e da altri mezzi tecnici deve essere completata dalla sicurezza dinamica costituita da personale all'erta che conosce i detenuti affidati al proprio controllo;
3. Il più rapidamente possibile dopo l'ingresso in istituto, ogni detenuto deve essere valutato al fine di determinare:
  - a. il rischio per la collettività nel caso di evasione ;
  - b. la probabilità che tenti di evadere solo o con l'aiuto di complici esterni.
4. Ogni detenuto è, in seguito, sottoposto ad un regime di sicurezza corrispondente al grado di rischio identificato.
5. Il livello di sicurezza necessario deve essere rivalutato regolarmente durante la detenzione dell'interessato.

*Sicurezza (Incolumità)*

52. 1. Il più rapidamente possibile dopo l'ingresso in istituto, ogni detenuto deve essere valutato al fine di determinare se presenta un rischio per la sicurezza degli altri detenuti, per il personale penitenziario o per le persone che lavorano nell'istituto o lo visitano regolarmente, nonché per stabilire se c'è rischio di autolesionismo.

2. Si devono porre in atto procedure per assicurare l'incolumità dei detenuti, del personale penitenziario e di coloro che visitano gli istituti e per ridurre al minimo il rischio di violenza e di altri eventi che possano minacciare la sicurezza;
3. Ogni possibile sforzo deve essere compiuto per permettere ai detenuti di partecipare pienamente alle attività quotidiane in tutta sicurezza.
4. Deve essere possibile per i detenuti contattare il personale in ogni momento, anche di notte.
5. Anche negli istituti si deve osservare la normativa nazionale sulla salute e sulla sicurezza.

*Misure speciali di alta sicurezza o di protezione*

53. 1. Il ricorso a misure di alta sicurezza o di protezione è autorizzato soltanto in circostanze eccezionali.
2. Devono essere stabilite delle procedure chiare da applicare in caso di utilizzo di tali misure nei confronti di tutti i detenuti.
3. La natura di tali misure, la loro durata e i motivi che permettono di ricorrervi devono essere determinati dal diritto interno.
4. In ogni caso, l'applicazione delle misure deve essere approvata dall'autorità competente per un periodo determinato.
5. Ogni decisione di proroga del periodo di applicazione deve essere nuovamente approvata dall'autorità competente.
6. Queste misure devono essere applicate a singoli detenuti e non a gruppi di detenuti.
7. Ogni detenuto sottoposto a tali misure ha il diritto di reclamo secondo la procedura prevista dalla Regola 70.

*Perquisizioni e controlli*

54. 1. Il personale deve seguire delle procedure dettagliate nel caso di perquisizioni :
  - a. dei luoghi dove vivono, lavorano e si riuniscono i detenuti ;
  - b. di detenuti ;
  - c. di visitatori e dei loro effetti ;e
  - d. di membri del personale.
2. Le situazioni in cui tali perquisizioni sono necessarie e la natura di esse devono essere definite dalla normativa nazionale;
3. Il personale deve essere formato a svolgere queste perquisizioni in modo tale da scoprire e prevenire qualunque tentativo di fuga o di nascondere beni illeciti, rispettando allo stesso tempo la dignità di coloro che vengono perquisiti ed i loro oggetti personali;
4. Le persone sottoposte a perquisizione non devono essere umiliate dalla procedura di perquisizione;
5. Le persone devono essere perquisite soltanto da personale dello stesso sesso;
6. Nessun esame delle cavità del corpo può essere fatto dal personale penitenziario.
7. Un esame intimo, nell'ambito di una perquisizione, può essere eseguito solo da un medico.
8. I detenuti devono assistere alla perquisizione dei loro effetti personali a meno che le tecniche della perquisizione o il pericolo potenziale che ciò può rappresentare per il personale lo proibiscano.
9. L'obbligo di proteggere la sicurezza e l'ordine interno deve essere ponderato con il rispetto dell'intimità dei visitatori.
10. Le procedure per perquisire i professionisti che entrano in istituto, quali i rappresentanti legali, gli assistenti sociali ed i medici, devono essere oggetto di consultazione con i rispettivi ordini professionali al fine di assicurare un equilibrio tra la sicurezza e il diritto alla riservatezza delle comunicazioni professionali.

*Reati*

55. I presunti reati commessi negli istituti penitenziari devono essere oggetto di un'inchiesta analoga a quella riservata agli atti dello stesso tipo commessi all'esterno e devono essere trattati in conformità al diritto interno.

*Disciplina e sanzioni*

56. 1. Le procedure disciplinari devono essere dei meccanismi di ultimo impiego.  
2. Per quanto possibile, le autorità penitenziarie devono ricorrere a dei meccanismi di riparazione e di mediazione per risolvere le vertenze con i detenuti e le dispute fra questi ultimi.
57. 1. Solo un comportamento suscettibile di costituire una minaccia per la sicurezza e l'ordine interno può essere definito come un' infrazione disciplinare.  
2. Il diritto interno deve determinare :  
a. gli atti o le omissioni dei detenuti che costituiscono un'infrazione disciplinare ;  
b. le procedure da seguire in materia disciplinare;  
c. il tipo e la durata delle sanzioni disciplinari che possono essere inflitte ;  
d. l'autorità competente per infliggere tali sanzioni ;e  
e. l'autorità cui si può ricorrere e la procedura di appello.
58. Ogni presunta infrazione alle regole disciplinari da parte di un detenuto deve essere immediatamente riferita all'autorità competente, che svolgerà indagini in merito senza indugio.
59. I detenuti accusati di un'infrazione disciplinare devono:  
a. essere prontamente informati, in dettaglio e in una lingua che comprendono, in merito alla natura delle accuse rivolte contro di loro;  
b. avere tempo e mezzi adeguati per la preparazione della loro difesa;  
c. avere il permesso di difendersi da soli o per mezzo di un assistente legale qualora ciò sia necessario nell'interesse della giustizia;  
d. avere il permesso di ottenere la presenza di testimoni e di interrogarli o farli interrogare;  
e. avere l'assistenza gratuita di un interprete qualora non comprendano o non parlino la lingua usata nel procedimento.
60. 1. Qualunque sanzione inflitta dopo il giudizio di colpevolezza di un'infrazione disciplinare deve essere conforme alla legge.  
2. La severità dell'infrazione deve essere proporzionale alla gravità dell'infrazione.  
3. Le sanzioni collettive, le pene corporali, il collocamento in una camera senza luce così come ogni altra forma di punizione inumana o degradante devono essere vietate .  
4. La sanzione non può consistere in una proibizione assoluta dei contatti con la famiglia.  
5. L'isolamento come sanzione disciplinare può essere imposto solo in casi eccezionali e per un periodo determinato di tempo, il più breve possibile.  
6. I mezzi di contenzione non devono mai essere utilizzati come sanzioni.
61. Ogni detenuto ritenuto colpevole di un'infrazione disciplinare deve essere in grado di fare appello ad un'autorità competente superiore e indipendente.
62. Nessun detenuto può occupare nell'istituto un posto di lavoro o una posizione che gli conferiscono poteri disciplinari.

*Doppia incriminazione*

63. Un detenuto non dovrà mai essere giudicato o punito due volte per la stessa azione o comportamento.

*Uso della forza*

64. 1. Il personale penitenziario non deve usare la forza contro i detenuti tranne per autodifesa o in casi di tentata evasione o di resistenza attiva o passiva ad un ordine legittimo, e sempre come ultima risorsa.  
2. La quantità di forza usata deve essere quella minima necessaria e deve essere applicata per il tempo strettamente necessario.

65. Procedure dettagliate devono regolare l'utilizzo della forza e precisare in particolare:
- i diversi tipi di utilizzo della forza previsti;
  - le circostanze in cui ogni tipo di utilizzo della forza è autorizzato;
  - i membri del personale autorizzati ad utilizzare l'uno o l'altro dei tipi di forza;
  - il livello di autorità richiesto per decidere l'utilizzo della forza; e
  - i rapporti da redigere dopo ogni utilizzo della forza.
66. Il personale in contatto diretto con i detenuti deve essere formato alle tecniche per contenere con il minimo di forza gli individui aggressivi.
67. 1. Il personale di altre forze dell'ordine deve intervenire nei confronti dei detenuti all'interno degli istituti penitenziari solo in circostanze eccezionali.  
2. Le autorità penitenziarie e le forze dell'ordine interessate devono sottoscrivere un accordo preventivo a meno che tali relazioni non siano già regolate dal diritto interno.  
3. Tale accordo deve stabilire :
- le circostanze in cui i membri di altre forze dell'ordine possono entrare in un istituto per risolvere una situazione di conflitto;
  - l'autorità di cui dispone tale forza dell'ordine quando si trova all'interno dell'istituto e le relazioni con il direttore;
  - i diversi tipi di ricorso alla forza che i membri di questa forza possono impiegare;
  - le circostanze in cui i diversi tipi di ricorso alla forza sono previsti;
  - il livello di autorità richiesto per decidere l'utilizzo della forza ; e
  - i rapporti da redigere dopo ogni utilizzo della forza.

#### *Mezzi di contenzione*

68. 1. E' proibito l'uso di catene e di ferri.  
2. Le manette, le camicie di forza ed altri mezzi di contenzione non devono essere usati tranne:
- se necessario, come precauzione contro le evasioni durante un trasferimento, purché esse vengano rimosse quando il detenuto compare dinanzi all'autorità amministrativa o giudiziaria, a meno che tale autorità decida altrimenti; o
  - per ordine del direttore, se falliscono altri metodi di controllo, al fine di proteggere il detenuto da atti di autolesionismo, di impedirgli di arrecare danni ad altri o di prevenire gravi danni alle cose e purché in tali casi il direttore informi immediatamente il medico e faccia rapporto subito all'autorità penitenziaria superiore.
3. Gli strumenti di contenzione non devono essere applicati per un periodo maggiore di quello strettamente necessario.  
4. Il modo di utilizzo di tali mezzi di contenzione deve essere specificato nella legislazione nazionale.

#### *Armi*

69. 1. Salvo urgenze operative, il personale penitenziario non deve mai portare armi mortali all'interno del perimetro dell'istituto.  
2. Il porto visibile di altre armi, compreso il manganello, da parte di persone in contatto con i detenuti deve essere proibito all'interno del perimetro dell'istituto salvo se queste sono necessarie per la sicurezza e l'ordine interno in occasione di un incidente particolare.  
3. Nessun membro del personale riceve armi senza una preventiva formazione sul loro uso.

#### *Richieste e reclami*

70. 1. I detenuti, individualmente o in gruppo, devono avere ampie opportunità di presentare richieste o reclami al direttore dell'istituto o ad ogni altra autorità competente.  
2. Se la mediazione appare opportuna, essa deve essere tentata come prima istanza.  
3. Nel caso in cui la richiesta o il reclamo sono respinti, le motivazioni devono essere comunicate al detenuto interessato e quest'ultimo deve poter inoltrare ricorso ad un'autorità indipendente.  
4. I detenuti non devono essere puniti per aver presentato una richiesta o un reclamo.

5. L'autorità competente deve tener conto di ogni reclamo scritto proveniente dalla famiglia di un detenuto quando tale reclamo fa stato di una violazione dei diritti dell'interessato.
6. Nessun reclamo può essere presentato da un rappresentante legale o da un'organizzazione interessata del benessere dei detenuti per conto di un detenuto se il detenuto stesso non dà il suo consenso alla presentazione di esso.
7. I detenuti sono autorizzati ad avvalersi di un parere legale sulle procedure di reclamo e appello e all'assistenza legale quando ciò è richiesto dagli interessi della giustizia.

## PARTE V

### Direzione e Personale

#### *Il servizio penitenziario come servizio pubblico*

71. Gli istituti penitenziari devono essere posti sotto la responsabilità di autorità pubbliche ed essere separati dall'esercito, dalla polizia e dai servizi di indagine penale.
72.
  1. Gli istituti penitenziari devono essere gestiti in un contesto etico che sottolinei l'obbligo di trattare tutti i detenuti con umanità e di rispettare la dignità inerente ad ogni essere umano.
  2. Il personale deve avere un'idea chiara dello scopo perseguito dal sistema penitenziario. La direzione deve indicare la via da seguire per raggiungere in modo efficace tale scopo.
  3. I doveri del personale vanno oltre quelli di semplice sorveglianza e devono tener conto della necessità di facilitare il reinserimento sociale dei detenuti dopo la loro scarcerazione, attraverso un programma positivo di presa in carico e di assistenza.
  4. Il personale deve eseguire il proprio lavoro rispettando norme professionali e personali di elevato livello.
73. Le autorità penitenziarie devono riservare una grande importanza al rispetto delle Regole per il personale.
74. La gestione dei rapporti tra personale a diretto contatto con i detenuti e questi ultimi deve essere oggetto di un'attenzione particolare.
75. Il personale, in ogni circostanza, svolge i suoi compiti e si comporta in modo tale che il suo esempio eserciti un'influenza positiva sui detenuti e susciti il loro rispetto.

#### *Selezione del personale penitenziario*

76. Il personale penitenziario deve essere selezionato con cura e adeguatamente formato sia al momento dell'assunzione che in modo permanente. Deve essere retribuito al livello di manodopera specializzata e deve avere uno status che sia rispettato dalla società civile.
77. Nella selezione di nuovi membri del personale le autorità penitenziarie devono porre grande enfasi sulla necessità di doti di integrità e umanità, di capacità professionali e attitudini personali necessarie per il complesso lavoro che li attende.
78. I membri del personale devono essere, di regola, assunti su base permanente e devono avere lo stato giuridico di impiegati dello Stato con garanzia della sicurezza di impiego che dipenda soltanto dalla loro buona condotta, dall'efficacia del loro lavoro, dall'idoneità fisica e dalla loro salute mentale nonché da un livello di istruzione adeguato.
79.
  1. La remunerazione deve essere tale da permettere l'assunzione e il mantenimento in servizio di personale competente.
  2. I benefici e le condizioni di impiego devono riflettere l'esatta natura del lavoro come parte delle forze dell'ordine.

80. Qualora sia necessario impiegare personale a tempo parziale, i suddetti criteri devono essere applicati in quanto possibile anche per tale personale.

*Formazione del personale penitenziario*

81. 1. Prima di entrare in servizio, il personale deve seguire un corso di formazione generale e speciale e superare degli esami teorici e pratici.  
2. L'amministrazione deve fare in modo che, durante la sua carriera, il personale mantenga e migliori le sue competenze professionali seguendo dei corsi di aggiornamento e di perfezionamento organizzati ad intervalli di tempo adeguati.  
3. Il personale chiamato a lavorare con gruppi specifici di detenuti – stranieri, donne, minorenni, malati psichici, ecc.- deve ricevere una formazione particolare adattata ai suoi compiti specifici.  
4. La formazione di tutti i membri del personale deve comprendere lo studio degli strumenti internazionali e regionali per la protezione dei diritti dell'uomo, in particolare la Convenzione europea per la salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle libertà fondamentali e la Convenzione europea per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani e degradanti, nonché l'applicazione delle Regole penitenziarie europee.

*Sistema di gestione degli istituti penitenziari*

82. Il personale deve essere selezionato e nominato su base egualitaria e senza nessuna discriminazione fondata in particolare sul sesso, la razza, il colore, la lingua, la religione, le opinioni politiche o altre, l'origine nazionale o sociale, l'appartenenza ad una minoranza nazionale, la fortuna, la nascita o ogni altra situazione.
83. Le autorità penitenziarie devono promuovere dei metodi di organizzazione e dei sistemi di gestione atti a:  
a. assicurare un'amministrazione degli istituti penitenziari conforme a delle norme elevate che rispettino gli strumenti internazionali e regionali per la protezione dei diritti dell'uomo ;e  
b. facilitare una buona comunicazione tra gli istituti penitenziari e tra le diverse categorie di personale di uno stesso istituto e un buon coordinamento dei servizi - interni ed esterni all'istituto - che forniscono prestazioni a favore dei detenuti, specialmente per quel che concerne la loro presa in carico e il loro reinserimento.
84. 1. Ogni istituto deve avere un direttore, che deve essere ben qualificato per il suo incarico, con riguardo alle sue qualità personali e alle sue competenze amministrative, alla sua formazione e alla sua esperienza professionale.  
2. Il direttore deve essere incaricato a tempo pieno e deve dedicare tutto il suo tempo ai propri compiti istituzionali.  
3. Le autorità penitenziarie devono assicurare che ogni istituto sia costantemente sotto la completa responsabilità del direttore, del vice-direttore o di un funzionario incaricato.  
4. Quando un direttore è responsabile per più di un istituto, deve esserci comunque un funzionario responsabile di ognuno di essi.
85. Uomini e donne devono essere rappresentati in modo equilibrato nel personale penitenziario.
86. Devono essere adottate misure affinché la direzione consulti l'insieme del personale su argomenti di ordine generale ed in particolare sulle condizioni di lavoro.
87. 1. Devono essere adottate misure per incoraggiare il più possibile una buona comunicazione tra la direzione, gli altri membri del personale, i servizi esterni ed i detenuti  
2. Il direttore, il vicedirettore e la maggioranza dei membri del personale dell'istituto devono parlare la lingua della maggior parte dei detenuti, o una lingua compresa dalla maggior parte di essi.

88. Dove esistono istituti penitenziari gestiti privatamente, tutte le Regole Penitenziarie Europee devono essere applicate.

*Personale specializzato*

89. 1. Il personale deve comprendere, il più possibile, un numero sufficiente di specialisti quali psichiatri, psicologi, operatori sociali, insegnanti, capi d'arte, professori o istruttori di educazione fisica e sportiva.  
2. Ausiliari a tempo parziale e personale volontario competente devono essere incoraggiati a contribuire, per quanto possibile, alle attività con i detenuti.

*Sensibilizzazione dell'opinione pubblica*

90. 1. Le autorità penitenziarie devono costantemente informare l'opinione pubblica circa lo scopo del sistema penitenziario e il lavoro svolto dal personale penitenziario al fine di incoraggiare una migliore comprensione del ruolo del carcere nella società.  
2. Le autorità penitenziarie devono incoraggiare i membri della società civile ad intervenire a titolo volontario negli istituti, quando ciò è appropriato.

*Ricerche e valutazioni*

91. Le autorità penitenziarie devono sostenere un programma di ricerca e di valutazione sulle finalità della detenzione, sul suo ruolo in una società democratica e sul raggiungimento della missione da parte del sistema penitenziario.

**PARTE VI**

*Ispezioni e Controlli*

*Ispezioni governative*

92. Devono essere effettuate regolarmente ispezioni frequenti degli istituti penitenziari da parte di enti governativi che valuteranno se gli istituti sono amministrati secondo le normative nazionali ed internazionali e in base a quanto previsto dalle presenti Regole.

*Controlli indipendenti*

93. 1. Le condizioni di detenzione e il trattamento dei detenuti devono essere controllate da un organo o da più organi di controllo indipendenti le cui valutazioni devono essere rese pubbliche.  
2. Tali organi di controllo indipendenti devono essere incoraggiati a cooperare con le agenzie internazionali legittimate a visitare gli istituti penitenziari.

**PARTE VII**

*Detenuti imputati*

*Stato di detenuto imputato*

94. 1. Nelle presenti Regole, il termine "imputati" indica i detenuti posti in custodia cautelare dall'autorità giudiziaria prima del processo, del verdetto o della sentenza definitiva di condanna.  
2. Uno Stato può considerare i detenuti giudicati colpevoli e condannati come imputati nel caso in cui i loro appelli ancora non si siano conclusi in via definitiva.

*Approccio relativo ai detenuti imputati*

95. 1. Il regime relativo ai detenuti imputati non può essere influenzato dalla possibilità che possano poi essere giudicati colpevoli di reato.
2. Le Regole in questa parte forniscono ulteriori salvaguardie per i detenuti imputati.
3. Nell'occuparsi dei detenuti imputati le autorità penitenziarie devono essere guidate dalle Regole che si applicano a tutti i detenuti e devono consentire ai detenuti imputati di partecipare alle varie attività disposte da tali Regole.

*Locali di detenzione*

96. Per quanto possibile, gli imputati devono poter scegliere di disporre di una cella individuale, salvo se è considerato preferibile che coabitino con altri imputati o se un tribunale ha ordinato specifiche condizioni di alloggio.

*Vestiario*

97. 1. Gli imputati devono poter indossare i propri indumenti personali qualora l'abbigliamento sia adatto al carcere.
2. Agli imputati che non hanno vestiti adatti sarà fornito il vestiario che non deve essere come quello indossato dai detenuti definitivi.

*Assistenza legale*

98. 1. Gli imputati devono essere esplicitamente informati del loro diritto di richiedere un'assistenza legale.
2. Gli imputati accusati di un reato devono disporre di tutte le agevolazioni per preparare la propria difesa ed incontrare il proprio avvocato.

*Contatti con l'esterno*

99. A meno che un'autorità giudiziaria non abbia pronunciato, in un caso singolo, un divieto specifico per un periodo determinato, gli imputati:
- a. devono poter ricevere le visite ed essere autorizzati a comunicare con la loro famiglia e altre persone, alle stesse condizioni previste per i condannati;
  - b. possono ricevere visite supplementari ed anche utilizzare più facilmente altri mezzi di comunicazione; e
  - c. devono aver accesso a libri, giornali e altri mezzi di informazione.

*Lavoro*

100. 1. Gli imputati devono poter lavorare, ma senza esservi obbligati.
2. Se un imputato sceglie di lavorare, sono applicate tutte le disposizioni della Regola 26, comprese quelle relative alla remunerazione.

*Accesso al regime dei condannati*

101. Se un imputato chiede di seguire il regime dei condannati, le autorità penitenziarie, per quanto possibile, devono soddisfare la sua richiesta.

**PARTE VIII***Detenuti Condannati**Obiettivi del regime dei condannati*

102. 1. Oltre alle Regole applicabili all'insieme dei detenuti, il regime dei condannati deve essere concepito per permetter loro di condurre una vita responsabile ed esente dal reato.  
2. Poiché la privazione della libertà costituisce una punizione in sé, il regime dei condannati non deve aggravare le sofferenze inerenti la detenzione.

*Inizio e pianificazione del regime per i detenuti condannati*

- 103.1. Il regime per i detenuti condannati deve iniziare non appena una persona entra in istituto con la posizione di detenuto condannato, a meno che esso non sia iniziato precedentemente.
2. Appena possibile dopo l'ingresso, devono essere redatti rapporti completi per tutti i detenuti condannati sulla loro situazione personale, sui programmi di trattamento proposti per ognuno di loro e sulla strategia per la preparazione alla loro liberazione.
  3. I detenuti condannati devono essere incoraggiati a partecipare alla pianificazione dei loro programmi individuali di trattamento.
  4. Tale programma deve prevedere, per quanto possibile :
    - a. un lavoro,
    - b. una formazione,
    - c. altre attività, e
    - d. una preparazione alla liberazione.
  5. Il regime dei condannati può anche includere un lavoro sociale, e l'intervento del medico e dello psicologo.
  6. Un sistema di permessi deve fare parte integrante del regime dei detenuti condannati.
  7. I detenuti che lo desiderano possono partecipare a programmi di giustizia riparativa e riparare le infrazioni commesse.
  8. Un'attenzione particolare deve essere prestata al programma di trattamento e al regime dei condannati a vita o a pene lunghe.

*Aspetti organizzativi della detenzione dei condannati*

- 104.1. Per quanto possibile, e in base alle disposizioni della Regola 17, si deve far uso di istituti separati o di sezioni distinte di un istituto per permettere la gestione dei vari regimi relativi alle diverse categorie di detenuti.
2. Devono essere adottate procedure per stabilire e revisionare i programmi individuali dei detenuti dopo un attento esame dei relativi rapporti e dopo consultazioni approfondite del personale coinvolto con i detenuti interessati, e, per quanto possibile, con la partecipazione dei detenuti interessati.
  3. Ogni fascicolo deve contenere i rapporti del personale direttamente responsabile del detenuto in oggetto.

*Il lavoro per i detenuti condannati*

105. 1. Un programma sistematico di lavoro deve contribuire al raggiungimento degli obiettivi del trattamento dei condannati.
2. Può essere imposto di lavorare a tutti i condannati che non abbiano ancora raggiunto l'età della pensione, coerentemente con il loro stato fisico e mentale così come stabilito dal medico.
  3. Qualora venga imposto di lavorare ad un detenuto condannato le condizioni di lavoro devono essere conformi alle norme e ai controlli in uso all'esterno.
  4. I detenuti che frequentano corsi di insegnamento o altri programmi durante le ore lavorative come parte integrante del loro programma riabilitativo devono essere remunerati come se lavorassero.
  5. Nel caso dei detenuti condannati parte della remunerazione o una quota dei risparmi derivanti dalla remunerazione possono essere utilizzati per scopi riparatori a seguito di ordine dell'autorità giudiziaria o nel caso in cui vi consenta il detenuto.

*Formazione dei condannati*

106. 1. Un programma formativo sistematico che comprenda il mantenimento delle nozioni acquisite e che tenda a migliorare il livello globale di istruzione dei detenuti, nonché la loro

- capacità di condurre in seguito una vita esente dal reato, deve costituire una parte essenziale del regime dei condannati.
2. I condannati devono essere incoraggiati a partecipare ai programmi di istruzione e di formazione.
  3. I programmi educativi dei condannati devono essere adattati alla durata prevista della loro detenzione.

#### *Liberazione dei condannati*

107.
  1. I condannati devono essere aiutati, al momento opportuno e prima della scarcerazione, con procedure e programmi specialmente concepiti per permetter loro il passaggio tra la vita carceraria e la vita rispettosa del diritto interno in seno alla collettività.
  2. Per quanto concerne più specificamente i condannati a lunghe pene, devono essere prese misure per assicurare loro un rientro progressivo nel mondo libero.
  3. Questo scopo può essere raggiunto grazie ad un programma di preparazione alla scarcerazione o ad una liberazione condizionale sotto controllo accompagnata da un'assistenza sociale efficace.
  4. Le autorità penitenziarie devono lavorare in stretta collaborazione con i servizi sociali e gli organismi che accompagnano ed aiutano i detenuti liberati a ritrovare un posto nella società, in particolare riallacciando legami con la vita familiare e trovando un lavoro.
  5. I rappresentanti di questi servizi o organismi sociali devono poter entrare in istituto quando necessario ed intrattenersi con i detenuti per preparare e pianificare la loro liberazione e organizzare l'assistenza postpenale.

### **Parte IX**

#### *L'aggiornamento delle Regole*

108. Le regole penitenziarie europee devono essere aggiornate con regolarità.

**D.M. 11 marzo 2015, n. 36.*****Regolamento recante la struttura e la composizione dell'ufficio del Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale.***

Publicato nella Gazz. Uff. 31 marzo 2015, n. 75.

Emanato dal Ministero della giustizia.

**IL MINISTRO DELLA GIUSTIZIA**

Visto il *decreto-legge 23 dicembre 2013, n. 146*, convertito con modificazioni, dalla *legge 21 febbraio 2014, n. 10*, recante «Misure urgenti in tema di tutela dei diritti fondamentali dei detenuti e di riduzione controllata della popolazione carceraria» ed, in particolare, l'*articolo 7*, commi 1 e 4;

Vista la *legge 9 novembre 2012, n. 195*, recante «Ratifica ed esecuzione del *Protocollo opzionale alla Convenzione delle Nazioni Unite contro la tortura e altri trattamenti o pene crudeli, inumani o degradanti, fatto a New York il 18 dicembre 2002*», ed, in particolare, gli *articoli 17* e seguenti del Protocollo;

Visto il *decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165*, recante «Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni»;

Visto l'*articolo 17, commi 3 e 4, della legge 23 agosto 1988, n. 400* e successive modificazioni ed integrazioni;

Udito il parere del Consiglio di Stato, espresso dalla sezione consultiva per gli atti normativi nell'adunanza di sezione consultiva per degli atti normativi in data 25 settembre 2014;

Vista la comunicazione al Presidente del Consiglio dei ministri a norma dell'*articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400*, con nota 008558 del 2 ottobre 2014;

**ADOTTA**

il seguente decreto:

**Art. 1. Definizioni**

1. Nel presente decreto sono nominati:

a) «decreto-legge»: il *decreto-legge 23 dicembre 2013, n. 146*, convertito con modificazioni, dalla *legge 21 febbraio 2014, n. 10*;

Normativa nazionale  
D.M. 11 marzo 2015, n. 36.

Regolamento recante la struttura e la composizione dell'ufficio del Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale.

---

b) «decreto legislativo»: il *decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165*, recante «Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni»;

c) «Garante»: il Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale, istituito ai sensi dell'*articolo 7* del decreto-legge;

d) «Ufficio»: l'Ufficio del Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale, istituito ai sensi dell'*articolo 7* del decreto-legge;

e) «Protocollo ONU»: Protocollo opzionale alla *Convenzione delle Nazioni Unite contro la tortura e altri trattamenti o pene crudeli, inumani o degradanti, fatto a New York il 18 dicembre 2002*, ratificato dalla *legge 9 novembre 2012, n. 195*;

---

## **Art. 2. Il Garante**

1. Il Garante, nel rispetto delle competenze di cui all'*articolo 7* del decreto-legge:

a) determina gli indirizzi e i criteri generali ai quali si informa l'attività dell'Ufficio e definisce gli obiettivi da realizzare, verificandone l'attuazione;

b) adotta il codice di autoregolamentazione delle attività dell'Ufficio, recante la disciplina del funzionamento, i principi guida della sua condotta, dei componenti dell'Ufficio e di tutti i soggetti che, a qualsiasi titolo, collaborano con il Garante, in conformità ai principi di cui alla parte IV, *articoli da 17 a 23*, del Protocollo ONU;

c) redige la relazione annuale sull'attività svolta da trasmettere ai Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei Deputati, al Ministro dell'interno e al Ministro della giustizia, di cui all'*articolo 7*, comma 5, lettera g), del decreto-legge. La relazione contiene, altresì, l'illustrazione degli obiettivi e l'analisi dei risultati raggiunti, ed è pubblicata sul sito internet del Ministero della giustizia.

---

## **Art. 3. Sede e beni strumentali dell'Ufficio**

1. L'Ufficio ha sede a Roma, in locali messi a disposizione dal Ministero della giustizia.

2. Il Ministero della giustizia, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, destina all'Ufficio gli arredi ed i beni mobili strumentali, anche di tipo informatico, necessari al suo funzionamento e provvede, mediante le strutture e i beni di propria pertinenza, alle eventuali esigenze organizzative e di supporto logistico per lo svolgimento dei compiti del Garante sull'intero territorio nazionale.

---

Normativa nazionale  
D.M. 11 marzo 2015, n. 36.

Regolamento recante la struttura e la composizione dell'ufficio del Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale.

---

**Art. 4. Composizione dell'Ufficio**

1. All'Ufficio è assegnato personale del Ministero della giustizia in numero di venticinque unità, ripartite tra le qualifiche individuate secondo la pianta organica stabilita dal Garante di concerto con il Ministro della giustizia e sentite le organizzazioni sindacali.
  2. Il Garante provvede alla gestione e alla valutazione del personale assegnato all'Ufficio, che opera in via esclusiva alle sue dipendenze e non può essere destinato ad altri uffici senza il suo parere favorevole.
- 
- 

**Art. 5. Organizzazione dell'Ufficio**

1. L'organizzazione dell'Ufficio è ispirata ai principi di efficienza, efficacia e trasparenza dell'attività amministrativa.
  2. Il Garante, con propria deliberazione, stabilisce le modalità di organizzazione ed articolazione interna dell'Ufficio, nel rispetto dei principi contenuti nel decreto legislativo.
- 
- 

**Art. 6. Rimborso delle spese**

1. Al Garante è assicurato il rimborso delle spese sostenute per lo svolgimento delle competenze attribuite dall'*articolo 7* del decreto-legge, con gli ordinari stanziamenti di bilancio del Ministero della giustizia preordinati al rimborso delle spese per missioni all'interno.

Il presente decreto, munito del sigillo dello Stato, sarà inserito nella Raccolta ufficiale degli atti normativi della Repubblica italiana e avrà effetto dal giorno successivo alla sua pubblicazione. E' fatto obbligo a chiunque spetti di osservarlo e farlo osservare.

---

---

**D.L. 6 marzo 2014, n. 16. (Art. 4)*****Disposizioni urgenti in materia di finanza locale, nonché misure volte a garantire la funzionalità dei servizi svolti nelle istituzioni scolastiche.***

Publicato nella Gazz. Uff. 6 marzo 2014, n. 54.

Convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1 L. 2 maggio 2014, n. 68.

(...)

**Art. 4.** *Misure conseguenti al mancato rispetto di vincoli finanziari posti alla contrattazione integrativa e all'utilizzo dei relativi fondi.*

1. Le regioni e gli enti locali che non hanno rispettato i vincoli finanziari posti alla contrattazione collettiva integrativa sono obbligati a recuperare integralmente, a valere sulle risorse finanziarie a questa destinate, rispettivamente al personale dirigenziale e non dirigenziale, le somme indebitamente erogate mediante il graduale riassorbimento delle stesse, con quote annuali e per un numero massimo di annualità corrispondente a quelle in cui si è verificato il superamento di tali vincoli. Nei predetti casi, le regioni adottano misure di contenimento della spesa per il personale, ulteriori rispetto a quelle già previste dalla vigente normativa, mediante l'attuazione di piani di riorganizzazione finalizzati alla razionalizzazione e allo snellimento delle strutture burocratico-amministrative, anche attraverso accorpamenti di uffici con la contestuale riduzione delle dotazioni organiche del personale dirigenziale in misura non inferiore al 20 per cento e della spesa complessiva del personale non dirigenziale in misura non inferiore al 10 per cento. Gli enti locali adottano le misure di razionalizzazione organizzativa garantendo in ogni caso la riduzione delle dotazioni organiche entro i parametri definiti dal decreto di cui all'*articolo 263, comma 2, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267*. Al fine di conseguire l'effettivo contenimento della spesa, alle unità di personale eventualmente risultanti in soprannumero all'esito dei predetti piani obbligatori di riorganizzazione si applicano le disposizioni previste dall'*articolo 2, commi 11 e 12, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95*, convertito, con modificazioni, dalla *legge 7 agosto 2012, n. 135*, nei limiti temporali della vigenza della predetta norma. Le cessazioni dal servizio conseguenti alle misure di cui al precedente periodo non possono essere calcolate come risparmio utile per definire l'ammontare delle disponibilità finanziarie da destinare alle assunzioni o il numero delle unità sostituibili in relazione alle limitazioni del turn over. Le Regioni e gli enti locali trasmettono entro il 31 maggio di ciascun anno alla Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della funzione pubblica, al Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato e al Ministero dell'interno - Dipartimento per gli affari interni e territoriali, ai fini del relativo monitoraggio, una relazione illustrativa ed una relazione tecnico-finanziaria che, con riferimento al mancato rispetto dei vincoli finanziari, dia conto dell'adozione dei piani obbligatori di riorganizzazione e delle specifiche misure previste dai medesimi per il contenimento della spesa per il personale ovvero delle misure di cui al terzo periodo.<sup>(20)</sup>

2. Le regioni e gli enti locali che hanno rispettato il patto di stabilità interno possono compensare le somme da recuperare di cui al primo periodo del comma 1, anche attraverso l'utilizzo dei risparmi effettivamente derivanti dalle misure di razionalizzazione organizzativa di cui al secondo e terzo periodo del comma 1 nonché di quelli derivanti dall'attuazione

Normativa nazionale  
D.L. 6 marzo 2014, n. 16. (Art. 4)

Disposizioni urgenti in materia di finanza locale, nonché misure volte a garantire la funzionalità dei servizi svolti nelle istituzioni scolastiche.

---

dell'*articolo 16, commi 4 e 5, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98*, convertito, con modificazioni, dalla *legge 15 luglio 2011, n. 111*.

3. Fermo restando l'obbligo di recupero previsto dai commi 1 e 2, non si applicano le disposizioni di cui al quinto periodo del comma 3-*quinqüies* dell'*articolo 40 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165*, agli atti di costituzione e di utilizzo dei fondi, comunque costituiti, per la contrattazione decentrata adottati anteriormente ai termini di adeguamento previsti dall'*articolo 65 del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150*, e successive modificazioni, che non abbiano comportato il riconoscimento giudiziale della responsabilità erariale, adottati dalle regioni e dagli enti locali che hanno rispettato il patto di stabilità interno, la vigente disciplina in materia di spese e assunzione di personale, nonché le disposizioni di cui all'*articolo 9, commi 1, 2-bis, 21 e 28, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78*, convertito, con modificazioni, dalla *legge 30 luglio 2010, n. 122*, e successive modificazioni. <sup>(21)</sup>

3-bis. Al fine di prevenire l'insorgere di contenziosi a carico delle amministrazioni coinvolte, le regioni e gli enti locali che, nel periodo 2010-2013, hanno attivato, anche attraverso l'utilizzo dei propri organismi partecipati, anche superando i vincoli previsti dalla normativa vigente in materia di contenimento complessivo della spesa di personale limitatamente alla parte di spesa coperta dai finanziamenti regionali, iniziative di politica attiva del lavoro finalizzate alla creazione di soluzioni occupazionali a tempo determinato dei lavoratori di cui all'*articolo 2, comma 1, del decreto legislativo 28 febbraio 2000, n. 81*, e all'*articolo 3, comma 1, del decreto legislativo 7 agosto 1997, n. 280*, possono, limitatamente al medesimo periodo, provvedere al pagamento delle competenze retributive maturate, nel rispetto del patto di stabilità interno e nei limiti delle disponibilità finanziarie, garantendo comunque la salvaguardia degli equilibri di bilancio, senza che ciò determini l'applicazione delle sanzioni previste dalla legislazione vigente. <sup>(22)</sup>

3-ter. Le disposizioni di cui al comma 3-*bis* sono limitate ai soli aspetti retributivi e non possono in alcun modo comportare il consolidamento delle posizioni lavorative acquisite in violazione dei vincoli di finanza pubblica. <sup>(22)</sup>

3-quater. Resta fermo quanto previsto dall'*articolo 4, comma 8, del decreto-legge 31 agosto 2013, n. 101*, convertito, con modificazioni, dalla *legge 30 ottobre 2013, n. 125*, e dall'*articolo 1, comma 209, della legge 27 dicembre 2013, n. 147*. <sup>(22)</sup>

---

(20) Comma così modificato dalla *legge di conversione 2 maggio 2014, n. 68*.

(21) Comma così sostituito dalla *legge di conversione 2 maggio 2014, n. 68*.

(22) Comma aggiunto dalla *legge di conversione 2 maggio 2014, n. 68*.

(...)

**D.L. 24 aprile 2014, n. 66. (Art. 14)*****Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale.***

Publicato nella Gazz. Uff. 24 aprile 2014, n. 95.

Convertito in legge, con modificazioni, dall' *art. 1, comma 1, L. 23 giugno 2014, n. 89.*

(...)

**Art. 14** (*Controllo della spesa per incarichi di consulenza, studio e ricerca e per i contratti di collaborazione coordinata e continuativa*)

1. Ad eccezione delle Università, degli istituti di formazione, degli enti di ricerca e degli enti del servizio sanitario nazionale, fermi restando i limiti derivanti dalle vigenti disposizioni e in particolare le disposizioni di cui all'*articolo 6, comma 7, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78*, convertito dalla *legge 30 luglio 2010, n. 122* e all'*articolo 1, comma 5, del decreto-legge 31 agosto 2013, n. 101*, convertito, con modificazioni, dalla *legge 30 ottobre 2013, n. 125*, le amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, come individuate dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) ai sensi dell'*articolo 1, comma 2, della legge 31 dicembre 2009, n. 196*, a decorrere dall'anno 2014, non possono conferire incarichi di consulenza, studio e ricerca quando la spesa complessiva sostenuta nell'anno per tali incarichi è superiore rispetto alla spesa per il personale dell'amministrazione che conferisce l'incarico, come risultante dal conto annuale del 2012, al 4,2% per le amministrazioni con spesa di personale pari o inferiore a 5 milioni di euro, e all'1,4% per le amministrazioni con spesa di personale superiore a 5 milioni di euro.

2. Ferme restando le disposizioni di cui ai commi da 6 a 6-quater dell'*articolo 7 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165*, e i limiti previsti dall'*articolo 9, comma 28, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78* convertito, con modificazioni, dalla *legge 30 luglio 2010, n. 122* e successive modificazioni, le amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, come individuate dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) ai sensi dell'*articolo 1, comma 2, della legge 31 dicembre 2009, n. 196*, con esclusione delle Università, degli istituti di formazione, degli enti di ricerca e degli enti del servizio sanitario nazionale, a decorrere dall'anno 2014, non possono stipulare contratti di collaborazione coordinata e continuativa quando la spesa complessiva per tali contratti è superiore rispetto alla spesa del personale dell'amministrazione che conferisce l'incarico come risultante dal conto annuale del 2012, al 4,5% per le amministrazioni con spesa di personale pari o inferiore a 5 milioni di euro, e all'1,1% per le amministrazioni con spesa di personale superiore a 5 milioni di euro.

3. Per le amministrazioni non tenute alla redazione del conto annuale nell'anno 2012, ai fini dell'applicazione delle disposizioni di cui ai commi 1 e 2, si fa riferimento ai valori risultanti dal bilancio consuntivo 2012.

Normativa nazionale  
D.L. 24 aprile 2014, n. 66. (Art. 14)  
Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale.

---

4. Gli incarichi e i contratti in corso possono essere rinegoziati entro 30 giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, ai fini di assicurare il rispetto dei limiti di cui ai commi 1 e 2. <sup>(41)</sup>

4-bis. All'*articolo 118, comma 14, della legge 23 dicembre 2000, n. 388*, al primo periodo, sono aggiunte, in fine, le seguenti parole: “, anche mediante proroghe dei relativi contratti di lavoro, anche in deroga ai limiti quantitativi previsti dall'*articolo 1, comma 1, del decreto legislativo 6 settembre 2001, n. 368*”. <sup>(42)</sup>

4-ter. Alle regioni e alle province autonome di Trento e di Bolzano, alle province e alle città metropolitane e ai comuni, è comunque concessa, in coerenza e secondo le modalità previste al comma 10 dell'*articolo 8* e ai commi 5 e 12 dell'*articolo 47*, la facoltà di rimodulare o adottare misure alternative di contenimento della spesa corrente, al fine di conseguire risparmi comunque non inferiori a quelli derivanti dall'applicazione dei commi 1 e 2 del presente articolo. <sup>(42)</sup>

---

(41) Comma così modificato dalla *legge di conversione 23 giugno 2014, n. 89*.

(42) Comma aggiunto dalla *legge di conversione 23 giugno 2014, n. 89*.

---

(...)

**D.L. 23-12-2013 n. 146 (Art. 7)****Misure urgenti in tema di tutela dei diritti fondamentali dei detenuti e di riduzione controllata della popolazione carceraria.  
Pubblicato nella Gazz. Uff. 23 dicembre 2013, n. 300.**

(...)

**Art. 7** *Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale*

1. È istituito, presso il Ministero della giustizia, il Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale, di seguito denominato «Garante nazionale».

2. Il Garante nazionale è costituito in collegio, composto dal presidente e da due membri, i quali restano in carica per cinque anni non prorogabili. Essi sono scelti tra persone, non dipendenti delle pubbliche amministrazioni, che assicurano indipendenza e competenza nelle discipline afferenti la tutela dei diritti umani, e sono nominati, previa delibera del Consiglio dei Ministri, con decreto del Presidente della Repubblica, sentite le competenti commissioni parlamentari. <sup>(9)</sup>

3. I componenti del Garante nazionale non possono ricoprire cariche istituzionali, anche elettive, ovvero incarichi in partiti politici. Sono immediatamente sostituiti in caso di dimissioni, morte, incompatibilità sopravvenuta, accertato impedimento fisico o psichico, grave violazione dei doveri inerenti all'ufficio, ovvero nel caso in cui riportino condanna penale definitiva per delitto non colposo. Ai componenti del Garante nazionale è attribuita un'indennità forfetaria annua, determinata in misura pari al 40 per cento dell'indennità parlamentare annua per il Presidente e pari al 30 per cento per i membri del collegio, fermo restando il diritto al rimborso delle spese effettivamente sostenute di vitto, alloggio e trasporto per gli spostamenti effettuati nello svolgimento delle attività istituzionali. <sup>(10)</sup>

4. Alle dipendenze del Garante nazionale, che si avvale delle strutture e delle risorse messe a disposizione dal Ministro della giustizia, è istituito un ufficio composto da personale dello stesso Ministero, scelto in funzione delle conoscenze acquisite negli ambiti di competenza del Garante. La struttura e la composizione dell'ufficio sono determinate con successivo regolamento del Ministro della giustizia, da adottarsi entro tre mesi dalla data di entrata in vigore del presente decreto. <sup>(13)</sup>

5. Il Garante nazionale, oltre a promuovere e favorire rapporti di collaborazione con i garanti territoriali, ovvero con altre figure istituzionali comunque denominate, che hanno competenza nelle stesse materie:

a) vigila, affinché l'esecuzione della custodia dei detenuti, degli internati, dei soggetti sottoposti a custodia cautelare in carcere o ad altre forme di limitazione della libertà personale sia attuata in conformità alle norme e ai principi stabiliti dalla Costituzione, dalle convenzioni internazionali sui diritti umani ratificate dall'Italia, dalle leggi dello Stato e dai regolamenti;

b) visita, senza necessità di autorizzazione, gli istituti penitenziari, gli ospedali psichiatrici giudiziari e le strutture sanitarie destinate ad accogliere le persone sottoposte a misure di sicurezza detentive, le comunità terapeutiche e di accoglienza o comunque le strutture pubbliche e private dove si trovano persone sottoposte a misure alternative o alla misura cautelare degli arresti domiciliari, gli istituti penali per minori e le comunità di accoglienza per minori sottoposti a provvedimenti dell'autorità giudiziaria, nonché, previo avviso e senza che da ciò possa derivare danno per le attività investigative in corso, le camere di sicurezza delle Forze di polizia, accedendo, senza restrizioni, a qualunque locale adibito o comunque funzionale alle esigenze restrittive;

c) prende visione, previo consenso anche verbale dell'interessato, degli atti contenuti nel fascicolo della persona detenuta o privata della libertà personale e comunque degli atti riferibili alle condizioni di detenzione o di privazione della libertà;

d) richiede alle amministrazioni responsabili delle strutture indicate alla lettera b) le informazioni e i documenti necessari; nel caso in cui l'amministrazione non fornisca risposta nel termine di trenta giorni, informa il magistrato di sorveglianza competente e può richiedere l'emissione di un ordine di esibizione;

e) verifica il rispetto degli adempimenti connessi ai diritti previsti agli [articoli 20, 21, 22, e 23 del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1999, n. 394](#), e successive modificazioni, presso i centri di permanenza per i rimpatri previsti dall'[articolo 14 del testo unico di cui al](#)

*decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286*, e successive modificazioni, accedendo senza restrizione alcuna in qualunque locale; <sup>(12)</sup>

f) formula specifiche raccomandazioni all'amministrazione interessata, se accerta violazioni alle norme dell'ordinamento ovvero la fondatezza delle istanze e dei reclami proposti ai sensi dell'*articolo 35 della legge 26 luglio 1975, n. 354*. L'amministrazione interessata, in caso di diniego, comunica il dissenso motivato nel termine di trenta giorni;

g) tramette annualmente una relazione sull'attività svolta ai Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati, nonché al Ministro dell'interno e al Ministro della giustizia.

5-bis. Per il funzionamento del Garante nazionale è autorizzata la spesa di euro 200.000 annui a decorrere dall'anno 2016. <sup>(11)</sup>

---

(9) Comma così modificato dalla *legge di conversione 21 febbraio 2014, n. 10*.

(10) Comma così modificato dalla *legge di conversione 21 febbraio 2014, n. 10* e, successivamente, dall'*art. 1, comma 317, lett. a), L. 28 dicembre 2015, n. 208*, a decorrere dal 1° gennaio 2016.

(11) Comma aggiunto dall'*art. 1, comma 317, lett. b), L. 28 dicembre 2015, n. 208*, a decorrere dal 1° gennaio 2016.

(12) Lettera così modificata ai sensi di quanto disposto dall'*art. 19, comma 1, D.L. 17 febbraio 2017, n. 13*.

(13) In attuazione di quanto disposto dal presente comma vedi il *D.M. 11 marzo 2015, n. 36*.

(...)

**D.L. 10 ottobre 2012, n. 174 <sup>(1)</sup> <sup>(2)</sup>. (Artt. 1-2)**

**Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012.**

---

(1) Pubblicato nella Gazz. Uff. 10 ottobre 2012, n. 237.

(2) Convertito in legge, con modificazioni, dall'*art. 1, comma 1, L. 7 dicembre 2012, n. 213*.

---

IL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA

Visti gli *articoli 77 e 87 della Costituzione*;

Ritenuta la straordinaria necessità ed urgenza di emanare disposizioni in materia di gestione finanziaria e di funzionamento degli enti territoriali e locali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle aree colpite dal sisma del maggio 2012;

Viste le deliberazioni del Consiglio dei Ministri, adottate nelle riunioni del 4 e del 9 ottobre 2012;

Sulla proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri, del Ministro dell'interno e del Ministro dell'economia e delle finanze;

Emana

il seguente decreto-legge:

---

**Titolo I**

**Regioni**

**Art. 1** *Rafforzamento della partecipazione della Corte dei conti al controllo sulla gestione finanziaria delle regioni* <sup>(3)</sup> <sup>(27)</sup>

**D.L. 10 ottobre 2012, n. 174 (Artt. 1-2)**

1. Al fine di rafforzare il coordinamento della finanza pubblica, in particolare tra i livelli di governo statale e regionale, e di garantire il rispetto dei vincoli finanziari derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea, le disposizioni del presente articolo sono volte ad adeguare, ai sensi degli articoli [28](#), [81](#), [97](#), [100](#) e [119 della Costituzione](#), il controllo della Corte dei conti sulla gestione finanziaria delle regioni di cui all'[articolo 3, comma 5, della legge 14 gennaio 1994, n. 20](#), e all'[articolo 7, comma 7, della legge 5 giugno 2003, n. 131](#), e successive modificazioni. <sup>(19)</sup>

2. Annualmente le sezioni regionali di controllo della Corte dei conti trasmettono ai consigli regionali una relazione sulla tipologia delle coperture finanziarie adottate nelle leggi regionali approvate nell'anno precedente e sulle tecniche di quantificazione degli oneri. <sup>(16) (19)</sup>

3. Le sezioni regionali di controllo della Corte dei conti esaminano i bilanci preventivi e i rendiconti consuntivi delle regioni e degli enti che compongono il Servizio sanitario nazionale, con le modalità e secondo le procedure di cui all'[articolo 1, commi 166 e seguenti, della legge 23 dicembre 2005, n. 266](#), per la verifica del rispetto degli obiettivi annuali posti dal patto di stabilità interno, dell'osservanza del vincolo previsto in materia di indebitamento dall'[articolo 119, sesto comma, della Costituzione](#), della sostenibilità dell'indebitamento e dell'assenza di irregolarità suscettibili di pregiudicare, anche in prospettiva, gli equilibri economico-finanziari degli enti. I bilanci preventivi annuali e pluriennali e i rendiconti delle regioni con i relativi allegati sono trasmessi alle competenti sezioni regionali di controllo della Corte dei conti dai presidenti delle regioni con propria relazione. <sup>(19) (25)</sup>

4. Ai fini del comma 3, le sezioni regionali di controllo della Corte dei conti verificano altresì che i rendiconti delle regioni tengano conto anche delle partecipazioni in società controllate e alle quali è affidata la gestione di servizi pubblici per la collettività regionale e di servizi strumentali alla regione, nonché dei risultati definitivi della gestione degli enti del Servizio sanitario nazionale, per i quali resta fermo quanto previsto dall'[articolo 2, comma 2-sexies, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502](#), dall'[articolo 2, comma 12, della legge 28 dicembre 1995, n. 549](#), e dall'[articolo 32 della legge 27 dicembre 1997, n. 449](#). <sup>(19)</sup>

5. Il rendiconto generale della regione è parificato dalla sezione regionale di controllo della Corte dei conti ai sensi degli articoli [39](#), [40](#) e [41 del testo unico di cui al regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214](#). Alla decisione di parifica è allegata una relazione nella quale la Corte dei conti formula le sue osservazioni in merito alla legittimità e alla regolarità della gestione e propone le misure di correzione e gli interventi di riforma che ritiene necessari al fine, in particolare, di assicurare l'equilibrio del bilancio e di migliorare l'efficacia e l'efficienza della spesa. La decisione di parifica e la relazione sono trasmesse al presidente della giunta regionale e al consiglio regionale. <sup>(19)</sup>

**D.L. 10 ottobre 2012, n. 174 (Artt. 1-2)**

6. Il presidente della regione trasmette ogni dodici mesi alla Sezione regionale di controllo della Corte dei conti una relazione sul sistema dei controlli interni, adottata sulla base delle linee guida deliberate dalla Sezione delle autonomie della Corte dei conti e sui controlli effettuati nell'anno. <sup>(17) (24)</sup>

7. Nell'ambito della verifica di cui ai commi 3 e 4, l'accertamento, da parte delle competenti sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, di squilibri economico-finanziari, della mancata copertura di spese, della violazione di norme finalizzate a garantire la regolarità della gestione finanziaria o del mancato rispetto degli obiettivi posti con il patto di stabilità interno comporta per le amministrazioni interessate l'obbligo di adottare, entro sessanta giorni dalla comunicazione del deposito della pronuncia di accertamento, i provvedimenti idonei a rimuovere le irregolarità e a ripristinare gli equilibri di bilancio. Tali provvedimenti sono trasmessi alle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti che li verificano nel termine di trenta giorni dal ricevimento. Qualora la regione non provveda alla trasmissione dei suddetti provvedimenti o la verifica delle sezioni regionali di controllo dia esito negativo, è preclusa l'attuazione dei programmi di spesa per i quali è stata accertata la mancata copertura o l'insussistenza della relativa sostenibilità finanziaria. <sup>(11) (19)</sup>

8. Le relazioni redatte dalle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti ai sensi dei commi precedenti sono trasmesse alla Presidenza del Consiglio dei ministri e al Ministero dell'economia e delle finanze per le determinazioni di competenza. <sup>(19)</sup>

9. Ciascun gruppo consiliare dei consigli regionali approva un rendiconto di esercizio annuale, strutturato secondo linee guida deliberate dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano e recepite con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, per assicurare la corretta rilevazione dei fatti di gestione e la regolare tenuta della contabilità, nonché per definire la documentazione necessaria a corredo del rendiconto. In ogni caso il rendiconto evidenzia, in apposite voci, le risorse trasferite al gruppo dal consiglio regionale, con indicazione del titolo del trasferimento, nonché le misure adottate per consentire la tracciabilità dei pagamenti effettuati. <sup>(20) (23)</sup>

9-bis. Al fine di agevolare la rimozione degli squilibri finanziari delle regioni che adottano, o abbiano adottato, il piano di stabilizzazione finanziaria, ai sensi dell'*articolo 14, comma 22, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78*, convertito, con modificazioni, dalla *legge 30 luglio 2010, n. 122*, approvato dal Ministero dell'economia e delle finanze, nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze è istituito un Fondo di rotazione, con una dotazione di 50 milioni di euro, denominato «Fondo di rotazione per la concessione di anticipazioni alle regioni in situazione di squilibrio finanziario», finalizzato a concedere anticipazioni di cassa per il graduale ammortamento dei disavanzi e dei debiti fuori bilancio accertati, nonché per il concorso al sostegno degli oneri derivanti dall'attuazione del citato piano di stabilizzazione

**D.L. 10 ottobre 2012, n. 174 (Artt. 1-2)**

finanziaria ovvero per la regione Campania al finanziamento del piano di rientro di cui al comma 5 dell'*articolo 16 del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83*, convertito con modificazioni, dalla *legge 7 agosto 2012, n. 134*. <sup>(6)</sup> <sup>(26)</sup>

9-ter. Con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro per gli affari regionali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, di intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano, da emanare entro il termine del 31 marzo 2013 sono individuati i criteri per la determinazione dell'importo massimo dell'anticipazione di cui al comma 9-bis attribuibile a ciascuna regione, nonché le modalità per la concessione e per la restituzione della stessa in un periodo massimo di 10 anni, decorrente dall'anno successivo a quello in cui viene erogata l'anticipazione. I criteri per la determinazione dell'anticipazione attribuibile a ciascuna Regione sono definiti nei limiti dell'importo massimo fissato in euro 10 per abitante e della disponibilità annua del Fondo. <sup>(7)</sup>

9-quater. Alla copertura degli oneri derivanti per l'anno 2013 dalle disposizioni di cui ai commi 9-bis e 9-ter, si provvede a valere sulla dotazione del Fondo di rotazione di cui all'articolo 4, comma 1. Il Fondo di cui al comma 9-bis è altresì alimentato dalle somme del Fondo rimborsate dalle regioni. <sup>(8)</sup>

9-quinquies. Con decreti del Ministro dell'economia e delle finanze si provvede alle occorrenti variazioni di bilancio. <sup>(4)</sup>

9-sexies. In sede di prima applicazione delle disposizioni di cui ai commi 9-bis e seguenti, alle regioni interessate, in presenza di eccezionali motivi di urgenza, può essere concessa un'anticipazione a valere sul Fondo di rotazione di cui al comma 9-bis, da riassorbire secondo tempi e modalità disciplinati dal decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri di cui al comma 9-ter. <sup>(9)</sup>

9-septies. Il piano di stabilizzazione finanziaria di cui al comma 9-bis, per le regioni che abbiano già adottato il piano stesso, è completato entro il 30 giugno 2016 e l'attuazione degli atti indicati nel piano deve avvenire entro il 31 dicembre 2017. Per le restanti regioni i predetti termini sono, rispettivamente, di quattro e cinque anni dall'adozione del ripetuto piano di stabilizzazione finanziaria. Conseguentemente, sono soppressi i commi 13, 14 e 15 dell'*articolo 1 del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174*, convertito con modificazioni dalla *legge 7 dicembre 2012, n. 213*. <sup>(10)</sup>

10. Il rendiconto è trasmesso da ciascun gruppo consiliare al presidente del consiglio regionale, che lo trasmette al presidente della regione. Entro sessanta giorni dalla chiusura dell'esercizio, il presidente della regione trasmette il rendiconto di ciascun gruppo alla competente sezione regionale di controllo della Corte dei conti perché si pronunci, nel termine di trenta giorni dal ricevimento, sulla regolarità dello stesso con apposita delibera, che è trasmessa al presidente della regione per il successivo inoltro al presidente del

**D.L. 10 ottobre 2012, n. 174 (Artt. 1-2)**

consiglio regionale, che ne cura la pubblicazione. In caso di mancata pronuncia nei successivi trenta giorni, il rendiconto di esercizio si intende comunque approvato. Il rendiconto è, altresì, pubblicato in allegato al conto consuntivo del consiglio regionale e nel sito istituzionale della regione. <sup>(12) (21)</sup>

11. Qualora la competente sezione regionale di controllo della Corte dei conti riscontri che il rendiconto di esercizio del gruppo consiliare o la documentazione trasmessa a corredo dello stesso non sia conforme alle prescrizioni stabilite a norma del presente articolo, trasmette, entro trenta giorni dal ricevimento del rendiconto, al presidente della regione una comunicazione affinché si provveda alla relativa regolarizzazione, fissando un termine non superiore a trenta giorni. La comunicazione è trasmessa al presidente del consiglio regionale per i successivi adempimenti da parte del gruppo consiliare interessato e sospende il decorso del termine per la pronuncia della sezione. Nel caso in cui il gruppo non provveda alla regolarizzazione entro il termine fissato, decade, per l'anno in corso, dal diritto all'erogazione di risorse da parte del consiglio regionale. La decadenza di cui al presente comma comporta l'obbligo di restituire le somme ricevute a carico del bilancio del consiglio regionale e non rendicontate. <sup>(13) (21)</sup>

12. La decadenza e l'obbligo di restituzione di cui al comma 11 conseguono alla mancata trasmissione del rendiconto entro il termine individuato ai sensi del comma 10, ovvero alla delibera di non regolarità del rendiconto da parte della sezione regionale di controllo della Corte dei conti. Avverso le delibere della Sezione regionale di controllo della Corte dei conti, di cui al presente comma, è ammessa l'impugnazione alle Sezioni riunite della Corte dei conti in speciale composizione, con le forme e i termini di cui all'*articolo 243-quater, comma 5, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267*. <sup>(18) (14) (21)</sup>

[13. Le regioni che abbiano adottato il piano di stabilizzazione finanziaria, ai sensi dell'*articolo 14, comma 22, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78*, convertito, con modificazioni, dalla *legge 30 luglio 2010, n. 122*, formalmente approvato con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, possono chiedere al Ministero dell'economia e delle finanze, entro il 15 dicembre 2012, un'anticipazione di cassa da destinare esclusivamente al pagamento delle spese di parte corrente relative a spese di personale, alla produzione di servizi in economia e all'acquisizione di servizi e forniture, già impegnate e comunque non derivanti da riconoscimento dei debiti fuori bilancio. <sup>(5)</sup> ]

[14. L'anticipazione di cui al comma 13 è concessa, nei limiti di 50 milioni di euro per l'anno 2012, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, che stabilisce altresì le modalità per l'erogazione e per la restituzione dell'anticipazione straordinaria in un periodo massimo di cinque anni, a decorrere dall'anno successivo a quello in cui è erogata l'anticipazione. <sup>(5)</sup> ]

**D.L. 10 ottobre 2012, n. 174 (Artt. 1-2)**

[15. Alla copertura degli oneri derivanti, nell'anno 2012, dalle disposizioni recate dai commi 13 e 14 si provvede a valere sulla dotazione del Fondo di rotazione di cui all'articolo 4, comma 5. <sup>(5)</sup> ]

16. Le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano adeguano il proprio ordinamento alle disposizioni del presente articolo entro un anno dalla data di entrata in vigore del presente decreto. <sup>(22) (15)</sup>

17. Dall'attuazione del presente articolo non devono derivare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

---

(3) Articolo così sostituito dalla *legge di conversione 7 dicembre 2012, n. 213*.

(4) Comma inserito dall'*art. 1, comma 230, L. 24 dicembre 2012, n. 228*, a decorrere dal 1° gennaio 2013.

(5) Comma soppresso dal *comma 9-septies del presente art. 1, D.L. 174/2012*, come inserito dall'*art. 1, comma 230, L. 24 dicembre 2012, n. 228*, a decorrere dal 1° gennaio 2013.

(6) Comma inserito dall'*art. 1, comma 230, L. 24 dicembre 2012, n. 228*, a decorrere dal 1° gennaio 2013, e così modificato dall'*art. 11, comma 16, D.L. 28 giugno 2013, n. 76*, convertito, con modificazioni, dalla *L. 9 agosto 2013, n. 99*. Il presente comma era stato sostituito dall'*art. 1, comma 4, lett. a), D.L. 31 ottobre 2013, n. 126*, non convertito in legge (*Comunicato 31 dicembre 2013*, pubblicato nella G.U. 31 dicembre 2013, n. 305) e dall'*art. 3, comma 3, lett. a), D.L. 30 dicembre 2013, n. 151*, non convertito in legge (*Comunicato 1° marzo 2014*, pubblicato nella G.U. 1° marzo 2014, n. 50).

(7) Comma inserito dall'*art. 1, comma 230, L. 24 dicembre 2012, n. 228*, a decorrere dal 1° gennaio 2013. Il presente comma era stato modificato dall'*art. 1, comma 4, lett. b), D.L. 31 ottobre 2013, n. 126*, non convertito in legge (*Comunicato 31 dicembre 2013*, pubblicato nella G.U. 31 dicembre 2013, n. 305) e dall'*art. 3, comma 3, lett. b), D.L. 30 dicembre 2013, n. 151*, non convertito in legge (*Comunicato 1° marzo 2014*, pubblicato nella G.U. 1° marzo 2014, n. 50).

(8) Comma inserito dall'*art. 1, comma 230, L. 24 dicembre 2012, n. 228*, a decorrere dal 1° gennaio 2013. Il presente comma era stato modificato dall'*art. 1, comma 4, lett. c), D.L. 31 ottobre 2013, n. 126*, non convertito in legge (*Comunicato 31 dicembre 2013*, pubblicato nella G.U. 31 dicembre 2013, n. 305) e dall'*art. 3, comma 3, lett. c), D.L. 30 dicembre 2013, n. 151*, non convertito in legge (*Comunicato 1° marzo 2014*, pubblicato nella G.U. 1° marzo 2014, n. 50).

**D.L. 10 ottobre 2012, n. 174 (Artt. 1-2)**

(9) Comma inserito dall'[art. 1, comma 230, L. 24 dicembre 2012, n. 228](#), a decorrere dal 1° gennaio 2013. Il presente comma era stato modificato dall'[art. 1, comma 4, lett. d\), D.L. 31 ottobre 2013, n. 126](#), non convertito in legge ([Comunicato 31 dicembre 2013](#), pubblicato nella G.U. 31 dicembre 2013, n. 305) e dall'[art. 3, comma 3, lett. d\), D.L. 30 dicembre 2013, n. 151](#), non convertito in legge ([Comunicato 1° marzo 2014](#), pubblicato nella G.U. 1° marzo 2014, n. 50).

(10) Comma inserito dall'[art. 1, comma 230, L. 24 dicembre 2012, n. 228](#), a decorrere dal 1° gennaio 2013. Il presente comma era stato modificato dall'[art. 1, comma 4, lett. e\), D.L. 31 ottobre 2013, n. 126](#), non convertito in legge ([Comunicato 31 dicembre 2013](#), pubblicato nella G.U. 31 dicembre 2013, n. 305) e dall'[art. 3, comma 3, lett. e\), D.L. 30 dicembre 2013, n. 151](#), non convertito in legge ([Comunicato 1° marzo 2014](#), pubblicato nella G.U. 1° marzo 2014, n. 50).

(11) La Corte costituzionale, con [sentenza 26 febbraio-6 marzo 2014, n. 39](#) (Gazz. Uff. 12 marzo 2014, n. 12 – Prima serie speciale), ha dichiarato, tra l'altro, l'illegittimità costituzionale del presente comma, limitatamente alla parte in cui si riferisce al controllo dei bilanci preventivi e dei rendiconti consuntivi delle Regioni.

(12) La Corte costituzionale, con [sentenza 26 febbraio-6 marzo 2014, n. 39](#) (Gazz. Uff. 12 marzo 2014, n. 12 – Prima serie speciale), corretta con [ordinanza 7-15 maggio 2014, n. 131](#) (Gazz. Uff. 21 maggio 2014, n. 22 - Prima serie speciale), ha dichiarato, tra l'altro: a) l'illegittimità costituzionale del primo periodo del presente comma, limitatamente alle parole «che lo trasmette al presidente della Regione»; b) l'illegittimità costituzionale del secondo periodo del presente comma, limitatamente alle parole «al presidente della regione per il successivo inoltrare»; c) l'illegittimità costituzionale del secondo periodo del presente comma, nella parte in cui prevede il «presidente della regione», anziché il «presidente del consiglio regionale».

(13) La Corte costituzionale, con [sentenza 26 febbraio-6 marzo 2014, n. 39](#) (Gazz. Uff. 12 marzo 2014, n. 12 – Prima serie speciale), ha dichiarato, tra l'altro: a) l'illegittimità costituzionale del primo periodo del presente comma, nella parte in cui prevede il «presidente della regione», anziché il «presidente del consiglio regionale»; b) l'illegittimità costituzionale del terzo periodo del presente comma; c) l'illegittimità costituzionale del quarto periodo del presente comma, nella parte in cui prevede che l'obbligo di restituire le somme ricevute a carico del bilancio del consiglio regionale e non rendicontate consegue alla «decadenza di cui al presente comma», anziché all'omessa regolarizzazione di cui al presente comma.

(14) La Corte costituzionale, con [sentenza 26 febbraio-6 marzo 2014, n. 39](#) (Gazz. Uff. 12 marzo 2014, n. 12 – Prima serie speciale), ha dichiarato, tra l'altro, l'illegittimità costituzionale del presente comma, là dove prevede che

**D.L. 10 ottobre 2012, n. 174 (Artt. 1-2)**

«La decadenza e l'obbligo di restituzione di cui al comma 11 conseguono» anziché prevedere che «L'obbligo di restituzione di cui al comma 11 consegue».

(15) La Corte costituzionale, con [sentenza 26 febbraio-6 marzo 2014, n. 39](#) (Gazz. Uff. 12 marzo 2014, n. 12 – Prima serie speciale), ha dichiarato, tra l'altro, l'illegittimità costituzionale del presente comma, nella parte in cui impone alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome di Trento e di Bolzano di adeguare il proprio ordinamento alle disposizioni dei commi 7, limitatamente alla parte in cui si riferisce al controllo dei bilanci preventivi e dei rendiconti consuntivi delle Regioni; 10, primo periodo, limitatamente alle parole «che lo trasmette al presidente della Regione»; 10, secondo periodo, limitatamente alle parole «al presidente della regione per il successivo inoltro»; 11, primo periodo, nella parte in cui prevede il «presidente della regione», anziché il «presidente del consiglio regionale»; 11, terzo periodo; 11, quarto periodo, nella parte in cui prevede che l'obbligo di restituire le somme ricevute a carico del bilancio del consiglio regionale e non rendicontate consegue alla «decadenza di cui al presente comma», anziché all'omessa regolarizzazione di cui allo stesso comma 11; 12, là dove prevede che «La decadenza e l'obbligo di restituzione di cui al comma 11 conseguono» anziché prevedere che «L'obbligo di restituzione di cui al comma 11 consegue».

(16) Comma così modificato dall' [art. 33, comma 2, lett. a\), n. 1\), D.L. 24 giugno 2014, n. 91](#), convertito, con modificazioni, dalla [L. 11 agosto 2014, n. 116](#).

(17) Comma così sostituito dall' [art. 33, comma 2, lett. a\), n. 2\), D.L. 24 giugno 2014, n. 91](#), convertito, con modificazioni, dalla [L. 11 agosto 2014, n. 116](#).

(18) Comma così modificato dall' [art. 33, comma 2, lett. a\), n. 3\), D.L. 24 giugno 2014, n. 91](#), convertito, con modificazioni, dalla [L. 11 agosto 2014, n. 116](#).

(19) La Corte costituzionale, con [sentenza 26 febbraio - 6 marzo 2014, n. 39](#) (Gazz. Uff. 12 marzo 2014, n. 12, 1<sup>a</sup> Serie speciale), ha dichiarato inammissibili, nei sensi e nei limiti di cui in motivazione, nonché non fondate, nei sensi e nei limiti di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi da 1 a 8, promosse in riferimento agli articoli 117 e 119 della Costituzione e ad altre norme meglio precisate in sentenza.

(20) La Corte costituzionale, con [sentenza 26 febbraio - 6 marzo 2014, n. 39](#) (Gazz. Uff. 12 marzo 2014, n. 12, 1<sup>a</sup> Serie speciale), ha dichiarato non fondate, nei sensi e nei limiti di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 9, promosse in riferimento agli articoli 116, 117, 119 e 127 della Costituzione e ad altre norme meglio precisate in sentenza.

**D.L. 10 ottobre 2012, n. 174 (Artt. 1-2)**

(21) La Corte costituzionale, con [sentenza 26 febbraio - 6 marzo 2014, n. 39](#) (Gazz. Uff. 12 marzo 2014, n. 12, 1<sup>a</sup> Serie speciale), ha dichiarato non fondate, nei sensi e nei limiti di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 10, 11 e 12, promosse in riferimento agli articoli 116, 117, 119 e 127 della Costituzione e ad altre norme meglio precisate in sentenza.

(22) La Corte costituzionale, con [sentenza 26 febbraio - 6 marzo 2014, n. 39](#) (Gazz. Uff. 12 marzo 2014, n. 12, 1<sup>a</sup> Serie speciale), ha dichiarato inammissibili, nei sensi e nei limiti di cui in motivazione, nonché non fondate, nei sensi e nei limiti di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 16, promosse in riferimento a varie norme meglio precisate in sentenza.

(23) In attuazione di quanto disposto dal presente comma vedi il [D.P.C.M. 21 dicembre 2012](#).

(24) Per le linee guida di cui al presente comma vedi la [Deliberazione 11 febbraio 2013, n. 5](#), la [Deliberazione 15 aprile 2014, n. 9/SEZAUT/2014/INPR](#), la [Deliberazione 17 febbraio 2015, n. 7/SEZAUT/2015/INPR](#) e la [Deliberazione 2 maggio 2016, n. 17/SEZAUT/2016/INPR](#).

(25) Vedi, anche, la [Deliberazione 22 febbraio 2013, n. 6/SEZAUT/2013/INPR](#), la [Deliberazione 4 marzo 2014, n. 5/SEZAUT/2014/INPR](#) e la [Deliberazione 15 aprile 2014, n. 10/SEZAUT/2014/INPR](#).

(26) Vedi, anche, l' [art. 17, comma 5, D.L. 6 marzo 2014, n. 16](#), convertito, con modificazioni, dalla [L. 2 maggio 2014, n. 68](#).

(27) Vedi, anche, l' [art. 1, comma 799, L. 28 dicembre 2015, n. 208](#).

---

**Art. 1-bis** *Modifiche al [decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149](#)* <sup>(28)</sup>

1. All'[articolo 1 del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149](#), sono apportate le seguenti modificazioni:

a) al comma 2:

1) al primo periodo, dopo le parole: «fine legislatura» sono inserite le seguenti: «, redatta dal servizio bilancio e finanze della regione e dall'organo di vertice dell'amministrazione regionale,»;

**D.L. 10 ottobre 2012, n. 174 (Artt. 1-2)**

2) al secondo periodo, dopo le parole: «Tavolo tecnico interistituzionale» sono inserite le seguenti: «, se insediato,»;

3) al quarto periodo, dopo le parole: «il triennio 2010-2012» sono inserite le seguenti: «e per i trienni successivi»;

b) al comma 3, secondo periodo, dopo le parole: «Tavolo tecnico interistituzionale» sono inserite le seguenti: «, se insediato,»;

c) dopo il comma 3 è inserito il seguente:

«3-bis. La relazione di cui ai commi 2 e 3 è trasmessa, entro dieci giorni dalla sottoscrizione del Presidente della Giunta regionale, alla sezione regionale di controllo della Corte dei conti, che, entro trenta giorni dal ricevimento, esprime le proprie valutazioni al Presidente della Giunta regionale. Le valutazioni espresse dalla sezione regionale di controllo della Corte dei conti sono pubblicate nel sito istituzionale della regione entro il giorno successivo al ricevimento da parte del Presidente della Giunta regionale.»;

d) al comma 5 è aggiunto, in fine, il seguente periodo: «In caso di mancata adozione dell'atto di cui al primo periodo, il Presidente della Giunta regionale è comunque tenuto a predisporre la relazione di fine legislatura secondo i criteri di cui al comma 4»;

e) il comma 6 è sostituito dal seguente:

«6. In caso di mancato adempimento dell'obbligo di redazione e di pubblicazione, nel sito istituzionale dell'ente, della relazione di fine legislatura, al Presidente della Giunta regionale e, qualora non abbiano predisposto la relazione, al responsabile del servizio bilancio e finanze della regione e all'organo di vertice dell'amministrazione regionale è ridotto della metà, con riferimento alle successive tre mensilità, rispettivamente, l'importo dell'indennità di mandato e degli emolumenti. Il Presidente della regione è, inoltre, tenuto a dare notizia della mancata pubblicazione della relazione, motivandone le ragioni, nella pagina principale del sito istituzionale dell'ente.».

(29)

2. All'[articolo 4 del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149](#), sono apportate le seguenti modificazioni:

a) al comma 2:

1) al primo periodo, dopo le parole: «fine mandato» sono inserite le seguenti: «, redatta dal responsabile del servizio finanziario o dal segretario generale,»;

2) al secondo periodo, dopo le parole: «Tavolo tecnico interistituzionale» sono inserite le seguenti: «, se insediato,»;

b) al comma 3, secondo periodo, dopo le parole: «Tavolo tecnico interistituzionale» sono inserite le seguenti: «, se insediato,»;

c) dopo il comma 3 è inserito il seguente:

«3-bis. La relazione di cui ai commi 2 e 3 è trasmessa, entro dieci giorni dalla sottoscrizione del presidente della provincia o del sindaco, alla sezione regionale di controllo della Corte dei conti.»;

d) al comma 5 è aggiunto, in fine, il seguente periodo: «In caso di mancata adozione dell'atto di cui al primo periodo, il presidente della provincia

**D.L. 10 ottobre 2012, n. 174 (Artt. 1-2)**

o il sindaco sono comunque tenuti a predisporre la relazione di fine mandato secondo i criteri di cui al comma 4»;

e) il comma 6 è sostituito dal seguente:

«6. In caso di mancato adempimento dell'obbligo di redazione e di pubblicazione, nel sito istituzionale dell'ente, della relazione di fine mandato, al sindaco e, qualora non abbia predisposto la relazione, al responsabile del servizio finanziario del comune o al segretario generale è ridotto della metà, con riferimento alle tre successive mensilità, rispettivamente, l'importo dell'indennità di mandato e degli emolumenti. Il sindaco è, inoltre, tenuto a dare notizia della mancata pubblicazione della relazione, motivandone le ragioni, nella pagina principale del sito istituzionale dell'ente».

3. Dopo l'*articolo 4 del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149*, è inserito il seguente:

«Art. 4-bis (Relazione di inizio mandato provinciale e comunale). - 1. Al fine di garantire il coordinamento della finanza pubblica, il rispetto dell'unità economica e giuridica della Repubblica e il principio di trasparenza delle decisioni di entrata e di spesa, le province e i comuni sono tenuti a redigere una relazione di inizio mandato, volta a verificare la situazione finanziaria e patrimoniale e la misura dell'indebitamento dei medesimi enti. 2. La relazione di inizio mandato, predisposta dal responsabile del servizio finanziario o dal segretario generale, è sottoscritta dal presidente della provincia o dal sindaco entro il novantesimo giorno dall'inizio del mandato. Sulla base delle risultanze della relazione medesima, il presidente della provincia o il sindaco in carica, ove ne sussistano i presupposti, possono ricorrere alle procedure di riequilibrio finanziario vigenti.».

4. All'*articolo 5 del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149*, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) al comma 1:

1) all'alinea, dopo le parole: «n. 196,» sono inserite le seguenti: «anche nei confronti delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano,» e le parole: «, anche attraverso le rilevazioni SIOPE,» sono soppresse;

2) dopo la lettera c) è aggiunta la seguente:

«c-bis) aumento non giustificato delle spese in favore dei gruppi consiliari e degli organi istituzionali»;

3) è aggiunto, in fine, il seguente periodo: «Le verifiche di cui all'alinea sono attivate anche attraverso le rilevazioni SIOPE, rispetto agli indicatori di cui alle lettere a), b) e c), e le rilevazioni del Ministero dell'interno, per gli enti locali, e del Dipartimento per gli affari regionali, il turismo e lo sport della Presidenza del Consiglio dei ministri, per le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, rispetto all'indicatore di cui alla lettera c-bis).»;

b) dopo il comma 1 è inserito il seguente:

«1-bis. Qualora siano evidenziati squilibri finanziari, anche attraverso le rilevazioni SIOPE, rispetto agli indicatori di cui al comma 1, lettere a), b) e c), e le rilevazioni del Ministero dell'interno, per gli enti locali, e del Dipartimento

**D.L. 10 ottobre 2012, n. 174 (Artt. 1-2)**

per gli affari regionali, il turismo e lo sport, per le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, rispetto all'indicatore di cui al comma 1, lettera c-bis), il Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato ne dà immediata comunicazione alla sezione regionale di controllo della Corte dei conti competente per territorio.»;

c) il comma 2 è abrogato.».

---

(28) Articolo inserito dalla *legge di conversione 7 dicembre 2012, n. 213*.

(29) La Corte costituzionale, con *sentenza 16 - 19 luglio 2013, n. 219* (Gazz. Uff. 24 luglio 2013, n. 30, 1<sup>a</sup> Serie speciale), ha dichiarato, fra l'altro, non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1 -bis, nei sensi e nei limiti di cui in motivazione.

---

**Art. 2** *Riduzione dei costi della politica nelle regioni* <sup>(30)</sup>

1. Ai fini del coordinamento della finanza pubblica e per il contenimento della spesa pubblica, a decorrere dal 2013 una quota pari all'80 per cento dei trasferimenti erariali a favore delle regioni, diversi da quelli destinati al finanziamento del Servizio sanitario nazionale, delle politiche sociali e per le non autosufficienze e al trasporto pubblico locale, è erogata a condizione che la regione, con le modalità previste dal proprio ordinamento, entro il 23 dicembre 2012, ovvero entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto qualora occorra procedere a modifiche statutarie: <sup>(31)</sup>

a) abbia dato applicazione a quanto previsto dall'*articolo 14, comma 1, lettere a), b), d) ed e), del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138*, convertito, con modificazioni, dalla *legge 14 settembre 2011, n. 148*;

b) abbia definito l'importo dell'indennità di funzione e dell'indennità di carica, nonché delle spese di esercizio del mandato, dei consiglieri e degli assessori regionali, spettanti in virtù del loro mandato, in modo tale che non ecceda complessivamente l'importo riconosciuto dalla regione più virtuosa. La regione più virtuosa è individuata dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano entro il 10 dicembre 2012. Decorso inutilmente tale termine, la regione più virtuosa è individuata con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri o, su sua delega, del Ministro per gli affari regionali, il turismo e lo sport, di concerto con

**D.L. 10 ottobre 2012, n. 174 (Artt. 1-2)**

i Ministri dell'interno, per la pubblica amministrazione e la semplificazione e dell'economia e delle finanze, adottato nei successivi quindici giorni;

c) abbia disciplinato l'assegno di fine mandato dei consiglieri regionali in modo tale che non ecceda l'importo riconosciuto dalla regione più virtuosa. La regione più virtuosa è individuata dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni, e le province autonome di Trento e di Bolzano entro il 10 dicembre 2012 secondo le modalità di cui alla lettera b). Le disposizioni di cui alla presente lettera non si applicano alle regioni che abbiano abolito gli assegni di fine mandato;

d) abbia introdotto il divieto di cumulo di indennità o emolumenti, ivi comprese le indennità di funzione o di presenza in commissioni o organi collegiali, derivanti dalle cariche di presidente della regione, di presidente del consiglio regionale, di assessore o di consigliere regionale, prevedendo inoltre che il titolare di più cariche sia tenuto ad optare, fin che dura la situazione di cumulo potenziale, per uno solo degli emolumenti o indennità;

e) abbia previsto, per i consiglieri, la gratuità della partecipazione alle commissioni permanenti e speciali, con l'esclusione anche di diarie, indennità di presenza e rimborsi di spese comunque denominati;

f) abbia disciplinato le modalità di pubblicità e trasparenza dello stato patrimoniale dei titolari di cariche pubbliche elettive e di governo di competenza, prevedendo che la dichiarazione, da pubblicare annualmente, all'inizio e alla fine del mandato, nel sito istituzionale dell'ente, riguardi: i dati di reddito e di patrimonio, con particolare riferimento ai redditi annualmente dichiarati; i beni immobili e mobili registrati posseduti; le partecipazioni in società quotate e non quotate; la consistenza degli investimenti in titoli obbligazionari, titoli di Stato o in altre utilità finanziarie detenute anche tramite fondi di investimento, SICAV o intestazioni fiduciarie, stabilendo altresì sanzioni amministrative per la mancata o parziale ottemperanza;

g) fatti salvi i rimborsi delle spese elettorali previsti dalla normativa nazionale, abbia definito l'importo dei contributi in favore dei gruppi consiliari, al netto delle spese per il personale, da destinare esclusivamente agli scopi istituzionali riferiti all'attività del consiglio regionale e alle funzioni di studio, editoria e comunicazione, esclusa in ogni caso la contribuzione per partiti o movimenti politici, nonché per gruppi composti da un solo consigliere, salvo quelli che risultino così composti già all'esito delle elezioni, in modo tale che non eccedano complessivamente l'importo riconosciuto dalla regione più virtuosa, secondo criteri omogenei, ridotto della metà. La regione più virtuosa è individuata dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano entro il 10 dicembre 2012, tenendo conto delle dimensioni del territorio e della popolazione residente in ciascuna regione, secondo le modalità di cui alla lettera b);

h) abbia definito, per le legislature successive a quella in corso e salvaguardando per le legislature correnti i contratti in essere, l'ammontare delle spese per il personale dei gruppi consiliari, secondo un parametro omogeneo, tenendo conto del numero dei consiglieri, delle dimensioni del territorio e dei modelli organizzativi di ciascuna regione;

**D.L. 10 ottobre 2012, n. 174 (Artt. 1-2)**

i) abbia dato applicazione alle regole previste dall'*articolo 6* e dall'*articolo 9, comma 28, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78*, convertito, con modificazioni, dalla *legge 30 luglio 2010, n. 122*, e successive modificazioni, dall'*articolo 22, commi da 2 a 4*, dall'*articolo 23-bis, commi 5-bis e 5-ter*, e dall'*articolo 23-ter del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201*, convertito, con modificazioni, dalla *legge 22 dicembre 2011, n. 214*, dall'*articolo 3, commi 4, 5, 6 e 9*, dall'*articolo 4*, dall'*articolo 5, comma 6*, e dall'*articolo 9, comma 1, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95*, convertito, con modificazioni, dalla *legge 7 agosto 2012, n. 135*;

l) abbia istituito, altresì, un sistema informativo al quale affluiscono i dati relativi al finanziamento dell'attività dei gruppi politici, curandone, altresì, la pubblicità nel proprio sito istituzionale. I dati sono resi disponibili, per via telematica, al sistema informativo della Corte dei conti, al Ministero dell'economia e delle finanze -- Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, nonché alla Commissione per la trasparenza e il controllo dei rendiconti dei partiti e dei movimenti politici di cui all'*articolo 9 della legge 6 luglio 2012, n. 96*;

m) abbia adottato provvedimenti volti a recepire quanto disposto dall'*articolo 14, comma 1, lettera f), del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138*, convertito, con modificazioni, dalla *legge 14 settembre 2011, n. 148*. La regione, a decorrere dalla data di entrata in vigore del presente decreto e fatti salvi i relativi trattamenti già in erogazione a tale data, fino all'adozione dei provvedimenti di cui al primo periodo, può prevedere o corrispondere trattamenti pensionistici o vitalizi in favore di coloro che abbiano ricoperto la carica di presidente della regione, di consigliere regionale o di assessore regionale solo se, a quella data, i beneficiari:

1) hanno compiuto sessantasei anni di età;

2) hanno ricoperto tali cariche, anche non continuativamente, per un periodo non inferiore a dieci anni. Fino all'adozione dei provvedimenti di cui alla presente lettera, in assenza dei requisiti di cui ai numeri 1) e 2), la regione non corrisponde i trattamenti maturati dopo la data di entrata in vigore del presente decreto. Le disposizioni di cui alla presente lettera non si applicano alle regioni che abbiano abolito i vitalizi;

n) abbia escluso, ai sensi degli articoli 28 e 29 del codice penale, l'erogazione del vitalizio in favore di chi sia condannato in via definitiva per delitti contro la pubblica amministrazione.

2. Ferme restando le riduzioni di cui al comma 1, alinea, in caso di mancato adeguamento alle disposizioni di cui al comma 1 entro i termini ivi previsti, a decorrere dal 1° gennaio 2013 i trasferimenti erariali a favore della regione inadempiente sono ridotti per un importo corrispondente alla metà delle somme da essa destinate per l'esercizio 2013 al trattamento economico complessivo spettante ai membri del consiglio regionale e ai membri della giunta regionale.

3. Gli enti interessati comunicano il documentato rispetto delle condizioni di cui al comma 1 mediante comunicazione da inviare alla Presidenza del

**D.L. 10 ottobre 2012, n. 174 (Artt. 1-2)**

Consiglio dei ministri e al Ministero dell'economia e delle finanze entro il quindicesimo giorno successivo alla scadenza dei termini di cui al comma 1. Le disposizioni del comma 1 si applicano anche alle regioni nelle quali, alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, il presidente della regione abbia presentato le dimissioni ovvero si debbano svolgere le consultazioni elettorali entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto. Le regioni di cui al precedente periodo adottano le disposizioni di cui al comma 1 entro tre mesi dalla data della prima riunione del nuovo consiglio regionale ovvero, qualora occorra procedere a modifiche statutarie, entro sei mesi dalla medesima data. Ai fini del coordinamento della finanza pubblica, se, all'atto dell'indizione delle elezioni per il rinnovo del consiglio regionale, la regione non ha provveduto all'adeguamento statutario nei termini di cui all'[articolo 14, comma 1, lettera a\), del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138](#), convertito, con modificazioni, dalla [legge 14 settembre 2011, n. 148](#), le elezioni sono indette per il numero massimo dei consiglieri regionali previsto, in rapporto alla popolazione, dal medesimo [articolo 14, comma 1, lettera a\), del decreto-legge n. 138 del 2011](#).

4. Le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano provvedono ad adeguare i propri ordinamenti a quanto previsto dal comma 1 compatibilmente con i propri statuti di autonomia e con le relative norme di attuazione.

5. Qualora le regioni non adeguino i loro ordinamenti entro i termini di cui al comma 1 ovvero entro quelli di cui al comma 3, alla regione inadempiente è assegnato, ai sensi dell'[articolo 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131](#), il termine di novanta giorni per provvedervi. Il mancato rispetto di tale ulteriore termine è considerato grave violazione di legge ai sensi dell'[articolo 126, primo comma, della Costituzione](#).

6. All'[articolo 2 della legge 23 dicembre 2009, n. 191](#), sono apportate le seguenti modificazioni:

a) al comma 83, secondo periodo, le parole: «il presidente della regione commissario ad acta» sono sostituite dalle seguenti: «il presidente della regione o un altro soggetto commissario ad acta»;

b) dopo il comma 84 è inserito il seguente:

«84-bis. In caso di dimissioni o di impedimento del presidente della regione il Consiglio dei ministri nomina un commissario ad acta, al quale spettano i poteri indicati nel terzo e quarto periodo del comma 83 fino all'insediamento del nuovo presidente della regione o alla cessazione della causa di impedimento. Il presente comma si applica anche ai commissariamenti disposti ai sensi dell'[articolo 4, comma 2, del decreto-legge 1° ottobre 2007, n. 159](#), convertito, con modificazioni, dalla [legge 29 novembre 2007, n. 222](#), e successive modificazioni.».

**D.L. 10 ottobre 2012, n. 174 (Artt. 1-2)**

7. Al terzo periodo del comma 6 dell'*articolo 1 della legge 3 giugno 1999, n. 157*, e successive modificazioni, dopo le parole: «Camera dei deputati» sono inserite le seguenti: «o di un Consiglio regionale». <sup>(32)</sup>

---

(30) Articolo così sostituito dalla *legge di conversione 7 dicembre 2012, n. 213*.

(31) Alinea così modificato dall' *art. 10, comma 7, D.L. 28 giugno 2013, n. 76*, convertito, con modificazioni, dalla *L. 9 agosto 2013, n. 99*.

(32) La Corte costituzionale, con *sentenza 10 - 13 febbraio 2014, n. 23* (Gazz. Uff. 19 febbraio 2014, n. 9, 1<sup>a</sup> Serie speciale), ha dichiarato non fondate, nei sensi e nei limiti di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2 promosse in riferimento agli articoli 116 e 117 della Costituzione e ad altre norme meglio precisate in sentenza. Ha dichiarato, inoltre, inammissibili, nei sensi e nei limiti di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, promosse in riferimento agli articoli 117 e 119 della Costituzione e ad altre norme meglio precisate in sentenza.

---

**D.L. 31-5-2010 n. 78 (Art. 9)**

Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica.

Publicato nella Gazz. Uff. 31 maggio 2010, n. 125, S.O.

(...)

**Capo III****Contenimento delle spese in materia di impiego pubblico, invalidità e previdenza**

**Art. 9** *Contenimento delle spese in materia di impiego pubblico* <sup>(104) (114) (117)</sup>

1. Per gli anni 2011, 2012 e 2013 il trattamento economico complessivo dei singoli dipendenti, anche di qualifica dirigenziale, ivi compreso il trattamento accessorio, previsto dai rispettivi ordinamenti delle amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, come individuate dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) ai sensi del comma 3 dell'[articolo 1 della legge 31 dicembre 2009, n. 196](#), non può superare, in ogni caso, il trattamento ordinariamente spettante per l'anno 2010, al netto degli effetti derivanti da eventi straordinari della dinamica retributiva, ivi incluse le variazioni dipendenti da eventuali arretrati, conseguimento di funzioni diverse in corso d'anno, fermo in ogni caso quanto previsto dal comma 21, terzo e quarto periodo, per le progressioni di carriera comunque denominate, maternità, malattia, missioni svolte all'estero, effettiva presenza in servizio, fatto salvo quanto previsto dal comma 17, secondo periodo, e dall' [articolo 8](#), comma 14. <sup>(83) (92) (96) (109) (110) (113)</sup>

2. In considerazione della eccezionalità della situazione economica internazionale e tenuto conto delle esigenze prioritarie di raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica concordati in sede europea, a decorrere dal 1° gennaio 2011 e sino al 31 dicembre 2013 i trattamenti economici complessivi dei singoli dipendenti, anche di qualifica dirigenziale, previsti dai rispettivi ordinamenti, delle amministrazioni pubbliche, inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, come individuate dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT), ai sensi del comma 3, dell'[art. 1, della legge 31 dicembre 2009, n. 196](#), superiori a 90.000 euro lordi annui sono ridotti del 5 per cento per la parte eccedente il predetto importo fino a 150.000 euro, nonché del 10 per cento per la parte eccedente 150.000 euro; a seguito della predetta riduzione il trattamento economico complessivo non può essere comunque inferiore a 90.000 euro lordi annui; le indennità corrisposte ai responsabili degli uffici di diretta collaborazione dei Ministri di cui all'[art. 14, comma 2, del decreto legislativo n. 165 del 2001](#) sono ridotte del 10 per cento; la riduzione si applica sull'intero importo dell'indennità <sup>(110)</sup>. Per i procuratori ed avvocati dello Stato rientrano nella definizione di trattamento economico complessivo, ai fini del presente comma, anche gli onorari di cui all'[articolo 21 del R.D. 30 ottobre 1933, n. 1611](#). La riduzione prevista dal primo periodo del presente comma non opera ai fini previdenziali. A decorrere dalla data di entrata in vigore del presente decreto e sino al 31 dicembre 2013, nell'ambito delle amministrazioni di cui all'[articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165](#) e successive modifiche e integrazioni, i trattamenti economici complessivi spettanti ai titolari degli incarichi dirigenziali, anche di livello generale, non possono essere stabiliti in misura superiore a quella indicata nel contratto stipulato dal precedente titolare ovvero, in caso di rinnovo, dal medesimo titolare, ferma restando la riduzione prevista nel presente comma. <sup>(92) (86) (90) (105) (106) (108) (109) (110) (118)</sup>

2-bis. A decorrere dal 1° gennaio 2011 e sino al 31 dicembre 2014 l'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale, anche di livello dirigenziale, di ciascuna delle amministrazioni di cui all' [articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165](#), non può superare il corrispondente importo dell'anno 2010 ed è, comunque, automaticamente ridotto in misura proporzionale alla riduzione del personale in servizio. A decorrere dal 1° gennaio 2015, le risorse destinate annualmente al trattamento economico accessorio sono decurtate di un importo pari alle riduzioni operate per effetto del precedente periodo. <sup>(94) (92) (91) (110) (113)</sup>

3. A decorrere dalla data di entrata in vigore del presente provvedimento, nei confronti dei titolari di incarichi di livello dirigenziale generale delle amministrazioni pubbliche, come

**D.L. 31-5-2010 n. 78 (Art. 9)**

individuare dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT), ai sensi del comma 3, dell'*art. 1, della legge 31 dicembre 2009, n. 196*, non si applicano le disposizioni normative e contrattuali che autorizzano la corresponsione, a loro favore, di una quota dell'importo derivante dall'espletamento di incarichi aggiuntivi. <sup>(110)</sup>

4. I rinnovi contrattuali del personale dipendente dalle pubbliche amministrazioni per il biennio 2008-2009 ed i miglioramenti economici del rimanente personale in regime di diritto pubblico per il medesimo biennio non possono, in ogni caso, determinare aumenti retributivi superiori al 3,2 per cento. La disposizione di cui al presente comma si applica anche ai contratti ed accordi stipulati prima della data di entrata in vigore del presente decreto; le clausole difformi contenute nei predetti contratti ed accordi sono inefficaci; a decorrere dalla mensilità successiva alla data di entrata in vigore del presente decreto; i trattamenti retributivi saranno conseguentemente adeguati. La disposizione di cui al primo periodo del presente comma non si applica al comparto sicurezza-difesa ed ai Vigili del fuoco. <sup>(83) (110)</sup>

5. All'*articolo 3, comma 102, della legge 24 dicembre 2007, n. 244*, come modificato dall'*articolo 66, comma 7, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112*, convertito, con modificazioni, dalla *legge 6 agosto 2008, n. 133* le parole: «Per gli anni 2010 e 2011» sono sostituite dalle seguenti: «Per il quadriennio 2010-2013».

6. All'*articolo 66, comma 9-bis, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112*, convertito, con modificazioni, dalla *legge 6 agosto 2008, n. 133*, le parole: «Per ciascuno degli anni 2010, 2011 e 2012» sono sostituite dalle seguenti: «A decorrere dall'anno 2010».

7. All'*articolo 66, comma 9, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112*, convertito, con modificazioni, dalla *legge 6 agosto 2008, n. 133*, la parola: «2012» è sostituita dalla parola: «2014».

[8. Nell'anno 2016, le amministrazioni di cui all'*articolo 1, comma 523, della legge 27 dicembre 2006, n. 296*, possono procedere ad assunzioni di personale a tempo indeterminato, nel limite di un contingente di personale complessivamente corrispondente ad una spesa pari al 60 per cento di quella relativa al personale cessato nell'anno precedente. La predetta facoltà assunzionale è fissata nella misura dell'80 per cento nell'anno 2017 e del 100 per cento a decorrere dall'anno 2018. Il *comma 103 dell'articolo 1 della legge 30 dicembre 2004, n. 311*, come modificato da ultimo dall'*articolo 66, comma 12, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112*, convertito, con modificazioni, dalla *legge 6 agosto 2008, n. 133*, è abrogato. <sup>(88) (98)</sup> ]

9. All'*articolo 66, comma 14, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112*, convertito, con modificazioni, dalla *legge 6 agosto 2008, n. 133*, sono apportate le seguenti modificazioni:

- le parole: «triennio 2010-2012» sono sostituite dalle parole: «anno 2010»;

- dopo il primo periodo sono aggiunti i seguenti: «Per il triennio 2011-2013 gli enti di ricerca possono procedere, per ciascun anno, previo effettivo svolgimento delle procedure di mobilità, ad assunzioni di personale con rapporto di lavoro a tempo indeterminato entro il limite dell'80 per cento delle proprie entrate correnti complessive, come risultanti dal bilancio consuntivo dell'anno precedente, purché entro il limite del 20 per cento delle risorse relative alla cessazione dei rapporti di lavoro a tempo indeterminato intervenute nell'anno precedente. La predetta facoltà assunzionale è fissata nella misura del 50 per cento per l'anno 2014 e del 100 per cento a decorrere dall'anno 2015.

10. Resta fermo quanto previsto dall'*articolo 35, comma 3, del decreto-legge 30 dicembre 2008, n. 207*, convertito, con modificazioni, dalla *legge 27 febbraio 2009, n. 14*.

11. Qualora per ciascun ente le assunzioni effettuabili in riferimento alle cessazioni intervenute nell'anno precedente, riferite a ciascun anno, siano inferiori all'unità, le quote non utilizzate possono essere cumulate con quelle derivanti dalle cessazioni relative agli anni successivi, fino al raggiungimento dell'unità. <sup>(122)</sup>

12. Per le assunzioni di cui ai commi 5, 6, 7, 8 e 9 trova applicazione quanto previsto dal comma 10 dell'*articolo 66, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112*, convertito, con modificazioni, dalla *legge 6 agosto 2008, n. 133*.

15. Per l'anno scolastico 2010/2011 è assicurato un contingente di docenti di sostegno pari a quello in attività di servizio d'insegnamento nell'organico di fatto dell'anno scolastico 2009/2010, fatta salva l'autorizzazione di posti di sostegno in deroga al predetto contingente da attivarsi esclusivamente nelle situazioni di particolare gravità, di cui all'*articolo 3, comma 3, della legge 5 febbraio 1992, n. 104*.

15-bis. Il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, anche attraverso i propri uffici periferici, nei limiti di spesa previsti dall'*elenco 1 allegato alla legge 23 dicembre 2009, n. 191*,

**D.L. 31-5-2010 n. 78 (Art. 9)**

è autorizzato a prorogare i rapporti convenzionali in essere, attivati dagli uffici scolastici provinciali e prorogati ininterrottamente, per l'espletamento di funzioni corrispondenti ai collaboratori scolastici, a seguito del subentro dello Stato ai sensi dell'*articolo 8 della legge 3 maggio 1999, n. 124*, nonché del *decreto del Ministro della pubblica istruzione 23 luglio 1999*, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 16 del 21 gennaio 2000, nei compiti degli enti locali. <sup>(84)</sup>

16. In conseguenza delle economie di spesa per il personale dipendente e convenzionato che si determinano per gli enti del Servizio sanitario nazionale in attuazione di quanto previsto dal comma 17 del presente articolo, il livello del finanziamento del Servizio sanitario nazionale a cui concorre ordinariamente lo Stato, previsto dall'*articolo 2, comma 67, della legge 23 dicembre 2009, n. 191*, è rideterminato in riduzione di 418 milioni di euro per l'anno 2011 e di 1.132 milioni di euro a decorrere dall'anno 2012.

17. Non si dà luogo, senza possibilità di recupero, alle procedure contrattuali e negoziali relative al triennio 2010-2012 del personale di cui all'*articolo 2, comma 2 e articolo 3 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165* e successive modificazioni. Si dà luogo alle procedure contrattuali e negoziali ricadenti negli anni 2013, 2014 e 2015 del personale dipendente dalle amministrazioni pubbliche di cui all'*articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165*, e successive modificazioni, per la sola parte normativa e senza possibilità di recupero per la parte economica. <sup>(113)</sup> E' fatta salva l'erogazione dell'indennità di vacanza contrattuale nelle misure previste a decorrere dall'anno 2010 in applicazione dell'*articolo 2, comma 35, della legge 22 dicembre 2008, n. 203*. <sup>(95) (123)</sup>

18. Conseguentemente sono rideterminate le risorse di cui all'*articolo 2, della legge 23 dicembre 2009, n. 191*, come di seguito specificato:

a) comma 13, in 313 milioni di euro per l'anno 2011 e a decorrere dall'anno 2012;

b) comma 14, per l'anno 2011 e a decorrere dall'anno 2012 complessivamente in 222 milioni di euro annui, con specifica destinazione di 135 milioni di euro annui per il personale delle forze armate e dei corpi di polizia di cui al *decreto legislativo 12 maggio 1995, n. 195*.

19. Le somme di cui al comma 18, comprensive degli oneri contributivi e dell'IRAP di cui al *decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446*, concorrono a costituire l'importo complessivo massimo di cui all'*articolo 11, comma 3, lettera g) della legge 31 dicembre 2009, n. 196*. <sup>(83)</sup>

20. Gli oneri di cui all'*art. 2, comma 16, della legge 23 dicembre 2009, n. 191*, stabiliti per l'anno 2011 e a decorrere dall'anno 2012 si adeguano alle misure corrispondenti a quelle indicate al comma 18, lettera a) per il personale statale.

21. I meccanismi di adeguamento retributivo per il personale non contrattualizzato di cui all'*articolo 3, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165*, così come previsti dall'*articolo 24 della legge 23 dicembre 1998, n. 448*, non si applicano per gli anni 2011, 2012 e 2013 ancorché a titolo di acconto, e non danno comunque luogo a successivi recuperi. Per le categorie di personale di cui all'*articolo 3 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165* e successive modificazioni, che fruiscono di un meccanismo di progressione automatica degli stipendi, gli anni 2011, 2012 e 2013 non sono utili ai fini della maturazione delle classi e degli scatti di stipendio previsti dai rispettivi ordinamenti. Per il personale di cui all'*articolo 3 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165* e successive modificazioni le progressioni di carriera comunque denominate eventualmente disposte negli anni 2011, 2012 e 2013 hanno effetto, per i predetti anni, ai fini esclusivamente giuridici. <sup>(107)</sup> Per il personale contrattualizzato le progressioni di carriera comunque denominate ed i passaggi tra le aree eventualmente disposte negli anni 2011, 2012 e 2013 hanno effetto, per i predetti anni, ai fini esclusivamente giuridici. <sup>(102) (97) (106) (108) (109) (111) (113)</sup>

22. Per il personale di cui alla *legge n. 27/1981* non sono erogati, senza possibilità di recupero, gli acconti degli anni 2011, 2012 e 2013 ed il conguaglio del triennio 2010-2012; per tale personale, per il triennio 2013-2015 l'acconto spettante per l'anno 2014 è pari alla misura già prevista per l'anno 2010 e il conguaglio per l'anno 2015 viene determinato con riferimento agli anni 2009, 2010 e 2014. Per il predetto personale l'indennità speciale di cui all'*articolo 3 della legge 19 febbraio 1981, n. 27*, spettante negli anni 2011, 2012 e 2013, è ridotta del 15 per cento per l'anno 2011, del 25 per cento per l'anno 2012 e del 32 per cento per l'anno 2013. Tale riduzione non opera ai fini previdenziali. Nei confronti del predetto personale non si applicano le disposizioni di cui ai commi 1 e 21, secondo e terzo periodo. <sup>(83) (89) (106)</sup>

23. Per il personale docente, Amministrativo, Tecnico ed Ausiliario (A.T.A.) della Scuola, gli anni 2010, 2011 e 2012 non sono utili ai fini della maturazione delle posizioni stipendiali e dei

**D.L. 31-5-2010 n. 78 (Art. 9)**

relativi incrementi economici previsti dalle disposizioni contrattuali vigenti. È fatto salvo quanto previsto dall' *articolo 8*, comma 14. <sup>(83) (93) (112)</sup>

24. Le disposizioni recate dal comma 17 si applicano anche al personale convenzionato con il Servizio sanitario nazionale.

25. In deroga a quanto previsto dall'*articolo 33 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165*, e successive modificazioni e integrazioni, le unità di personale eventualmente risultanti in soprannumero all'esito delle riduzioni previste dall'*articolo 2, comma 8-bis, del decreto-legge 30 dicembre 2009, n. 194*, convertito, con modificazioni, dalla *legge 26 febbraio 2010, n. 25*, non costituiscono eccedenze ai sensi del citato *articolo 33* e restano temporaneamente in posizione soprannumeraria, nell'ambito dei contingenti di ciascuna area o qualifica dirigenziale. Le posizioni soprannumerarie si considerano riassorbite all'atto delle cessazioni, a qualunque titolo, nell'ambito della corrispondente area o qualifica dirigenziale. In relazione alla presenza di posizioni soprannumerarie in un'area, viene reso indisponibile un numero di posti equivalente dal punto di vista finanziario in aree della stessa amministrazione che presentino vacanze in organico. In coerenza con quanto previsto dal presente comma il personale, già appartenente all'Amministrazione Autonoma dei Monopoli di Stato distaccato presso l'Ente Tabacchi Italiani, dichiarato in esubero a seguito di ristrutturazioni aziendali e ricollocato presso uffici delle pubbliche amministrazioni, ai sensi dell'*art. 4 del decreto legislativo 9 luglio 1998, n. 283*, a decorrere dal 1° gennaio 2011 è inquadrato anche in posizione di soprannumero, salvo riassorbimento al verificarsi delle relative vacanze in organico, nei ruoli degli enti presso i quali presta servizio alla data del presente decreto. Al predetto personale è attribuito un assegno personale riassorbibile pari alla differenza tra il trattamento economico in godimento ed il trattamento economico spettante nell'ente di destinazione. Il Ministero dell'economia e delle finanze provvede ad assegnare agli enti le relative risorse finanziarie.

26. In alternativa a quanto previsto dal comma 25 del presente articolo, al fine di rispondere alle esigenze di garantire la ricollocazione del personale in soprannumero e la funzionalità degli uffici delle amministrazioni pubbliche interessate dalle misure di riorganizzazione di cui all'*articolo 2, comma 8-bis, del decreto-legge 30 dicembre 2009, n. 194*, convertito con modificazioni dalla *legge 26 febbraio 2010, n. 25*, queste ultime possono stipulare accordi di mobilità, anche intercompartimentale, intesi alla ricollocazione del personale predetto presso uffici che presentino vacanze di organico. <sup>(83)</sup>

27. Fino al completo riassorbimento, alle amministrazioni interessate è fatto divieto di procedere ad assunzioni di personale a qualunque titolo e con qualsiasi contratto in relazione alle aree che presentino soprannumeri e in relazione a posti resi indisponibili in altre aree ai sensi del comma 25. <sup>(83)</sup>

28. A decorrere dall'anno 2011, le amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, le agenzie, incluse le Agenzie fiscali di cui agli *articoli 62, 63 e 64 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300*, e successive modificazioni, gli enti pubblici non economici, le università e gli enti pubblici di cui all'*articolo 70, comma 4, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165* e successive modificazioni e integrazioni, le camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura fermo quanto previsto dagli *articoli 7, comma 6, e 36 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165*, possono avvalersi di personale a tempo determinato o con convenzioni ovvero con contratti di collaborazione coordinata e continuativa, nel limite del 50 per cento della spesa sostenuta per le stesse finalità nell'anno 2009. Per le medesime amministrazioni la spesa per personale relativa a contratti di formazione-lavoro, ad altri rapporti formativi, alla somministrazione di lavoro, nonché al lavoro accessorio di cui all'*articolo 70, comma 1, lettera d) del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276*, e successive modificazioni ed integrazioni, non può essere superiore al 50 per cento di quella sostenuta per le rispettive finalità nell'anno 2009. I limiti di cui al primo e al secondo periodo non si applicano, anche con riferimento ai lavori socialmente utili, ai lavori di pubblica utilità e ai cantieri di lavoro, nel caso in cui il costo del personale sia coperto da finanziamenti specifici aggiuntivi o da fondi dell'Unione europea; nell'ipotesi di cofinanziamento, i limiti medesimi non si applicano con riferimento alla sola quota finanziata da altri soggetti. Le disposizioni di cui al presente comma costituiscono principi generali ai fini del coordinamento della finanza pubblica ai quali si adeguano le regioni, le province autonome, gli enti locali e gli enti del Servizio sanitario nazionale. Per gli enti locali in sperimentazione di cui all'*articolo 36 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118* <sup>(101)</sup>, per l'anno 2014, il limite di cui ai precedenti periodi è fissato al 60 per cento della spesa sostenuta nel 2009. A decorrere dal 2013 gli enti locali

**D.L. 31-5-2010 n. 78 (Art. 9)**

possono superare il predetto limite per le assunzioni strettamente necessarie a garantire l'esercizio delle funzioni di polizia locale, di istruzione pubblica e del settore sociale nonché per le spese sostenute per lo svolgimento di attività sociali mediante forme di lavoro accessorio di cui all'[articolo 70, comma 1, del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276](#). Le limitazioni previste dal presente comma non si applicano agli enti locali in regola con l'obbligo di riduzione delle spese di personale di cui ai commi 557 e 562 dell'[articolo 1 della legge 27 dicembre 2006, n. 296](#), e successive modificazioni, nell'ambito delle risorse disponibili a legislazione vigente. Resta fermo che comunque la spesa complessiva non può essere superiore alla spesa sostenuta per le stesse finalità nell'anno 2009. Sono in ogni caso escluse dalle limitazioni previste dal presente comma le spese sostenute per le assunzioni a tempo determinato ai sensi dell'articolo 110, comma 1, del testo unico di cui al [decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267](#). Per il comparto scuola e per quello delle istituzioni di alta formazione e specializzazione artistica e musicale trovano applicazione le specifiche disposizioni di settore. Resta fermo quanto previsto dall'[articolo 1, comma 188, della legge 23 dicembre 2005, n. 266](#). Per gli enti di ricerca resta fermo, altresì, quanto previsto dal [comma 187 dell'articolo 1 della medesima legge n. 266 del 2005](#), e successive modificazioni. Al fine di assicurare la continuità dell'attività di vigilanza sui concessionari della rete autostradale, ai sensi dell'[art. 11, comma 5, secondo periodo, del decreto-legge n. 216 del 2011](#), il presente comma non si applica altresì, nei limiti di cinquanta unità di personale, al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti esclusivamente per lo svolgimento della predetta attività; alla copertura del relativo onere si provvede mediante l'attivazione della procedura per l'individuazione delle risorse di cui all'[articolo 25, comma 2, del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69](#), convertito, con modificazioni, dalla [legge 9 agosto 2013, n. 98](#). Alle minori economie pari a 27 milioni di euro a decorrere dall'anno 2011 derivanti dall'esclusione degli enti di ricerca dall'applicazione delle disposizioni del presente comma, si provvede mediante utilizzo di quota parte delle maggiori entrate derivanti dall'[articolo 38](#), commi 13-bis e seguenti. Il presente comma non si applica alla struttura di missione di cui all'[art. 163, comma 3, lettera a\), del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163](#). Il mancato rispetto dei limiti di cui al presente comma costituisce illecito disciplinare e determina responsabilità erariale. Per le amministrazioni che nell'anno 2009 non hanno sostenuto spese per le finalità previste ai sensi del presente comma, il limite di cui al primo periodo è computato con riferimento alla media sostenuta per le stesse finalità nel triennio 2007-2009. <sup>(87) (115) (121) (119) (110)</sup>

29. Le società non quotate, inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, come individuate dall'ISTAT ai sensi del comma 3 dell'[articolo 1 della legge 31 dicembre 2009, n. 196](#), controllate direttamente o indirettamente dalle amministrazioni pubbliche, adeguano le loro politiche assunzionali alle disposizioni previste nel presente articolo. <sup>(85) (103) (110) (120)</sup>

30. Gli effetti dei provvedimenti normativi di cui all'[articolo 3, comma 155, secondo periodo, della legge 24 dicembre 2003, n. 350](#), decorrono dal 1° gennaio 2011.

[31. Al fine di agevolare il processo di riduzione degli assetti organizzativi delle pubbliche amministrazioni, a decorrere dalla data di entrata in vigore del presente decreto, fermo il rispetto delle condizioni e delle procedure previste dai commi da 7 a 10 dell'[art. 72 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112](#), convertito, con modificazioni, dalla [legge 6 agosto 2008, n. 133](#), i trattenimenti in servizio previsti dalle predette disposizioni possono essere disposti esclusivamente nell'ambito delle facoltà assunzionali consentite dalla legislazione vigente in base alle cessazioni del personale e con il rispetto delle relative procedure autorizzatorie; le risorse destinabili a nuove assunzioni in base alle predette cessazioni sono ridotte in misura pari all'importo del trattamento retributivo derivante dai trattenimenti in servizio. Sono fatti salvi i trattenimenti in servizio aventi decorrenza anteriore al 1° gennaio 2011, disposti prima dell'entrata in vigore del presente decreto. I trattenimenti in servizio aventi decorrenza successiva al 1° gennaio 2011, disposti prima dell'entrata in vigore del presente decreto, sono privi di effetti. Il presente comma non si applica ai trattenimenti in servizio previsti dall'[art. 16, comma 1-bis del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 503](#), e, in via transitoria limitatamente agli anni 2011 e 2012, ai capi di rappresentanza diplomatica nominati anteriormente alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto. <sup>(99) (100) (116) ]</sup>

32. A decorrere dalla data di entrata in vigore del presente provvedimento le pubbliche amministrazioni di cui all'[art. 1, comma 2, del decreto legislativo n. 165 del 2001](#) che, alla

**D.L. 31-5-2010 n. 78 (Art. 9)**

scadenza di un incarico di livello dirigenziale, anche in dipendenza dei processi di riorganizzazione, non intendono, anche in assenza di una valutazione negativa, confermare l'incarico conferito al dirigente, conferiscono al medesimo dirigente un altro incarico, anche di valore economico inferiore. Non si applicano le eventuali disposizioni normative e contrattuali più favorevoli; a decorrere dalla medesima data è abrogato l'[art. 19, comma 1-ter, secondo periodo, del decreto legislativo n. 165 del 2001](#). Resta fermo che, nelle ipotesi di cui al presente comma, al dirigente viene conferito un incarico di livello generale o di livello non generale, a seconda, rispettivamente, che il dirigente appartenga alla prima o alla seconda fascia.

33. Ferma restando la riduzione prevista dall'[art. 67, comma 3, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112](#), convertito con modificazioni dalla [legge 6 agosto 2008, n. 133](#), la quota del 10 per cento delle risorse determinate ai sensi dell'[articolo 12, del decreto-legge 28 marzo 1997, n. 79](#), convertito, con modificazioni, dalla [legge 28 maggio 1997, n. 140](#), e successive modificazioni, è destinata, per metà, al fondo di assistenza per i finanziari di cui alla [legge 20 ottobre 1960, n. 1265](#) e, per la restante metà, al fondo di previdenza per il personale del Ministero delle finanze, cui sono iscritti, a decorrere dal 1° gennaio 2010, anche gli altri dipendenti civili dell'Amministrazione economico-finanziaria. A decorrere dall'anno 2011 l'autorizzazione di spesa corrispondente al predetto Fondo di cui al capitolo 3985 dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze, nell'ambito del programma di spesa "Regolazione giurisdizione e coordinamento del sistema della fiscalità" della missione "Politiche economico-finanziarie e di bilancio", non può essere comunque superiore alla dotazione per l'anno 2010, come integrata dal presente comma. <sup>(83)</sup>

34. A decorrere dall'anno 2014, con determinazione interministeriale prevista dall'[articolo 4, comma 2, del D.P.R. 10 maggio 1996, n. 360](#), l'indennità di impiego operativo per reparti di campagna, è corrisposta nel limite di spesa determinato per l'anno 2008, con il medesimo provvedimento interministeriale, ridotto del 30%. Per l'individuazione del suddetto contingente l'Amministrazione dovrà tener conto dell'effettivo impiego del personale alle attività nei reparti e nelle unità di campagna. Ai relativi oneri, pari a 38 milioni di euro per ciascuno degli anni 2011, 2012 e 2013, si fa fronte, quanto a 38 milioni di euro per l'anno 2011 e 34 milioni di euro per ciascuno degli anni 2012 e 2013, mediante utilizzo di quota parte delle maggiori entrate derivanti dall'[articolo 32](#) e, quanto a 4 milioni di euro per ciascuno degli anni 2012 e 2013, mediante utilizzo di quota parte delle maggiori entrate derivanti dall'[articolo 38](#), commi 13-bis e seguenti. <sup>(83)</sup>

35. In conformità all'[articolo 7, comma 10, del decreto legislativo 12 maggio 1995, n. 195](#), l'[articolo 52, comma 3, del decreto del Presidente della Repubblica 18 giugno 2002, n. 164](#) si interpreta nel senso che la determinazione ivi indicata, nell'individuare il contingente di personale, tiene conto delle risorse appositamente stanziare.

35-bis. L'[articolo 32 della legge 22 maggio 1975, n. 152](#), si interpreta nel senso che, in presenza dei presupposti ivi previsti, le spese di difesa, anche diverse dalle anticipazioni, sono liquidate dal Ministero dell'interno, sempre a richiesta dell'interessato che si è avvalso del libero professionista di fiducia. <sup>(84)</sup>

36. Per gli enti di nuova istituzione non derivanti da processi di accorpamento o fusione di precedenti organismi, limitatamente al quinquennio decorrente dall'istituzione, le nuove assunzioni, previo esperimento delle procedure di mobilità, fatte salve le maggiori facoltà assunzionali eventualmente previste dalla legge istitutiva, possono essere effettuate nel limite del 50% delle entrate correnti ordinarie aventi carattere certo e continuativo e, comunque nel limite complessivo del 60% della dotazione organica. A tal fine gli enti predispongono piani annuali di assunzioni da sottoporre all'approvazione da parte dell'amministrazione vigilante d'intesa con il Dipartimento della funzione pubblica ed il Ministero dell'economia e delle finanze.

37. Fermo quanto previsto dal comma 1 del presente articolo, le disposizioni contrattuali del comparto Scuola previste dagli artt. 82 e 83 del CCNL 2006-2009 del 29 novembre 2007 saranno oggetto di specifico confronto tra le parti al termine del triennio 2010-2012.

(83) Comma così modificato dalla [legge di conversione 30 luglio 2010, n. 122](#).

(84) Comma inserito dalla [legge di conversione 30 luglio 2010, n. 122](#).

(85) Comma così sostituito dalla [legge di conversione 30 luglio 2010, n. 122](#).

**D.L. 31-5-2010 n. 78 (Art. 9)**

(86) Per l'applicazione delle disposizioni di cui al presente comma, vedi *l'art. 2, comma 1, D.L. 13 agosto 2011, n. 138*, convertito, con modificazioni, dalla *L. 14 settembre 2011, n. 148*.

(87) Comma modificato dalla *legge di conversione 30 luglio 2010, n. 122*, dall'*art. 4, comma 102, lett. a) e b)*, *L. 12 novembre 2011, n. 183*, a decorrere dal 1° gennaio 2012, dall'*art. 4-ter, comma 12, D.L. 2 marzo 2012, n. 16*, convertito, con modificazioni, dalla *L. 26 aprile 2012, n. 44*, dall'*art. 9, comma 12, D.L. 28 giugno 2013, n. 76*, convertito, con modificazioni, dalla *L. 9 agosto 2013, n. 99*, dall'*art. 9, comma 8, D.L. 31 agosto 2013, n. 102*, convertito, con modificazioni, dalla *L. 28 ottobre 2013, n. 124*, dall'*art. 6, comma 3, D.L. 31 agosto 2013, n. 101*, convertito, con modificazioni, dalla *L. 30 ottobre 2013, n. 125* e dagli *artt. 3, comma 9, lett. b)*, e *11, comma 4-bis, D.L. 24 giugno 2014, n. 90*, convertito, con modificazioni, dalla *L. 11 agosto 2014, n. 114*. Successivamente, il presente comma è stato così modificato dall'*art. 16, comma 1-quater, D.L. 24 giugno 2016, n. 113*, convertito, con modificazioni, dalla *L. 7 agosto 2016, n. 160*.

(88) Comma così modificato dalla *legge di conversione 30 luglio 2010, n. 122*, dall'*art. 14, comma 1, lett. c)*, *D.L. 6 luglio 2012, n. 95*, convertito, con modificazioni, dalla *L. 7 agosto 2012, n. 135*, e, successivamente, dall'*art. 1, comma 462, L. 27 dicembre 2013, n. 147*, a decorrere dal 1° gennaio 2014.

(89) La Corte costituzionale, con *sentenza 8-11 ottobre 2012, n. 223* (Gazz. Uff. 17 ottobre 2012, n. 41 - Prima serie speciale), ha dichiarato, tra l'altro, l'illegittimità costituzionale del presente comma nella parte in cui:

1) dispone che per il personale di cui alla *L. 19 febbraio 1981, n. 27* non sono erogati, senza possibilità di recupero, gli acconti degli anni 2011, 2012 e 2013 ed il conguaglio del triennio 2010-2012 e che per tale personale, per il triennio 2013-2015 l'acconto spettante per l'anno 2014 è pari alla misura già prevista per l'anno 2010 e il conguaglio per l'anno 2015 viene determinato con riferimento agli anni 2009, 2010 e 2014;

2) non esclude che a detto personale sia applicato il primo periodo del comma 21;

3) dispone che l'indennità speciale di cui all'*art. 3, L. 27/81*, spettante al personale indicato in tale legge, negli anni 2011, 2012 e 2013, sia ridotta del 15% per l'anno 2011, del 25% per l'anno 2012 e del 32% per l'anno 2013.

(90) La Corte costituzionale, con *sentenza 8-11 ottobre 2012, n. 223* (Gazz. Uff. 17 ottobre 2012, n. 41 - Prima serie speciale), ha dichiarato, tra l'altro, l'illegittimità costituzionale del presente comma nella parte in cui dispone che, a decorrere dal 1° gennaio 2011 e sino al 31 dicembre 2013, i trattamenti economici complessivi dei singoli dipendenti, anche di qualifica dirigenziale, previsti dai rispettivi ordinamenti delle amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, come individuate dall'ISTAT ai sensi dell'*art. 1, comma 3, L. 31 dicembre 2009, n. 196*, superiori a 90.000 euro lordi annui, siano ridotti del 5% per la parte eccedente il predetto importo fino a 150.000 euro, nonché del 10% per la parte eccedente 150.000 euro.

(91) Sui limiti di applicabilità della riduzione di cui al presente comma, vedi l'*art. 6, comma 2, D.L. 14 agosto 2013, n. 93*, convertito, con modificazioni, dalla *L. 15 ottobre 2013, n. 119*, l'*art. 1, comma 103, L. 27 dicembre 2013, n. 147* e, successivamente, l'*art. 4, comma 3, D.L. 6 marzo 2014, n. 16*, convertito, con modificazioni, dalla *L. 2 maggio 2014, n. 68*.

(92) Per la proroga delle disposizioni contenute nel presente comma, vedi l'*art. 1, comma 1, lett. a)*, *D.P.R. 4 settembre 2013, n. 122*.

(93) Per la proroga delle disposizioni contenute nel presente comma, vedi l'*art. 1, comma 1, lett. b)*, *D.P.R. 4 settembre 2013, n. 122*.

(94) Comma inserito dalla *legge di conversione 30 luglio 2010, n. 122* e, successivamente, così modificato dall'*art. 1, comma 456, L. 27 dicembre 2013, n. 147*, a decorrere dal 1° gennaio 2014.

(95) Comma così modificato dall'*art. 1, comma 453, L. 27 dicembre 2013, n. 147*, a decorrere dal 1° gennaio 2014 e, successivamente, dall'*art. 1, comma 254, L. 23 dicembre 2014, n. 190*, a decorrere dal 1° gennaio 2015. Peraltro, la Corte costituzionale, con *sentenza 24 giugno-23 luglio 2015, n. 178* (Gazz. Uff. 29 luglio 2015, n. 30 - Prima serie speciale), ha dichiarato, tra l'altro, l'illegittimità costituzionale sopravvenuta, a decorrere dal giorno successivo alla sua pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale e nei termini indicati in motivazione, del regime di sospensione della contrattazione collettiva, risultante da: *art. 16, comma 1, lettera b)*, del *decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98*, convertito, con modificazioni, dall'*art. 1, comma 1, della legge 15 luglio 2011, n. 111*, come specificato dall'*art. 1, comma 1, lettera c)*, primo periodo,

**D.L. 31-5-2010 n. 78 (Art. 9)**

*D.P.R. 4 settembre 2013, n. 122; art. 1, comma 453, della legge 27 dicembre 2013, n. 147 e art. 1, comma 254, della legge 23 dicembre 2014, n. 190.*

(96) Sull'applicabilità delle disposizioni di cui al presente comma vedi l'*art. 1, comma 4, D.L. 23 gennaio 2014, n. 3*, convertito, con modificazioni, dalla *L. 19 marzo 2014, n. 41* e, successivamente, l'*art. 4, comma 3, D.L. 6 marzo 2014, n. 16*, convertito, con modificazioni, dalla *L. 2 maggio 2014, n. 68*.

(97) Sull'applicabilità delle disposizioni del presente comma, vedi l'*art. 4, comma 3, D.L. 6 marzo 2014, n. 16*, convertito, con modificazioni, dalla *L. 2 maggio 2014, n. 68*.

(98) Comma abrogato dall'*art. 3, comma 9, lett. a), D.L. 24 giugno 2014, n. 90*, convertito, con modificazioni, dalla *L. 11 agosto 2014, n. 114*.

(99) Comma così modificato dalla *legge di conversione 30 luglio 2010, n. 122*.

(100) Comma abrogato dall'*art. 1, comma 1, D.L. 24 giugno 2014, n. 90*, convertito, con modificazioni, dalla *L. 11 agosto 2014, n. 114*.

(101) A norma dell'*art. 80, comma 4, D.Lgs. 23 giugno 2011, n. 118*, aggiunto dall'*art. 1, comma 1, lett. aa), D.Lgs. 10 agosto 2014, n. 126*, ogni richiamo agli *articoli 36, 37 e 38 del D.Lgs. 23 giugno 2011, n. 118*, contenuti in decreti, disposizioni di legge e atti aventi forza di legge vigenti, deve intendersi riferito, rispettivamente, agli *articoli 78, 79 e 80 del medesimo D.Lgs. n. 118/2011*.

(102) Per la proroga delle disposizioni contenute nel presente comma, vedi l'*art. 1, comma 1, lett. a), D.P.R. 4 settembre 2013, n. 122* e, per la proroga dei primi due periodi del presente comma, vedi l'*art. 1, comma 256, L. 23 dicembre 2014, n. 190*.

(103) Sull'applicabilità delle disposizioni del presente comma vedi l'*art. 1, comma 323, L. 28 dicembre 2015, n. 208*.

(104) La Corte costituzionale, con *sentenza 02 - 06 luglio 2012, n. 173* (Gazz. Uff. 11 luglio 2012, n. 28, 1<sup>a</sup> Serie speciale), ha dichiarato: 1) inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 3, promosse in riferimento all'articolo 36 della Costituzione e al principio di ragionevolezza; 2) non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 9, comma 3, promosse in riferimento agli articoli 39, 117, terzo comma, e 119 della Costituzione; 3) non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 9, comma 28, promosse in riferimento agli articoli 117, terzo comma, e 119; 4) non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 9, comma 29, promosse in riferimento agli articoli 117, secondo comma, lettera g), terzo e quarto comma, e 119; 5) non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 9, comma 31, promosse in riferimento agli articoli 117, terzo e quarto comma, e 119 della Costituzione; 6) non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 9, comma 36, promosse in riferimento agli articoli 3, 97, 117, secondo comma, lettera g), terzo e quarto comma, 118, primo comma, e 119. La stessa Corte, con *sentenza 18 - 30 luglio 2012, n. 215* (Gazz. Uff. 8 agosto 2012, n. 32, 1<sup>a</sup> Serie speciale), ha dichiarato: 1) inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 9, comma 4, promosse in riferimento all'articolo 36 della Costituzione e al principio di ragionevolezza; 2) inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 9, comma 21, promosse in riferimento agli articoli 3, 36 e 39 della Costituzione; 3) cessata la materia del contendere in ordine alle questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 9, comma 2-bis, promosse in riferimento agli articoli 117, terzo comma, e 119 della Costituzione, all'*articolo 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3* e agli articoli 2, lettera a), 3, lettera f), e 4, della *legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4*; 4) non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 9, comma 1, promosse in riferimento agli articoli 117, terzo comma, e 119 della Costituzione; 5) non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 9, comma 2-bis, promosse in riferimento agli articoli 117, terzo comma, e 119 della Costituzione; 6) non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 9, comma 4, promosse in riferimento agli articoli 39, 117, terzo comma, e 119 della Costituzione e agli articoli 2, lettere a) e b), 3, lettera f), e 4, della *legge costituzionale n. 4 del 1948*; 7) non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 9, comma 21, promosse in riferimento all'articolo 117, terzo comma, della Costituzione.

(105) La Corte costituzionale, con *sentenza 08 - 11 ottobre 2012, n. 223* (Gazz. Uff. 17 ottobre 2012, n. 41, 1<sup>a</sup> Serie speciale), ha dichiarato, fra l'altro, la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'articolo 9, comma 2, sollevata nei giudizi iscritti al reg. ord. nn. 46 e 53 del 2012, dai TAR per l'Abruzzo e per l'Umbria. La stessa Corte con successiva *sentenza 11 - 19 dicembre 2012, n. 294* (Gazz. Uff. 27 dicembre 2012, n. 51, Ediz.

**D.L. 31-5-2010 n. 78 (Art. 9)**

Straord., 1ª Serie speciale), ha dichiarato la inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'articolo 9, comma 2, promossa, in riferimento agli articoli 3, 36, 39, 117, commi terzo e quarto, e 119 della Costituzione. Successivamente la Corte costituzionale, con [ordinanza 3 - 5 giugno 2013, n. 125](#) (Gazz. Uff. 12 giugno 2013, n. 24, 1ª Serie speciale), ha dichiarato la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'articolo 9, comma 2, sollevata in riferimento agli articoli 3, 36, 53, 101, 104 della Costituzione. La stessa Corte, con successiva [ordinanza 7 - 16 maggio 2014, n. 133](#) (Gazz. Uff. 21 maggio 2014, n. 22, 1ª Serie speciale), ha dichiarato, fra l'altro, la manifesta inammissibilità dell'art. 9, comma 2, sollevate in riferimento agli artt. 2, 3, 23, 36, 53, 97, 101, 102, 104, 107 e 108 della Costituzione.

(106) La Corte costituzionale, con [ordinanza 11 - 19 dicembre 2012, n. 303](#) (Gazz. Uff. 27 dicembre 2012, n. 51, Ediz. Straord., 1ª Serie speciale), ha dichiarato la manifesta inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 9, commi 2, 21 e 22, sollevate in riferimento agli articoli 2, 3, 24, 36, 53, 97, 101, 104, 108 e 111 della Costituzione.

(107) La Corte costituzionale, con [sentenza 4 - 12 dicembre 2013, n. 304](#) (Gazz. Uff. 11 dicembre 2013, n. 50, 1ª Serie speciale), ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 21, terzo periodo, sollevata in riferimento agli articoli 2, 3, 36, 53 e 97 della Costituzione. La stessa Corte, con successiva [sentenza 21 maggio - 4 giugno 2014, n. 154](#) (Gazz. Uff. 11 giugno 2014, n. 25, 1ª Serie speciale), ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 21, secondo e terzo periodo, sollevata in riferimento agli artt. 2, 3, 36, 53 e 97 della Costituzione. La stessa Corte, con successiva [sentenza 5 aprile - 6 maggio 2016, n. 96](#) (Gazz. Uff. 11 maggio 2016, n. 19, 1ª Serie speciale), ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 21, terzo periodo, sollevate in riferimento agli artt. 3, 36, 53 e 97 della Costituzione.

(108) La Corte costituzionale, con [sentenza 10 - 17 dicembre 2013, n. 310](#) (Gazz. Uff. 27 dicembre 2013, n. 52, Ediz. Straord.), ha dichiarato: la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 21, sollevata in riferimento agli artt. 2, 3, 23, 36 e 53 della Costituzione; la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 2, sollevata in riferimento agli artt. 42 e 97 Cost.; non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 21, primo, secondo e terzo periodo, sollevate in riferimento, nel complesso, agli artt. 2, 3, 9, 33, 34, 36, 37, 42, 53, 77 e 97 Cost.

(109) La Corte costituzionale, con [sentenza 15 - 23 gennaio 2014, n. 7](#) (Gazz. Uff. 29 gennaio 2014, n. 5, 1ª Serie speciale), ha dichiarato inammissibili le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 9, comma 2, e 12, commi 7 e 10, sollevate in riferimento agli artt. 2, 3, 36, 42, 53, 97 e 117, primo comma, della Costituzione; inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 9, commi 1 e 21, sollevate in riferimento agli artt. 97 e 117, primo comma, Cost.; non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 9, commi 1 e 21, sollevate in riferimento all'art. 3 Cost..

(110) La Corte costituzionale, con [sentenza 24 - 27 marzo 2014, n. 61](#) (Gazz. Uff. 2 aprile 2014, n. 15, 1ª Serie speciale), ha dichiarato: 1) inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 2, primo periodo, promosse in riferimento all'art. 119 della Costituzione e all'art. 8, numero 1), ed al Titolo VI del [D.P.R. 31 agosto 1972, n. 670](#); 2) inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 4; 3) non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 1, promosse in riferimento all'art. 119 Cost. e all'art. 8, numero 1), ed al Titolo VI del [D.P.R. n. 670 del 1972](#); 4) non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 2, quarto periodo, promosse in riferimento all'art. 119 Cost. e all'art. 8, numero 1), ed al Titolo VI del [D.P.R. n. 670 del 1972](#); 5) non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 2-bis, promosse in riferimento all'art. 119 Cost. e all'art. 8, numero 1), ed al Titolo VI del [D.P.R. n. 670 del 1972](#); 6) non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 3, promosse in riferimento all'art. 119 Cost. e all'art. 8, numero 1), ed al Titolo VI del [D.P.R. n. 670 del 1972](#); 7) non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 28, promosse in riferimento agli artt. 117, terzo comma, e 119 Cost.; 8) non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 29, promosse in riferimento agli artt. 117, terzo comma, e 119 Cost..

**D.L. 31-5-2010 n. 78 (Art. 9)**

(111) La Corte costituzionale, con [ordinanza 16 aprile - 5 maggio 2014, n. 113](#) (Gazz. Uff. 7 maggio 2014, n. 20, 1ª Serie speciale), ha dichiarato la manifesta infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 21, sollevate in riferimento, nel complesso, agli artt. 3, 36, 53 e 97 della Costituzione.

(112) La Corte costituzionale, con [sentenza 9 - 18 luglio 2014, n. 219](#) (Gazz. Uff. 23 luglio 2014, n. 31, 1ª Serie speciale), ha dichiarato, fra l'altro, non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 23 sollevate in riferimento agli artt. 2, 3, 35, 36, 39, 42, 53 e 97 Cost..

(113) La Corte costituzionale, con [sentenza 24 giugno - 23 luglio 2015, n. 178](#) (Gazz. Uff. 29 luglio 2015, n. 30, 1ª Serie speciale), ha dichiarato, nei sensi e nei limiti di cui in motivazione, inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 9, commi 1, 2-bis, 17, primo periodo, e 21, ultimo periodo, sollevate in riferimento agli artt. 35, primo comma, e 53, primo e secondo comma, della Costituzione; ha dichiarato, inoltre, nei sensi e nei limiti di cui in motivazione, non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 9, commi 1, 2-bis, 17, primo periodo, e 21, ultimo periodo, sollevate in riferimento agli artt. 2, 3, primo comma, 36, primo comma, 39, primo comma, e 53, primo e secondo comma, della Costituzione.

(114) La Corte costituzionale, con [ordinanza 17 novembre - 11 dicembre 2015, n. 264](#) (Gazz. Uff. 16 dicembre 2015, n. 50, 1ª Serie speciale), ha dichiarato la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 9, sollevata in riferimento agli artt. 3, 36 e 97 della Costituzione, dal Tribunale amministrativo regionale per la Campania.

(115) Sull'applicabilità delle disposizioni di cui al presente comma vedi [l'art. 6, comma 1, D.L. 31 marzo 2011, n. 34](#), convertito, con modificazioni, dalla [L. 26 maggio 2011, n. 75](#), [l'art. 1, comma 6-bis, D.L. 29 dicembre 2011, n. 216](#), convertito, con modificazioni, dalla [L. 24 febbraio 2012, n. 14](#), [l'art. 10, comma 10-bis, D.L. 31 agosto 2013, n. 101](#), convertito, con modificazioni, dalla [L. 30 ottobre 2013, n. 125](#), [l'art. 4, comma 3, D.L. 6 marzo 2014, n. 16](#), convertito, con modificazioni, dalla [L. 2 maggio 2014, n. 68](#), [l'art. 11, comma 4-ter, D.L. 24 giugno 2014, n. 90](#), convertito, con modificazioni, dalla [L. 11 agosto 2014, n. 114](#), [l'art. 1, comma 532, L. 23 dicembre 2014, n. 190](#) e, successivamente, [l' art. 1, comma 347, L. 28 dicembre 2015, n. 208](#), come modificato dall' [art. 1, comma 445, L. 11 dicembre 2016, n. 232](#).

(116) Vedi, anche, il [D.P.R. 21 aprile 2011](#), il [D.P.C.M. 7 luglio 2011](#), il [D.P.C.M. 29 ottobre 2012](#), il [D.P.C.M. 31 gennaio 2013](#), il [D.P.C.M. 21 febbraio 2013](#), il [D.P.C.M. 27 marzo 2013](#), il [D.P.C.M. 17 dicembre 2013](#), [l'art. 1, commi 2 e 3, D.L. 24 giugno 2014, n. 90](#), convertito, con modificazioni, dalla [L. 11 agosto 2014, n. 114](#) e il [D.P.C.M. 29 luglio 2014](#).

(117) In deroga a quanto disposto dal presente articolo vedi [l'art. 1, comma 5, Ordinanza 12 luglio 2011, n. 3951](#) e [l'art. 37, comma 11, D.L. 6 luglio 2011, n. 98](#), convertito, con modificazioni, dalla [L. 15 luglio 2011, n. 111](#).

(118) Vedi, anche, [l'art. 35, comma 6, D.L. 24 gennaio 2012, n. 1](#), convertito, con modificazioni, dalla [L. 24 marzo 2012, n. 27](#).

(119) In deroga a quanto disposto dal presente comma vedi [l'art. 55, comma 1-quater, D.L. 24 gennaio 2012, n. 1](#), convertito, con modificazioni, dalla [L. 24 marzo 2012, n. 27](#), [l'art. 4, comma 9-bis, D.L. 31 agosto 2013, n. 101](#), convertito, con modificazioni, dalla [L. 30 ottobre 2013, n. 125](#), [l'art. 8, comma 1, D.L. 31 maggio 2014, n. 83](#), convertito, con modificazioni, dalla [L. 29 luglio 2014, n. 106](#), [l'art. 1, comma 542, L. 28 dicembre 2015, n. 208](#) e [l' art. 3-bis, comma 2, D.L. 24 giugno 2016, n. 113](#), convertito, con modificazioni, dalla [L. 7 agosto 2016, n. 160](#). Vedi, anche, [l' art. 8, comma 10-bis, D.L. 24 aprile 2014, n. 66](#), convertito, con modificazioni, dalla [L. 23 giugno 2014, n. 89](#), [l'art. 9-decies, comma 2, D.L. 19 giugno 2015, n. 78](#), convertito, con modificazioni, dalla [L. 6 agosto 2015, n. 125](#), e gli [artt. 3, comma 1, e 50-bis, comma 1, D.L. 17 ottobre 2016, n. 189](#), convertito, con modificazioni, dalla [L. 15 dicembre 2016, n. 229](#).

(120) Vedi, anche, [l' art. 4, comma 9, D.L. 6 luglio 2012, n. 95](#), convertito, con modificazioni, dalla [L. 7 agosto 2012, n. 135](#).

(121) Per la sospensione dell'applicazione delle disposizioni di cui al presente comma, vedi [l'art. 3-bis, comma 1, lett. a\), D.L. 3 dicembre 2012, n. 207](#), convertito, con modificazioni, dalla [L. 24 dicembre 2012, n. 231](#).

(122) Vedi, anche, il [D.P.C.M. 3 aprile 2013](#) e il [D.P.C.M. 23 marzo 2016](#).

(123) Vedi, anche, [l' art. 1, comma 454, L. 27 dicembre 2013, n. 147](#).

**L. 31 dicembre 2009, n. 196. (Artt. 17, 19)*****Legge di contabilità e finanza pubblica.***

(1) Pubblicata nella Gazz. Uff. 31 dicembre 2009, n. 303, S.O.

(...)

**Art. 17 Copertura finanziaria delle leggi**

1. In attuazione dell'*articolo 81, quarto comma, della Costituzione*, ciascuna legge che comporti nuovi o maggiori oneri indica espressamente, per ciascun anno e per ogni intervento da essa previsto, la spesa autorizzata, che si intende come limite massimo di spesa, ovvero le relative previsioni di spesa, definendo una specifica clausola di salvaguardia, da redigere secondo i criteri di cui al comma 12, per la compensazione degli effetti che eccedano le previsioni medesime. In ogni caso la clausola di salvaguardia deve garantire la corrispondenza, anche dal punto di vista temporale, tra l'onere e la relativa copertura. La copertura finanziaria delle leggi che comportino nuovi o maggiori oneri, ovvero minori entrate, è determinata esclusivamente attraverso le seguenti modalità:

a) mediante utilizzo degli accantonamenti iscritti nei fondi speciali previsti dall'*articolo 18*, restando precluso sia l'utilizzo di accantonamenti del conto capitale per iniziative di parte corrente, sia l'utilizzo per finalità difformi di accantonamenti per regolazioni contabili e debitorie e per provvedimenti in adempimento di obblighi internazionali;

b) mediante riduzione di precedenti autorizzazioni legislative di spesa; ove dette autorizzazioni fossero affluite in conti correnti o in contabilità speciali presso la Tesoreria statale, si procede alla contestuale iscrizione nello stato di previsione dell'entrata delle risorse da utilizzare come copertura;

c) mediante modificazioni legislative che comportino nuove o maggiori entrate; resta in ogni caso esclusa la copertura di nuovi o maggiori oneri di parte corrente attraverso l'utilizzo dei proventi derivanti da entrate in conto capitale.

1-bis. Le maggiori entrate rispetto a quelle iscritte nel bilancio di previsione derivanti da variazioni degli andamenti a legislazione vigente non possono essere utilizzate per la copertura finanziaria di nuove o maggiori spese o riduzioni di entrate e sono finalizzate al miglioramento dei saldi di finanza pubblica. <sup>(41)</sup>

2. Le leggi di delega comportanti oneri recano i mezzi di copertura necessari per l'adozione dei relativi decreti legislativi. Qualora, in sede di conferimento della delega, per la complessità della materia trattata, non sia possibile procedere alla determinazione degli effetti finanziari derivanti dai decreti legislativi, la quantificazione degli stessi è effettuata al momento dell'adozione dei singoli decreti legislativi. I decreti legislativi dai quali derivano nuovi o maggiori oneri sono emanati solo successivamente all'entrata in vigore dei provvedimenti legislativi che stanziino le occorrenti risorse finanziarie. A ciascuno schema di decreto legislativo è allegata una relazione tecnica, predisposta ai sensi del comma 3, che dà conto della neutralità finanziaria del medesimo decreto ovvero dei nuovi o maggiori oneri da esso derivanti e dei corrispondenti mezzi di copertura.

Normativa nazionale  
L. 31 dicembre 2009, n. 196. (Artt. 17, 19)  
Legge di contabilità e finanza pubblica.

3. Fermo restando quanto previsto dal comma 2, i disegni di legge, gli schemi di decreto legislativo, gli emendamenti di iniziativa governativa che comportino conseguenze finanziarie devono essere corredati di una relazione tecnica, predisposta dalle amministrazioni competenti e verificata dal Ministero dell'economia e delle finanze, sulla quantificazione delle entrate e degli oneri recati da ciascuna disposizione, nonché delle relative coperture, con la specificazione, per la spesa corrente e per le minori entrate, degli oneri annuali fino alla completa attuazione delle norme e, per le spese in conto capitale, della modulazione relativa agli anni compresi nel bilancio pluriennale e dell'onere complessivo in relazione agli obiettivi fisici previsti. Alla relazione tecnica è allegato un prospetto riepilogativo degli effetti finanziari di ciascuna disposizione ai fini del saldo netto da finanziare del bilancio dello Stato, del saldo di cassa delle amministrazioni pubbliche e dell'indebitamento netto del conto consolidato delle pubbliche amministrazioni. Nella relazione sono indicati i dati e i metodi utilizzati per la quantificazione, le loro fonti e ogni elemento utile per la verifica tecnica in sede parlamentare secondo le norme di cui ai regolamenti parlamentari, nonché il raccordo con le previsioni tendenziali del bilancio dello Stato, del conto consolidato di cassa e del conto economico delle amministrazioni pubbliche, contenute nel DEF ed eventuali successivi aggiornamenti. <sup>(42)</sup>

4. Ai fini della definizione della copertura finanziaria dei provvedimenti legislativi, la relazione tecnica di cui al comma 3 evidenzia anche gli effetti di ciascuna disposizione sugli andamenti tendenziali del saldo di cassa e dell'indebitamento netto delle pubbliche amministrazioni per la verifica del rispetto degli equilibri di finanza pubblica, indicando altresì i criteri per la loro quantificazione e compensazione nell'ambito della stessa copertura finanziaria.

5. Le Commissioni parlamentari competenti possono richiedere al Governo la relazione di cui al comma 3 per tutte le proposte legislative e gli emendamenti al loro esame ai fini della verifica tecnica della quantificazione degli oneri da essi recati. La relazione tecnica deve essere trasmessa nel termine indicato dalle medesime Commissioni in relazione all'oggetto e alla programmazione dei lavori parlamentari e, in ogni caso, entro trenta giorni dalla richiesta. Qualora il Governo non sia in grado di trasmettere la relazione tecnica entro il termine stabilito dalle Commissioni deve indicarne le ragioni. I dati devono essere trasmessi in formato telematico. I regolamenti parlamentari disciplinano gli ulteriori casi in cui il Governo è tenuto alla presentazione della relazione tecnica di cui al comma 3.

6. I disegni di legge di iniziativa regionale e del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro (CNEL) devono essere corredati, a cura dei proponenti, di una relazione tecnica formulata secondo le modalità di cui al comma 3.

7. Per le disposizioni legislative in materia pensionistica e di pubblico impiego, la relazione di cui al comma 3 contiene un quadro analitico di proiezioni finanziarie, almeno decennali, riferite all'andamento delle variabili collegate ai soggetti beneficiari e al comparto di riferimento. Per le disposizioni legislative in materia di pubblico impiego, la relazione contiene i dati sul numero dei destinatari, sul costo unitario, sugli automatismi diretti e indiretti che ne conseguono fino alla loro completa attuazione, nonché sulle loro correlazioni con lo stato giuridico ed economico di categorie o fasce di dipendenti pubblici omologabili. In particolare per il comparto scuola sono indicati anche le ipotesi demografiche e di flussi migratori assunte per l'elaborazione delle previsioni della popolazione scolastica, nonché ogni altro elemento utile per la verifica delle quantificazioni. Per le disposizioni corredate di clausole di neutralità finanziaria, la relazione tecnica riporta i dati e gli elementi idonei a suffragare l'ipotesi di

Normativa nazionale  
L. 31 dicembre 2009, n. 196. (Artt. 17, 19)  
Legge di contabilità e finanza pubblica.

---

invarianza degli effetti sui saldi di finanza pubblica, anche attraverso l'indicazione dell'entità delle risorse già esistenti e delle somme già stanziare in bilancio, utilizzabili per le finalità indicate dalle disposizioni medesime. La relazione tecnica fornisce altresì i dati e gli elementi idonei a consentire la verifica della congruità della clausola di salvaguardia di cui al comma 1 sulla base dei requisiti indicati dal comma 12.

8. La relazione tecnica di cui ai commi 3 e 5 e il prospetto riepilogativo di cui al comma 3 sono aggiornati all'atto del passaggio dell'esame del provvedimento tra i due rami del Parlamento.

9. Ogni quattro mesi la Corte dei conti trasmette alle Camere una relazione sulla tipologia delle coperture finanziarie adottate nelle leggi approvate nel periodo considerato e sulle tecniche di quantificazione degli oneri. Nella medesima relazione la Corte dei conti riferisce sulla tipologia delle coperture finanziarie adottate nei decreti legislativi emanati nel periodo considerato e sulla congruenza tra le conseguenze finanziarie di tali decreti legislativi e le norme di copertura recate dalla legge di delega.

10. Le disposizioni che comportano nuove o maggiori spese hanno effetto entro i limiti della spesa espressamente autorizzata nei relativi provvedimenti legislativi. Con decreto dirigenziale del Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, da pubblicare nella Gazzetta Ufficiale, è accertato l'avvenuto raggiungimento dei predetti limiti di spesa. Le disposizioni recanti espresse autorizzazioni di spesa cessano di avere efficacia a decorrere dalla data di pubblicazione del decreto per l'anno in corso alla medesima data.

11. Per le amministrazioni dello Stato, il Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, anche attraverso gli uffici centrali del bilancio e le ragionerie territoriali dello Stato, vigila sulla corretta applicazione delle disposizioni di cui al comma 10. Per gli enti ed organismi pubblici non territoriali gli organi di revisione e di controllo provvedono agli analoghi adempimenti di vigilanza, dandone completa informazione al Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato.

12. La clausola di salvaguardia di cui al comma 1 deve essere effettiva e automatica. Essa deve indicare le misure di riduzione delle spese o di aumenti di entrata, con esclusione del ricorso ai fondi di riserva, nel caso si verificano o siano in procinto di verificarsi scostamenti rispetto alle previsioni indicate dalle leggi al fine della copertura finanziaria. In tal caso, sulla base di apposito monitoraggio, il Ministro dell'economia e delle finanze adotta, sentito il Ministro competente, le misure indicate nella clausola di salvaguardia e riferisce alle Camere con apposita relazione. La relazione espone le cause che hanno determinato gli scostamenti, anche ai fini della revisione dei dati e dei metodi utilizzati per la quantificazione degli oneri autorizzati dalle predette leggi.

13. Il Ministro dell'economia e delle finanze, allorché riscontri che l'attuazione di leggi rechi pregiudizio al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica, assume tempestivamente le conseguenti iniziative legislative al fine di assicurare il rispetto dell'*articolo 81, quarto comma, della Costituzione*. La medesima procedura è applicata in caso di sentenze definitive di organi giurisdizionali e della Corte costituzionale recanti interpretazioni della normativa vigente

Normativa nazionale  
L. 31 dicembre 2009, n. 196. (Artt. 17, 19)  
Legge di contabilità e finanza pubblica.

---

suscettibili di determinare maggiori oneri, fermo restando quanto disposto in materia di personale dall'*articolo 61 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165*.

14. Le disposizioni contenute nei provvedimenti legislativi di iniziativa governativa che prevedono l'incremento o la riduzione di stanziamenti di bilancio indicano anche le missioni di spesa e i relativi programmi interessati.

---

(41) Comma inserito dall'*art. 3, comma 1, lett. b), L. 7 aprile 2011, n. 39*, a decorrere dal 13 aprile 2011, ai sensi di quanto disposto dall'*art. 8, comma 1, della medesima L. 39/2011*.

(42) Comma così modificato dall'*art. 7, comma 1, lett. f), L. 7 aprile 2011, n. 39*, a decorrere dal 13 aprile 2011, ai sensi di quanto disposto dall'*art. 8, comma 1, della medesima L. 39/2011*.

---

(...)

---

**Art. 19** *Leggi con oneri a carico dei bilanci degli enti del settore pubblico*

1. Le leggi e i provvedimenti che comportano oneri, anche sotto forma di minori entrate, a carico dei bilanci delle amministrazioni pubbliche devono contenere la previsione dell'onere stesso e l'indicazione della copertura finanziaria riferita ai relativi bilanci, annuali e pluriennali.

2. Ai sensi dell'*articolo 81, quarto comma, della Costituzione*, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano sono tenute a indicare la copertura finanziaria alle leggi che prevedano nuovi o maggiori oneri a carico della loro finanza e della finanza di altre amministrazioni pubbliche anche attraverso il conferimento di nuove funzioni o la disciplina delle funzioni ad esse attribuite. A tal fine utilizzano le metodologie di copertura previste dall'*articolo 17*.

---

(...)

---

## **Prot.int. 18 dicembre 2002.**

### ***Protocollo opzionale alla Convenzione delle Nazioni Unite contro la tortura e altri trattamenti o pene crudeli, inumani o degradanti.***

---

Publicato nella Gazz. Uff. 19 novembre 2012, n. 270.

Il presente Protocollo è stato ratificato con **L. 9 novembre 2012, n. 195.**

Si riporta soltanto il testo in lingua italiana.

Il Ministero degli affari esteri ha reso noto che la Repubblica italiana ha provveduto a ratificare il Protocollo in data 3 aprile 2013. Pertanto, ai sensi dell'art. 28 il presente Protocollo è entrato in vigore, sul piano internazionale, il giorno 3 maggio 2013 (*Comunicato 9 agosto 2013*, pubblicato nella G.U. 9 agosto 2013, n. 186).

---

#### Preambolo

##### Gli Stati Parti al presente Protocollo

Riaffermando che la tortura e le altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti sono vietati e costituiscono gravi violazioni dei diritti umani;

Convinti che ulteriori misure sono necessarie allo scopo di raggiungere le finalità della Convenzione contro la tortura e le altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti (d'ora innanzi: "la Convenzione") e rafforzare la protezione delle persone private della libertà rispetto alla tortura e alle altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti;

Ricordando che gli articoli 2 e 16 della Convenzione obbligano ogni Stato Parte ad adottare misure effettive per prevenire gli atti di tortura e le altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti che abbiano luogo in ogni territorio sottoposto alla sua giurisdizione;

Riconoscendo che gli Stati hanno la principale responsabilità per l'attuazione di detti articoli e che il rafforzamento della protezione delle persone private della libertà e per il pieno rispetto dei loro diritti umani è responsabilità comune di tutti i membri e che gli organismi internazionali di attuazione sono complementari e di sostegno rispetto alle misure prese a livello nazionale;

Ricordando che l'effettiva prevenzione della tortura e delle altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti richiede misure nel campo dell'educazione e una combinazione di vari provvedimenti in ambito legislativo, amministrativo, giudiziario ecc.;

Ricordando altresì che la Conferenza mondiale sui diritti umani ha dichiarato con forza che le iniziative volte a sradicare la tortura dovrebbero innanzitutto e prioritariamente concentrarsi sulla prevenzione e che la stessa Conferenza ha rivolto un appello per l'adozione di un protocollo opzionale alla Convenzione, allo scopo di istituire un sistema preventivo di visite regolari nei luoghi di detenzione;

Normativa nazionale  
Prot.int. 18 dicembre 2002.

Protocollo opzionale alla Convenzione delle Nazioni Unite contro la tortura e altri trattamenti o pene  
crudeli, inumani o degradanti.

---

Convinti che la protezione contro la tortura e le altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti delle persone private della libertà può essere rafforzata da mezzi non giudiziari di carattere preventivo, basati su visite sistematiche nei luoghi di detenzione;

Hanno concordato quanto segue:

---

---

## Parte I

### Principi generali

#### Art. 1

Lo scopo del presente Protocollo è l'istituzione di un sistema di visite regolari svolte da organismi indipendenti nazionali e internazionali nei luoghi in cui le persone sono private della libertà, al fine di prevenire la tortura e le altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti.

---

---

#### Art. 2

1. È istituito un Sottocomitato sulla prevenzione della tortura e delle altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti (d'ora innanzi: "il Sottocomitato sulla prevenzione") in seno al Comitato contro la tortura per svolgere le funzioni definite nel presente Protocollo.
  2. Il Sottocomitato sulla prevenzione svolge la sua attività nel quadro della Carta delle Nazioni Unite e guidato dai fini e dai principi in essa contenuti, nonché dalle norme delle Nazioni Unite concernenti il trattamento delle persone private della libertà.
  3. Il Sottocomitato sulla prevenzione è guidato altresì dai principi di riservatezza, imparzialità, non selettività, universalità e obiettività.
  4. Il Sottocomitato sulla prevenzione e gli Stati Parti cooperano per l'attuazione del presente Protocollo.
- 
- 

#### Art. 3

Normativa nazionale  
Prot.int. 18 dicembre 2002.

Protocollo opzionale alla Convenzione delle Nazioni Unite contro la tortura e altri trattamenti o pene crudeli, inumani o degradanti.

---

Ciascuno Stato Parte istituirà, nominerà e manterrà operativo a livello nazionale uno o più organismi con poteri di visita per la prevenzione della tortura e delle altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti (d'ora innanzi: "meccanismi nazionali di prevenzione").

---

---

#### Art. 4

1. Ciascuno Stato Parte, in accordo con il presente Protocollo, autorizza le visite da parte degli organismi di cui ai precedenti *artt. 2 e 3* in tutti i luoghi posti sotto la sua giurisdizione e il suo controllo in cui delle persone sono o possono essere private della libertà, in virtù di un ordine dell'autorità pubblica oppure nel quadro di indagini da essa condotte o con il consenso o l'acquiescenza di una pubblica autorità (d'ora innanzi: "luoghi di detenzione"). Tali visite saranno condotte allo scopo di rafforzare, laddove necessario, la protezione delle suddette persone contro la tortura e le altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti.

2. Ai fini del presente Protocollo, per privazione della libertà si intende ogni forma di detenzione o imprigionamento o collocazione di una persona in un luogo sotto custodia che non le sia consentito lasciare volontariamente, su ordine di un'autorità giudiziaria, amministrativa o di altro tipo.

---

---

## Parte II

### Il Sottocomitato sulla prevenzione

#### Art. 5

1. Il Sottocomitato sulla prevenzione è formato da dieci membri. Dopo la cinquantesima ratifica o adesione al presente Protocollo, il numero dei membri del Sottocomitato sarà portato a 25.

2. I membri del Sottocomitato sulla prevenzione sono scelti tra persone di alta levatura morale, comprovata esperienza professionale nel campo dell'amministrazione della giustizia, particolarmente in diritto penale, amministrazione penitenziaria o di polizia, o negli altri ambiti connessi al trattamento delle persone private della libertà.

3. Nella composizione del Sottocomitato sulla prevenzione è prestata dovuta attenzione ad un'equa distribuzione geografica e alla rappresentazione delle diverse tradizioni culturali e dei diversi sistemi giuridici degli Stati Parti.

4. Tra i componenti del Sottocomitato sulla prevenzione dovrà anche esserci una bilanciata rappresentanza di genere, secondo i principi di eguaglianza e non discriminazione.

Normativa nazionale  
Prot.int. 18 dicembre 2002.

Protocollo opzionale alla Convenzione delle Nazioni Unite contro la tortura e altri trattamenti o pene crudeli, inumani o degradanti.

---

5. Non ci può essere più di un componente del Sottocomitato sulla prevenzione cittadino dello stesso Stato.

6. I membri del Sottocomitato sulla prevenzione svolgono le loro funzioni a titolo personale, sono indipendenti e imparziali e disposti ad operare secondo efficienza.

---

---

## Art. 6

1. 1. Ciascuno Stato Parte può nominare, ai sensi del paragrafo 2 del presente articolo, fino a due candidati in possesso delle qualità e dei requisiti di cui all'*art. 5*. Nel presentare le candidature verranno fornite informazioni dettagliate circa le qualifiche dei candidati.

2. a) I candidati saranno cittadini di Stati Parti del presente Protocollo;
- b) se vengono avanzate due candidature, almeno una delle persone nominate deve essere cittadino dello Stato Parte che li nomina;
- c) non possono essere nominati come candidati due persone dello stesso Stato Parte;
- d) prima di nominare un cittadino di un altro Stato Parte, uno Stato Parte deve cercare e ottenere il consenso di quello Stato.

3. Almeno cinque mesi prima della data della riunione degli Stati Parti durante la quale si terranno le elezioni dei membri del Sottocomitato sulla prevenzione, il Segretario generale delle Nazioni Unite invierà una lettera agli Stati Parti invitandoli a sottoporre le candidature entro tre mesi. Il Segretario generale sottopone la lista, in ordine alfabetico, di tutte le persone nominate, indicando gli Stati Parti che hanno proposto le candidature.

---

---

## Art. 7

1. I membri del Sottocomitato sulla prevenzione sono eletti nel modo seguente:

- a) Considerazione prioritaria è data al rispetto dei requisiti e ai criteri di cui al precedente *art. 5*;
- b) la prima elezione si terrà entro sei mesi dall'entrata in vigore del presente Protocollo;
- c) gli Stati Parti eleggono i membri del Sottocomitato sulla prevenzione a scrutinio segreto;
- d) le elezioni dei membri del Sottocomitato sulla prevenzione si terranno ogni due anni alla riunione degli Stati Parti convenuta dal Segretario generale delle Nazioni Unite. A tali riunioni il quorum richiesto è rappresentato dai due terzi degli Stati Parti; saranno elette le persone che avranno ottenuto il maggior numero di voti e la maggioranza assoluta dei rappresentanti degli Stati Parti presenti e votanti.

2. Se nel corso delle elezioni due cittadini di uno Stato Parte risultano suscettibili di fare parte del Sottocomitato sulla prevenzione, sarà membro del Sottocomitato sulla prevenzione quello dei due che avrà ricevuto il maggior numero di voti. Se i voti sono alla pari si seguirà la

Normativa nazionale  
Prot.int. 18 dicembre 2002.

Protocollo opzionale alla Convenzione delle Nazioni Unite contro la tortura e altri trattamenti o pene  
crudeli, inumani o degradanti.

---

seguinte procedura:

- a) se solo uno dei candidati è stato nominato dallo Stato Parte di cui è cittadino, costui o costei entrerà a far parte del Sottocomitato contro la prevenzione;
  - b) se entrambi i candidati sono stati nominati dagli Stati Parti di cui hanno la cittadinanza, si svolgerà una votazione separata a scrutinio segreto che determinerà quale dei due candidati diventerà membro del Sottocomitato sulla prevenzione;
  - c) se nessuno dei candidati è stato nominato dallo Stato Parte di cui egli o ella è cittadino, sarà svolta una votazione separata a scrutinio segreto per determinare quale candidato entrerà a comporre il Sottocomitato sulla prevenzione.
- 
- 

#### Art. 8

Se un membro del Sottocomitato sulla prevenzione è deceduto o dà le dimissioni o per qualunque altra causa non può più svolgere le sue funzioni, lo Stato Parte che lo aveva candidato nominerà un'altra persona in possesso delle qualifiche e dei requisiti di eleggibilità di cui all'*art. 5*, tenendo in considerazione la necessità di mantenere un equilibrio tra le varie materie rappresentate nel Sottocomitato sulla prevenzione. Tale persona resterà in carica fino alla successiva riunione degli Stati Parti, con l'approvazione della maggioranza degli Stati Parti. Tale approvazione sarà considerata data, salvo che la metà o più degli Stati Parti risponda negativamente entro sei settimane dal momento in cui sono informati dal Segretario generale delle Nazioni Unite della proposta di nomina.

---

---

#### Art. 9

I membri del Sottocomitato sulla prevenzione sono eletti per un mandato di quattro anni. Potranno essere rieletti per una volta, se ricandidati. Per metà dei membri eletti alla prima votazione il termine scadrà alla fine del secondo anno; immediatamente dopo la prima elezione i nomi dei membri il cui termine scade anticipatamente saranno estratti a sorte dal Presidente della riunione di cui all'*art. 7.1 d*).

---

---

#### Art. 10

1. Il Sottocomitato sulla prevenzione elegge i propri funzionari per un mandato di due anni. Essi possono essere rieletti.

Normativa nazionale  
Prot.int. 18 dicembre 2002.

Protocollo opzionale alla Convenzione delle Nazioni Unite contro la tortura e altri trattamenti o pene crudeli, inumani o degradanti.

---

2. Il Sottocomitato sulla prevenzione adotta il proprio regolamento di procedura. Esso contiene, tra l'altro, le seguenti norme:

- a) il Sottocomitato sulla prevenzione funzionerà con un quorum rappresentato dalla metà dei suoi componenti;
- b) le decisioni del Sottocomitato sulla prevenzione saranno prese con la maggioranza dei voti dei suoi membri;
- c) il Sottocomitato sulla prevenzione tiene le sue riunioni in camera di consiglio.

3. Il Segretario generale della Nazioni Unite convoca la prima riunione del Sottocomitato sulla prevenzione. Dopo tale prima riunione il Sottocomitato sulla prevenzione si riunirà con la scadenza stabilita dal regolamento di procedura. Il Sottocomitato sulla prevenzione e il Comitato contro la tortura si riuniscono in contemporanea almeno una volta l'anno.

---

---

### Parte III

#### Funzioni del Sottocomitato sulla prevenzione

##### Art. 11

Il Sottocomitato sulla prevenzione ha il compito di:

- a) visitare i luoghi descritti all'*art. 4* e formulare raccomandazioni agli Stati Parti in merito alla protezione delle persone private della libertà nei confronti della tortura e delle altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti;
  - b) rispetto ai meccanismi nazionali di prevenzione esso ha il compito di:
    - i) consigliare e assistere gli Stati Parti, se necessario, nella fase della loro costituzione;
    - ii) mantenere contatti diretti e, se necessario, confidenziali, con i meccanismi nazionali di prevenzione e offrire loro formazione e assistenza tecnica allo scopo di rafforzare le loro capacità;
    - iii) consigliare e assistere i meccanismi nazionali di prevenzione nel valutare le esigenze e i mezzi necessari a rafforzare la protezione delle persone private della libertà rispetto alla tortura e alle altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti;
    - iv) rivolgere raccomandazioni e osservazioni agli Stati Parti al fine di rafforzare le capacità e le funzioni dei meccanismi nazionali di prevenzione della tortura e delle altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti;
    - v) cooperare per la prevenzione della tortura in generale con gli organi e i meccanismi pertinenti delle Nazioni Unite, nonché con le istituzioni o organizzazioni internazionali, regionali e nazionali che lavorano per il rafforzamento della protezione di ogni persona contro la tortura e le altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti.
- 
- 

##### Art. 12

Normativa nazionale  
Prot.int. 18 dicembre 2002.

Protocollo opzionale alla Convenzione delle Nazioni Unite contro la tortura e altri trattamenti o pene crudeli, inumani o degradanti.

---

Per consentire al Sottocomitato sulla prevenzione di svolgere il proprio mandato come previsto all'*art. 11*, gli Stati Parti si impegnano a:

- a) ricevere il Sottocomitato sulla prevenzione nei loro territori e garantirgli l'accesso ai luoghi di detenzione, come definiti all'*art. 4* del presente Protocollo;
  - b) fornire ogni informazione rilevante che il Sottocomitato sulla prevenzione dovesse richiedere per valutare le necessità e i provvedimenti da adottare per rafforzare la protezione delle persone private della libertà rispetto alla tortura e alle altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti.
  - c) incoraggiare e favorire contatti tra il Sottocomitato sulla prevenzione e i meccanismi nazionali di prevenzione;
  - d) prendere in esame le raccomandazioni del Sottocomitato sulla prevenzione e entrare in dialogo con esso circa le possibili misure di attuazione.
- 

#### Art. 13

1. Il Sottocomitato sulla prevenzione stabilirà, inizialmente sulla base di un sorteggio, un programma di visite regolari agli Stati Parti al fine di adempiere al suo mandato, come stabilito all'*art. 11*.
  2. Dopo debite consultazioni, il Sottocomitato sulla prevenzione notifica agli Stati Parti il proprio programma, affinché essi possano, senza ritardo, prendere le necessarie misure pratiche perché la visita possa avere luogo.
  3. Le visite sono condotte da almeno due membri del Sottocomitato sulla prevenzione. I membri del Sottocomitato sulla prevenzione possono essere accompagnati, se del caso, da esperti di provata esperienza professionale e competenti nelle materie di cui tratta il presente Protocollo; tali esperti sono tratti da un albo predisposto sulla base di proposte avanzate dagli Stati Parti, dall'Ufficio dell'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i diritti umani e dal Centro delle Nazioni Unite per la prevenzione del crimine internazionale. Nel predisporre l'albo, gli Stati Parti interessati propongono non più di cinque esperti nazionali. Lo Stato Parte in questione può opporsi all'inclusione nella visita di uno specifico esperto, nel qual caso il Sottocomitato sulla prevenzione ne proporrà un altro.
  4. Se il Sottocomitato sulla prevenzione lo ritiene opportuno, esso può proporre una breve visita di verifica (follow-up) dopo una visita regolare.
- 

#### Art. 14

1. Allo scopo di permettere al Sottocomitato sulla prevenzione di adempiere al proprio mandato, gli Stati Parti del presente Protocollo si impegnano ad assicurargli:

Normativa nazionale  
Prot.int. 18 dicembre 2002.

Protocollo opzionale alla Convenzione delle Nazioni Unite contro la tortura e altri trattamenti o pene crudeli, inumani o degradanti.

---

- a) accesso illimitato ad ogni informazione circa il numero di persone private della libertà nei luoghi di detenzione come definiti dall'*art. 4*, nonché sul numero di tali luoghi e sulla loro dislocazione;
- b) accesso illimitato ad ogni informazione circa il trattamento di tali persone e circa le loro condizioni di detenzione;
- c) salvo quanto stabilito al successivo paragrafo 2, accesso illimitato a tutti i luoghi di detenzione, alle loro strutture e servizi annessi;
- d) la possibilità di avere colloqui riservati con le persone private della libertà, senza testimoni, direttamente o tramite un interprete se ritenuto necessario, nonché con qualunque altra persona che il Sottocomitato sulla prevenzione ritenga possa fornire informazioni rilevanti;
- e) la libertà di scegliere i luoghi che intende visitare e le persone con cui avere un colloquio.

2. Possono essere formulate obiezioni alla visita in un particolare luogo di detenzione solo sulla base di ragioni impellenti e cogenti riguardanti la difesa nazionale, la sicurezza pubblica, il verificarsi di un disastro naturale o di gravi disordini nel luogo oggetto della visita che impediscano temporaneamente di compiere la visita stessa. L'esistenza di uno stato di emergenza dichiarato dallo Stato Parte non può in quanto tale essere invocata dallo Stato stesso come una ragione per fare obiezione alla visita.

---

---

#### Art. 15

Nessuna autorità o funzionario pubblico può ordinare, applicare, permettere o tollerare una sanzione contro una persona o un'organizzazione per aver comunicato al Sottocomitato sulla prevenzione o ai suoi delegati qualunque informazione, vera o falsa; tale individuo o organizzazione non subirà alcun altro tipo di pregiudizio.

---

---

#### Art. 16

1. Il Sottocomitato sulla prevenzione trasmette le proprie raccomandazioni e osservazioni per via confidenziale allo Stato Parte e, se del caso, ai meccanismi nazionali di prevenzione.
2. Il Sottocomitato sulla prevenzione pubblica il suo rapporto, insieme con eventuali commenti dello Stato Parte interessato, ogni qual volta ciò gli sia richiesto dallo Stato Parte. Se lo Stato Parte rende pubblico parte del rapporto, il Sottocomitato sulla prevenzione ha facoltà di pubblicarlo in tutto o in parte. Tuttavia, nessun dato personale dovrà essere reso pubblico senza l'espresso consenso della persona interessata.
3. Il Sottocomitato sulla prevenzione presenta al Comitato contro la tortura un rapporto annuale, pubblico, sulle proprie attività.

Normativa nazionale  
Prot.int. 18 dicembre 2002.

Protocollo opzionale alla Convenzione delle Nazioni Unite contro la tortura e altri trattamenti o pene crudeli, inumani o degradanti.

---

4. Se lo Stato Parte rifiuta di cooperare con il Sottocomitato sulla prevenzione, come disposto dagli *artt. 12 e 14*, o rifiuta di prendere misure per migliorare la situazione alla luce delle raccomandazioni del Sottocomitato sulla prevenzione, il Comitato contro la tortura può, su richiesta del Sottocomitato sulla prevenzione, decidere, a maggioranza dei suoi membri e dopo che allo Stato Parte è data la possibilità di far conoscere la propria posizione, di emettere una dichiarazione pubblica sulla questione o di pubblicare il rapporto del Sottocomitato sulla prevenzione.

---

---

## Parte IV

### Meccanismi nazionali di prevenzione

#### Art. 17

Ciascuno Stato Parte mantiene, costituisce o crea, al massimo entro un anno dall'entrata in vigore del presente Protocollo o dal momento della sua ratifica o adesione, uno o più meccanismi nazionali indipendenti di prevenzione della tortura a livello interno. Possono essere qualificati quali meccanismi nazionali di prevenzione ai fini del presente Protocollo anche organismi istituiti a livello locale, purché rispondano ai requisiti fissati dal presente Protocollo.

---

---

#### Art. 18

1. Gli Stati Parti garantiscono l'indipendenza funzionale dei meccanismi nazionali di prevenzione, nonché l'indipendenza del personale di cui essi si avvalgono.
  2. Gli Stati Parti adottano i provvedimenti necessari per assicurare che gli esperti che compongono i meccanismi nazionali di prevenzione abbiano le competenze e le conoscenze professionali richieste. Essi dovranno sforzarsi di raggiungere un equilibrio tra i generi e fare in modo che vi siano rappresentate adeguatamente le minoranze etniche e gli altri gruppi minoritari presenti nel paese.
  3. Gli Stati Parti si impegnano a mettere a disposizione dei meccanismi nazionali di prevenzione le risorse necessarie al loro funzionamento.
  4. Nell'istituire i meccanismi nazionali di prevenzione, gli Stati Parti terranno in debita considerazione i Principi relativi allo status delle istituzioni nazionali per i diritti umani.
-

Normativa nazionale  
Prot.int. 18 dicembre 2002.

Protocollo opzionale alla Convenzione delle Nazioni Unite contro la tortura e altri trattamenti o pene crudeli, inumani o degradanti.

---

#### Art. 19

Ai meccanismi nazionali di prevenzione saranno garantiti almeno i seguenti poteri:

- a) sottoporre a regolare esame il trattamento di cui sono oggetto le persone private della libertà nei luoghi di detenzione, come definiti al precedente *art. 4*, allo scopo di rafforzare, se necessario, la protezione loro prestata verso la tortura e le altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti;
  - b) formulare raccomandazioni alle autorità competenti al fine di migliorare il trattamento e le condizioni in cui versano e persone private della libertà e di prevenire la tortura e le altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti, tenendo nella dovuta considerazione le norme in materia adottate dalle Nazioni Unite;
  - c) sottoporre proposte e osservazioni relativamente alla legislazione in vigore e ai progetti di legge.
- 

#### Art. 20

Allo scopo di mettere i meccanismi nazionali di prevenzione in condizione di espletare il loro mandato, gli Stati Parti del presente Protocollo si impegnano a garantire loro:

- a) accesso ad ogni informazione circa il numero di persone private della libertà nei luoghi di detenzione come definiti dall'*art. 4*, nonché sul numero di tali luoghi e sulla loro dislocazione;
  - b) accesso ad ogni informazione circa il trattamento di tali persone e circa le loro condizioni di detenzione;
  - c) accesso a tutti i luoghi di detenzione e alle relative installazioni e attrezzature;
  - d) la possibilità di avere colloqui riservati con le persone private della libertà, senza testimoni, direttamente o tramite un interprete se ritenuto necessario, nonché con qualunque altra persona che i meccanismi nazionali di prevenzione ritengano possa fornire informazioni rilevanti;
  - e) la libertà di scegliere i luoghi che intendono visitare e le persone con cui avere un colloquio;
  - f) il diritto ad avere contatti con il Sottocomitato sulla prevenzione, di trasmettergli informazioni e di avere incontri con esso.
- 

#### Art. 21

1. Nessuna autorità o funzionario pubblico può ordinare, applicare, permettere o tollerare una sanzione contro una persona o un'organizzazione per aver comunicato ai meccanismi nazionali di prevenzione qualunque informazione, vera o falsa; tale individuo o organizzazione non subirà alcun altro tipo di pregiudizio.

Normativa nazionale  
Prot.int. 18 dicembre 2002.

Protocollo opzionale alla Convenzione delle Nazioni Unite contro la tortura e altri trattamenti o pene  
crudeli, inumani o degradanti.

---

2. Le informazioni riservate raccolte dai meccanismi nazionali di prevenzione sono protette. Nessun dato personale può essere reso pubblico senza il consenso espresso dell'interessato.

---

---

Art. 22

Le autorità competenti dello Stato Parte esaminano le raccomandazioni dei meccanismi nazionali di prevenzione e entrano in dialogo con loro circa le possibili misure di attuazione.

---

---

Art. 23

Gli Stati Parti del presente Protocollo si impegnano a pubblicare e a diffondere i rapporti annuali elaborati dai meccanismi nazionali di prevenzione.

---

---

## **Parte V**

### **Dichiarazione**

Art. 24

1. Alla ratifica, gli Stati Parti possono avanzare una dichiarazione per posporre l'attuazione degli obblighi derivanti dalle Parti III o IV del presente Protocollo.

2. La dilazione non potrà essere superiore a tre anni. Sulla base di adeguate rappresentazioni avanzate dallo Stato Parte e previa consultazione con il Sottocomitato sulla prevenzione, il Comitato contro la tortura può estendere tale periodo di altri due anni.

---

---

## **Parte VI**

### **Disposizioni finanziarie**

Art. 25

Normativa nazionale  
Prot.int. 18 dicembre 2002.

Protocollo opzionale alla Convenzione delle Nazioni Unite contro la tortura e altri trattamenti o pene crudeli, inumani o degradanti.

---

1. Le spese affrontate dal Sottocomitato sulla prevenzione per la operatività del presente Protocollo sono a carico delle Nazioni Unite.
  2. Il Segretario generale delle Nazioni Unite metterà a disposizione il personale e le strutture necessarie per consentire al Sottocomitato sulla prevenzione di svolgere con effettività le funzioni attribuitele dal presente Protocollo.
- 
- 

#### Art. 26

1. È costituito un fondo speciale, nel rispetto delle procedure in materia di competenza dell'Assemblea Generale, da gestire secondo i regolamenti finanziari e le norme delle Nazioni Unite, allo scopo di sostenere l'attuazione delle raccomandazioni adottate dal Sottocomitato sulla prevenzione a seguito della visita effettuata presso uno Stato Parte, nonché per realizzare programmi formativi rivolti ai meccanismi nazionali di prevenzione.
  2. Il fondo speciale può essere finanziato attraverso contributi volontari forniti da governi, organizzazioni intergovernative e non-governative e altri enti pubblici o privati.
- 
- 

### **Parte VII**

#### **Disposizioni finali**

#### Art. 27

1. Il presente Protocollo è aperto alla firma di ogni Stato che ha firmato la Convenzione.
2. Il presente Protocollo è soggetto a ratifica da parte di ogni Stato che abbia ratificato o aderito alla Convenzione. Lo strumento di ratifica è depositato presso il Segretario generale delle Nazioni Unite.
3. Il presente Protocollo è aperto all'adesione da parte di ogni Stato che abbia ratificato o aderito alla Convenzione.
4. L'adesione ha effetto con il deposito dello strumento di adesione presso il Segretario generale delle Nazioni Unite.
5. Il Segretario generale delle Nazioni Unite deve informare tutti gli Stati che hanno firmato il presente Protocollo o che vi hanno aderito del deposito di ciascuno strumento di ratifica o di adesione.

Normativa nazionale  
Prot.int. 18 dicembre 2002.

Protocollo opzionale alla Convenzione delle Nazioni Unite contro la tortura e altri trattamenti o pene crudeli, inumani o degradanti.

---

---

#### Art. 28 <sup>(6)</sup>

1. Il presente Protocollo entrerà in vigore il trentesimo giorno successivo alla data di deposito presso il Segretario generale delle Nazioni Unite del ventesimo strumento di ratifica o adesione.
  2. Per ciascuno Stato che ratifica il presente Protocollo o che vi aderisce dopo il deposito presso il Segretario generale delle Nazioni Unite del ventesimo strumento di ratifica o di adesione, il presente Protocollo entrerà in vigore il trentesimo giorno successivo a quello in cui è avvenuto il deposito del suo strumento di ratifica o di adesione.
- 

(6) Il Ministero degli affari esteri ha reso noto che la Repubblica italiana ha provveduto a ratificare il Protocollo in data 3 aprile 2013. Pertanto, il presente Protocollo è entrato in vigore, sul piano internazionale, il giorno 3 maggio 2013 (*Comunicato 9 agosto 2013*, pubblicato nella G.U. 9 agosto 2013, n. 186).

---

#### Art. 29

Le disposizioni del presente Protocollo si estendono all'intero territorio di uno Stato federale, senza alcuna limitazione o eccezione.

---

---

#### Art. 30

Al presente Protocollo non sono ammesse riserve.

---

---

#### Art. 31

Le disposizioni del presente Protocollo non pregiudicano gli obblighi degli Stati Parti ai sensi di Convenzioni regionali istitutive di un sistema di visita nei luoghi di detenzione. Il Sottocomitato sulla prevenzione e gli organismi istituiti sulla base di tali Convenzioni regionali sono invitati a consultarsi reciprocamente e a cooperare allo scopo di evitare le duplicazioni e promuovere in modo efficace gli obiettivi del presente Protocollo.

Normativa nazionale  
Prot.int. 18 dicembre 2002.

Protocollo opzionale alla Convenzione delle Nazioni Unite contro la tortura e altri trattamenti o pene crudeli, inumani o degradanti.

---

---

#### Art. 32

Le disposizioni del presente Protocollo non producono effetti sugli obblighi degli Stati Parti delle quattro Convenzioni di Ginevra del 12 agosto 1949 e dei relativi Protocolli addizionali dell'8 giugno 1977, nè pregiudicano la possibilità di cui ogni Stato Parte può avvalersi di autorizzare il Comitato internazionale della Croce Rossa a visitare luoghi di detenzione in situazioni non regolate dal diritto internazionale umanitario.

---

---

#### Art. 33

1. Ogni Stato Parte può denunciare il presente Protocollo in qualsiasi momento con una notificazione scritta indirizzata al Segretario generale delle Nazioni Unite. Quest'ultimo deve informarne gli altri Stati Parti del presente Protocollo e della Convenzione. La denuncia produce i suoi effetti dopo un anno dalla data di ricezione della notifica da parte del Segretario generale.
  2. La denuncia non produce l'effetto di liberare lo Stato Parte dagli obblighi derivanti dal presente Protocollo relativi ad atti o situazioni che si siano verificati precedentemente alla data in cui la denuncia è divenuta effettiva, o relativamente ad azioni che il Sottocomitato sulla prevenzione ha deciso o può decidere di intraprendere nei confronti dello Stato in questione; la denuncia inoltre non pregiudica in nessun modo la continuazione della considerazione di questioni sottoposte al Sottocomitato sulla prevenzione precedentemente alla data in cui la denuncia produce effetti.
  3. Successivamente alla data in cui la denuncia da parte di uno Stato Parte è divenuta effettiva, il Sottocomitato sulla prevenzione non prenderà in esame alcuna nuova questione riguardante quello Stato.
- 
- 

#### Art. 34

1. Ogni Stato Parte al presente Protocollo potrà proporre un emendamento e depositare la sua proposta presso il Segretario generale delle Nazioni Unite. Il Segretario generale comunicherà la proposta di emendamento agli Stati Parti del presente Protocollo domandando loro di fargli conoscere se sono favorevoli alla organizzazione di una conferenza di Stati Parti in vista dell'esame della proposta e della sua messa ai voti. Se, nei quattro mesi successivi alla data di tale comunicazione, almeno un terzo degli Stati Parti si pronuncia a favore dello svolgimento

Normativa nazionale  
Prot.int. 18 dicembre 2002.

Protocollo opzionale alla Convenzione delle Nazioni Unite contro la tortura e altri trattamenti o pene crudeli, inumani o degradanti.

---

di detta conferenza, il Segretario generale organizzerà la conferenza sotto gli auspici delle Nazioni Unite.

Ogni emendamento adottato dalla maggioranza dei due terzi degli Stati Parti presenti e votanti alla conferenza sarà sottoposto dal Segretario generale all'accettazione di tutti gli Stati Parti.

2. Un emendamento adottato in base alle disposizioni del paragrafo 1 del presente articolo entrerà in vigore allorché i due terzi degli Stati Parti al presente Protocollo lo avranno accettato, in conformità alla procedura prevista dalle loro rispettive costituzioni.

3. Quando gli emendamenti entreranno in vigore, essi saranno cogenti per gli Stati Parti che li abbiano accettati, gli altri Stati Parti rimanendo vincolati dalle disposizioni del presente Protocollo e da ogni emendamento anteriore che avranno accettato.

---

---

#### Art. 35

I membri del Sottocomitato sulla prevenzione e i componenti dei meccanismi nazionali di prevenzione godono dei privilegi ed immunità necessarie per l'esercizio indipendente delle loro funzioni. I membri del Sottocomitato sulla prevenzione godranno dei privilegi e immunità di cui all'art. 22 della Convenzione sui privilegi e immunità delle Nazioni Unite del 13 febbraio 1946, secondo quanto previsto dall'art. 23 di detta Convenzione.

---

---

#### Art. 36

Allorché conducono una visita in uno Stato Parte, i membri del Sottocomitato sulla prevenzione, senza pregiudizio delle norme e delle finalità del presente Protocollo, nonché dei privilegi ed immunità di cui godono, sono tenuti a:

- a) rispettare le leggi e i regolamenti dello Stato in cui si svolge la visita;
  - b) astenersi da ogni azione o attività incompatibile con il carattere imparziale e la natura internazionale delle loro funzioni.
- 
- 

#### Art. 37

1. Il presente Protocollo, i cui testi arabo, cinese, francese, inglese, russo e spagnolo fanno ugualmente fede, sarà depositato presso il Segretario generale delle Nazioni Unite.

Normativa nazionale  
Prot.int. 18 dicembre 2002.

Protocollo opzionale alla Convenzione delle Nazioni Unite contro la tortura e altri trattamenti o pene  
crudeli, inumani o degradanti.

---

2. Il Segretario generale delle Nazioni Unite provvederà a trasmettere a tutti gli Stati una copia autenticata conforme del presente Protocollo.

---

---

## D.Lgs. 30/03/2001, n. 165 (Artt. 1, 7)

### *Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche.*

Publicato nella Gazz. Uff 9 maggio 2001, n. 106, S.O.

**Articolo 1** Finalità ed ambito di applicazione (*Art. 1 del d.lgs n. 29 del 1993, come modificato dall'art. 1 del d.lgs n. 80 del 1998*)

1. Le disposizioni del presente decreto disciplinano l'organizzazione degli uffici e i rapporti di lavoro e di impiego alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche, tenuto conto delle autonomie locali e di quelle delle regioni e delle province autonome, nel rispetto dell'*articolo 97, comma primo, della Costituzione*, al fine di:

a) accrescere l'efficienza delle amministrazioni in relazione a quella dei corrispondenti uffici e servizi dei Paesi dell'Unione europea, anche mediante il coordinato sviluppo di sistemi informativi pubblici;

b) razionalizzare il costo del lavoro pubblico, contenendo la spesa complessiva per il personale, diretta e indiretta, entro i vincoli di finanza pubblica;

c) realizzare la migliore utilizzazione delle risorse umane nelle pubbliche amministrazioni, assicurando la formazione e lo sviluppo professionale dei dipendenti, applicando condizioni uniformi rispetto a quelle del lavoro privato, garantendo pari opportunità alle lavoratrici ed ai lavoratori nonché l'assenza di qualunque forma di discriminazione e di violenza morale o psichica. <sup>(5)</sup>

2. Per amministrazioni pubbliche si intendono tutte le amministrazioni dello Stato, ivi compresi gli istituti e scuole di ogni ordine e grado e le istituzioni educative, le aziende ed amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo, le Regioni, le Province, i Comuni, le Comunità montane, e loro consorzi e associazioni, le istituzioni universitarie, gli Istituti autonomi case popolari, le Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e loro associazioni, tutti gli enti pubblici non economici nazionali, regionali e locali, le amministrazioni, le aziende e gli enti del Servizio sanitario nazionale, l'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (ARAN) e le Agenzie di cui al *decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300*. Fino alla revisione organica della disciplina di settore, le disposizioni di cui al presente decreto continuano ad applicarsi anche al CONI. <sup>(3) (4) (6)</sup>

3. Le disposizioni del presente decreto costituiscono principi fondamentali ai sensi dell'*articolo 117 della Costituzione*. Le Regioni a statuto ordinario si attengono ad esse tenendo conto delle peculiarità dei rispettivi ordinamenti. I principi desumibili dall'*articolo 2 della legge 23 ottobre 1992, n. 421*, e successive modificazioni, e dall'*articolo 11, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59*, e successive modificazioni ed integrazioni, costituiscono altresì, per le Regioni a statuto speciale e per le province autonome di Trento e di Bolzano, norme fondamentali di riforma economico-sociale della Repubblica.

(3) Comma così modificato dall'*art. 1, comma 1, L. 15 luglio 2002, n. 145* e, successivamente, dall'*art. 2, comma 2-quaterdecies, D.L. 29 dicembre 2010, n. 225*, convertito, con modificazioni, dalla *L. 26 febbraio 2011, n. 10*.

(4) Per il trattenimento in servizio dei dipendenti pubblici, di cui al presente comma, vedi l'*art. 33, comma 2, D.L. 4 luglio 2006, n. 223*, convertito, con modificazioni, dalla *L. 4 agosto 2006, n. 248*.

(5) Lettera così sostituita dall'*art. 21, comma 1, lett. a), L. 4 novembre 2010, n. 183*.

(6) Per l'effettuazione di assunzioni a tempo indeterminato da parte delle amministrazioni di cui al presente comma, vedi l'*art. 1, comma 103, L. 30 dicembre 2004, n. 311*.

(...)

**Articolo 7** Gestione delle risorse umane (*Art. 7 del d.lgs n. 29 del 1993*, come sostituito prima dall'*art. 5 del d.lgs n. 546 del 1993* e poi modificato dall'*art. 3 del d.lgs n. 387 del 1998*)<sup>(26)(32)</sup>

1. Le pubbliche amministrazioni garantiscono parità e pari opportunità tra uomini e donne e l'assenza di ogni forma di discriminazione, diretta e indiretta, relativa al genere, all'età, all'orientamento sessuale, alla razza, all'origine etnica, alla disabilità, alla religione o alla lingua, nell'accesso al lavoro, nel trattamento e nelle condizioni di lavoro, nella formazione professionale, nelle promozioni e nella sicurezza sul lavoro. Le pubbliche amministrazioni garantiscono altresì un ambiente di lavoro improntato al benessere organizzativo e si impegnano a rilevare, contrastare ed eliminare ogni forma di violenza morale o psichica al proprio interno.<sup>(30)</sup>

2. Le amministrazioni pubbliche garantiscono la libertà di insegnamento e l'autonomia professionale nello svolgimento dell'attività didattica, scientifica e di ricerca.

3. Le amministrazioni pubbliche individuano criteri certi di priorità nell'impiego flessibile del personale, purché compatibile con l'organizzazione degli uffici e del lavoro, a favore dei dipendenti in situazioni di svantaggio personale, sociale e familiare e dei dipendenti impegnati in attività di volontariato ai sensi della *legge 11 agosto 1991, n. 266*.

4. Le amministrazioni pubbliche curano la formazione e l'aggiornamento del personale, ivi compreso quello con qualifiche dirigenziali, garantendo altresì l'adeguamento dei programmi formativi, al fine di contribuire allo sviluppo della cultura di genere della pubblica amministrazione.

5. Le amministrazioni pubbliche non possono erogare trattamenti economici accessori che non corrispondano alle prestazioni effettivamente rese.

6. Per esigenze cui non possono far fronte con personale in servizio, le amministrazioni pubbliche possono conferire incarichi individuali, con contratti di lavoro autonomo, di natura

occasionale o coordinata e continuativa, ad esperti di particolare e comprovata specializzazione anche universitaria, in presenza dei seguenti presupposti di legittimità:

a) l'oggetto della prestazione deve corrispondere alle competenze attribuite dall'ordinamento all'amministrazione conferente, ad obiettivi e progetti specifici e determinati e deve risultare coerente con le esigenze di funzionalità dell'amministrazione conferente;

b) l'amministrazione deve avere preliminarmente accertato l'impossibilità oggettiva di utilizzare le risorse umane disponibili al suo interno;

c) la prestazione deve essere di natura temporanea e altamente qualificata; non è ammesso il rinnovo; l'eventuale proroga dell'incarico originario è consentita, in via eccezionale, al solo fine di completare il progetto e per ritardi non imputabili al collaboratore, ferma restando la misura del compenso pattuito in sede di affidamento dell'incarico;<sup>(31)</sup>

d) devono essere preventivamente determinati durata, luogo, oggetto e compenso della collaborazione.

Si prescinde dal requisito della comprovata specializzazione universitaria in caso di stipulazione di contratti di collaborazione di natura occasionale o coordinata e continuativa per attività che debbano essere svolte da professionisti iscritti in ordini o albi o con soggetti che operino nel campo dell'arte, dello spettacolo, dei mestieri artigianali o dell'attività informatica nonché a supporto dell'attività didattica e di ricerca, per i servizi di orientamento, compreso il collocamento, e di certificazione dei contratti di lavoro di cui al *decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276*, purché senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, ferma restando la necessità di accertare la maturata esperienza nel settore.

Il ricorso a contratti di collaborazione coordinata e continuativa per lo svolgimento di funzioni ordinarie o l'utilizzo dei collaboratori come lavoratori subordinati è causa di responsabilità amministrativa per il dirigente che ha stipulato i contratti. Il secondo periodo dell' *articolo 1, comma 9, del decreto-legge 12 luglio 2004, n. 168* convertito, con modificazioni, dalla *legge 30 luglio 2004, n. 191*, è soppresso. Si applicano le disposizioni previste dall'articolo 36, comma 3, del presente decreto e, in caso di violazione delle disposizioni di cui al presente comma, fermo restando il divieto di costituzione di rapporti di lavoro a tempo indeterminato, si applica quanto previsto dal citato articolo 36, comma 5-quater.<sup>(25)(29)</sup>

6-bis. Le amministrazioni pubbliche disciplinano e rendono pubbliche, secondo i propri ordinamenti, procedure comparative per il conferimento degli incarichi di collaborazione.<sup>(27)</sup>

6-ter. I regolamenti di cui all' *articolo 110, comma 6, del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267*, si adeguano ai principi di cui al comma 6.<sup>(27)</sup>

6-quater. Le disposizioni di cui ai commi 6, 6-bis e 6-ter non si applicano ai componenti degli organismi di controllo interno e dei nuclei di valutazione, nonché degli organismi operanti per le finalità di cui all' *articolo 1, comma 5, della legge 17 maggio 1999, n. 144*.<sup>(28)</sup>

---

(25) Il presente comma era stato sostituito dall' *art. 13, comma 1, D.L. 10 gennaio 2006, n. 4*; tale modifica non è stata confermata dalla legge di conversione ( *L. 9 marzo 2006, n. 80*). In seguito, il presente comma è stato sostituito dall' *art. 32, comma 1, D.L. 4 luglio 2006, n. 223*, convertito, con modificazioni, dalla *L. 4 agosto 2006, n. 248*, modificato dall' *art. 3, comma 76, L. 24 dicembre 2007, n. 244*, a decorrere dal 1° gennaio 2008 e sostituito dall' *art. 46, comma 1,*

*D.L. 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla L. 6 agosto 2008, n. 133. Infine, il presente comma è stato così modificato dall' art. 22, comma 2, lett. a) e b), L. 18 giugno 2009, n. 69, dall' art. 17, comma 27, D.L. 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla L. 3 agosto 2009, n. 102 e, successivamente, dall' art. 4, comma 2, D.L. 31 agosto 2013, n. 101, convertito, con modificazioni, dalla L. 30 ottobre 2013, n. 125.*

(26) Il presente articolo era stato modificato dall' *art. 13, comma 1, D.L. 10 gennaio 2006, n. 4*, che aveva aggiunto i commi 6-bis e 6-ter, successivamente, tale modifica non è stata confermata dalla legge di conversione (*L. 9 marzo 2006, n. 80*).

(27) Comma inserito dall' *art. 32, comma 1, D.L. 4 luglio 2006, n. 223*, convertito, con modificazioni, dalla *L. 4 agosto 2006, n. 248*.

(28) Comma aggiunto dall' *art. 3, comma 77, L. 24 dicembre 2007, n. 244*, a decorrere dal 1° gennaio 2008.

(29) A norma dell' *art. 35, comma 1, D.L. 30 dicembre 2008, n. 207*, convertito, con modificazioni, dalla *L. 27 febbraio 2009, n. 14*, le disposizioni di cui al presente comma, limitatamente agli enti di ricerca, non si applicano fino al 30 giugno 2009. Vedi, anche, l' *art. 1, comma 2, della predetta L. 14/2009*, che ha dettato disposizioni relative agli atti e ai provvedimenti adottati, nonché agli effetti prodottisi e ai rapporti giuridici sorti sulla base del citato *art. 35, D.L. 207/2008*, nel testo precedente le modifiche apportate dalla citata legge di conversione.

(30) Comma così sostituito dall' *art. 21, comma 1, lett. b), L. 4 novembre 2010, n. 183*.

(31) Lettera così modificata dall' *art. 1, comma 147, L. 24 dicembre 2012, n. 228*, a decorrere dal 1° gennaio 2013.

(32) In deroga a quanto disposto dal presente articolo vedi l' *art. 1, O.P.C.M. 10 giugno 2008, n. 3682* e l' *art. 1, comma 11, D.L. 4 novembre 2009, n. 152*, convertito, con modificazioni, dalla *L. 29 dicembre 2009, n. 197*.

---

(...)

(...)

**D.P.R. 30 giugno 2000, n. 230. (Art. 117)**

***Regolamento recante norme sull'ordinamento penitenziario e sulle misure privative e limitative della libertà.***

---

Publicato nella Gazz. Uff. 22 agosto 2000, n. 195, S.O.

Con riferimento al presente provvedimento è stata emanata la seguente istruzione: - *Ministero della giustizia: Circ. 25 settembre 2003, n. 21.*

---

(...)

**117. Visite agli istituti.**

1. Le visite devono svolgersi nel rispetto della personalità dei detenuti e degli internati. Sono rivolte particolarmente alla verifica delle condizioni di vita degli stessi, compresi quelli in isolamento giudiziario. Non è consentito fare osservazioni sulla vita dell'istituto in presenza di detenuti o internati, o trattare con imputati argomenti relativi al processo penale in corso.

2. Il Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria può autorizzare persone diverse da quelle indicate nell'articolo 67 della legge ad accedere agli istituti, fissando le modalità della visita. Possono anche essere autorizzate in via generale le visite di persone appartenenti a categorie analoghe a quelle previste dall'articolo 67 della legge <sup>(53)</sup>.

---

(53) Comma così corretto con avviso pubblicato nella Gazz. Uff. 2 febbraio 2001, n. 27.

(...)

**L. 2 gennaio 1989, n. 7.**

***Ratifica ed esecuzione della convenzione europea per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti, con annesso, adottata a Strasburgo il 26 novembre 1987.***

Pubblicata nella Gazz. Uff. 16 gennaio 1989, n. 12, S.O.

Si ritiene opportuno riportare soltanto il testo della traduzione non ufficiale.

1. 1. Il Presidente della Repubblica è autorizzato a ratificare la convenzione europea per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti, con annesso, adottata a Strasburgo il 26 novembre 1987.

2. 1. Piena ed intera esecuzione è data alla convenzione di cui all'articolo 1 a decorrere dalla sua entrata in vigore in conformità a quanto disposto dall'articolo 19 della convenzione stessa.

3. 1. La presente legge entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale.

**TRADUZIONE NON UFFICIALE****Convenzione Europea per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti**

Gli Stati membri del Consiglio d'Europa, firmatari della presente Convenzione,

Viste le disposizioni della Convenzione di salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà fondamentali;

Normativa nazionale  
L. 2 gennaio 1989, n. 7.

Ratifica ed esecuzione della convenzione europea per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti, con annesso, adottata a Strasburgo il 26 novembre 1987.

---

Rammentando che ai termini dell'articolo 3 di detta Convenzione, «nessuno può essere sottoposto a tortura né a pene o trattamenti inumani o degradanti»;

Constatando che le persone che si pretendono vittime di violazioni dell'articolo 3 possono avvalersi del dispositivo previsto dalla presente Convenzione;

Convinti che la protezione dalla tortura e dalle pene o trattamenti inumani o degradanti delle persone private di libertà potrebbe essere rafforzata da un sistema non giudiziario di natura preventiva, basato su sopralluoghi;

Hanno convenuto quanto segue:

---

---

### **Capitolo I**

1. È istituito un Comitato europeo per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti (qui di seguito denominato: «il Comitato»). Il Comitato esamina, per mezzo di sopralluoghi, il trattamento delle persone private di libertà allo scopo di rafforzare, se necessario, la loro protezione dalla tortura e dalle pene o trattamenti inumani o degradanti.

---

---

2. Ciascuna Parte autorizza il sopralluogo, in conformità con la presente Convenzione, in ogni luogo dipendente dalla propria giurisdizione nel quale vi siano persone private di libertà da una Autorità pubblica.

---

---

3. Il Comitato e le Autorità nazionali competenti della Parte interessata cooperano in vista dell'applicazione della presente Convenzione.

---

---

### **Capitolo II**

4. 1. Il Comitato si compone di un numero di membri eguale a quello delle Parti.

Normativa nazionale  
L. 2 gennaio 1989, n. 7.

Ratifica ed esecuzione della convenzione europea per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti, con annesso, adottata a Strasburgo il 26 novembre 1987.

---

2. I membri del Comitato sono scelti tra persone di alta moralità, note per la loro competenza in materia di diritti dell'uomo o in possesso di esperienza professionale nei campi di applicazione della presente Convenzione.

3. Il Comitato non può comprendere più di un cittadino dello stesso Stato.

4. I membri partecipano a titolo individuale, sono indipendenti ed imparziali nell'esercizio del loro mandato e si rendono disponibili in modo da svolgere le loro funzioni in maniera effettiva.

---

---

5. 1. I membri del Comitato sono eletti dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa a maggioranza assoluta dei voti su una lista di nomi elaborata dall'Ufficio di Presidenza dell'Assemblea Consultiva del Consiglio d'Europa; la delegazione nazionale all'Assemblea Consultiva di ciascuna Parte presenta tre candidati almeno due dei quali sono della sua nazionalità.

Nel caso di elezione di un membro del Comitato a titolo di uno stato non membro del Consiglio d'Europa, l'Ufficio dell'Assemblea Consultiva invita il parlamento dello Stato interessato a presentare tre candidati, di cui almeno due avranno la sua nazionalità. L'elezione da parte del Comitato dei Ministri ha luogo previa consultazione con la Parte interessata <sup>(3)</sup>.

2. La stessa procedura è seguita per provvedere ai seggi divenuti vacanti.

3. I membri del Comitato sono eletti per un periodo di quattro anni. Sono rieleggibili due volte. Tuttavia, per quanto concerne i membri designati alla prima elezione, le funzioni di tre membri scadranno al termine di un periodo di due anni. I membri le cui funzioni scadono al termine del periodo iniziale di due anni sono estratti a sorte dal Segretario Generale del Consiglio d'Europa immediatamente dopo l'espletamento della prima elezione <sup>(4)</sup>.

4. Per assicurare per quanto possibile il rinnovo ogni due anni, di metà del Comitato, il Comitato dei Ministri può, prima di procedere ad ogni ulteriore elezione, decidere che uno o più mandati dei membri da eleggere avranno una durata diversa da quattro anni, senza tuttavia superare sei anni o essere inferiore a due anni <sup>(5)</sup>.

5. Qualora occorra conferire più mandati e quando il Comitato dei Ministri applica il paragrafo precedente, la ripartizione dei mandati sarà effettuata mediante un sorteggio effettuato dal Segretario Generale del Consiglio d'Europa immediatamente dopo l'elezione <sup>(6)</sup>.

---

(3) Capoverso aggiunto dall'art. 1 del protocollo n. 1, ratificato con *L. 15 dicembre 1998, n. 467*.

(4) Paragrafo così modificato dall'art. 1 del protocollo n. 2, ratificato con *L. 15 dicembre 1998, n. 467*.

Normativa nazionale  
L. 2 gennaio 1989, n. 7.

Ratifica ed esecuzione della convenzione europea per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti, con annesso, adottata a Strasburgo il 26 novembre 1987.

---

(5) Paragrafo aggiunto dall'art. 1 del protocollo n. 2, ratificato con *L. 15 dicembre 1998, n. 467*.

(6) Paragrafo aggiunto dall'art. 1 del protocollo n. 2, ratificato con *L. 15 dicembre 1998, n. 467*.

---

6. 1. Il Comitato si riunisce a porte chiuse. Il *quorum* è costituito dalla maggioranza dei suoi membri. Le decisioni del Comitato sono prese a maggioranza dei membri presenti, fatte salve le disposizioni dell'articolo 10, paragrafo 2.

2. Il Comitato stabilisce il proprio regolamento interno.

3. Il Segretario del Comitato è assicurato dal Segretario Generale del Consiglio d'Europa.

---

### Capitolo III

7. 1. Il Comitato organizza i sopralluoghi nei luoghi di cui all'art. 2. Oltre a visite periodiche, il Comitato può organizzare ogni altro sopralluogo che sia a suo giudizio richiesto dalle circostanze.

2. I sopralluoghi sono di norma effettuati da almeno due membri del Comitato con l'assistenza, qualora sia ritenuta necessaria, di esperti e di interpreti.

---

8. 1. Il Comitato notifica al governo della Parte interessata il suo intento di procedere ad un sopralluogo. A seguito di tale notifica il Comitato è abilitato a visitare in qualsiasi momento, i luoghi di cui all'articolo 2.

2. Una Parte deve fornire al Comitato le seguenti agevolazioni per l'adempimento del suo incarico:

*a.* accesso al proprio territorio e facoltà di circolarvi senza limitazioni di sorta;

*b.* tutte le informazioni relative ai luoghi in cui si trovano persone private di libertà;

*c.* la possibilità di recarsi a suo piacimento in qualsiasi luogo in cui vi siano persone private di libertà, compreso il diritto di circolare senza intralci all'interno di detti luoghi;

*d.* ogni altra informazione di cui la Parte dispone e che è necessaria al Comitato per lo adempimento del suo incarico. Nel ricercare tali informazioni, il Comitato tiene conto delle norme di diritto e di deontologia professionale applicabili a livello nazionale.

Normativa nazionale  
L. 2 gennaio 1989, n. 7.

Ratifica ed esecuzione della convenzione europea per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti, con annesso, adottata a Strasburgo il 26 novembre 1987.

---

3. Il Comitato può intrattenersi senza testimoni con le persone private di libertà.
  4. Il Comitato può entrare liberamente in contatto con qualsiasi persona che ritenga possa fornirgli informazioni utili.
  5. Se del caso, il Comitato comunica immediatamente le sue osservazioni alle Autorità competenti della Parte interessata.
- 
- 

9. 1. In circostanze eccezionali, le Autorità competenti della Parte interessata possono far conoscere al Comitato le loro obiezioni al sopralluogo nel momento prospettato dal Comitato o nel luogo specifico che il Comitato è intenzionato a visitare. Tali obiezioni possono essere formulate solo per motivi di difesa nazionale o di sicurezza pubblica o a causa di gravi disordini nei luoghi nei quali vi siano persone private di libertà, dello stato di salute di una persona o di un interrogatorio urgente nell'ambito di un'inchiesta in corso, connessa ad una infrazione penale grave.

2. A seguito di tali obiezioni, il Comitato e la Parte si consultano immediatamente per chiarire la situazione e giungere ad un accordo riguardo alle misure che consentiranno al Comitato di esercitare le sue funzioni il più rapidamente possibile. Tali misure possono includere il trasferimento in altro luogo di qualsiasi persona il Comitato abbia intenzione di visitare.

In attesa che si possa procedere al sopralluogo, la Parte fornisce al Comitato informazioni su ogni persona interessata.

---

---

10. 1. Dopo ogni sopralluogo, il Comitato elabora un rapporto sui fatti constatati in tale occasione, tenendo conto di ogni osservazione eventualmente presentata dalla Parte interessata. Esso trasmette a quest'ultima il suo rapporto inclusivo delle raccomandazioni che ritiene necessarie. Il Comitato può addivenire a consultazioni con la Parte al fine di suggerire, se del caso, dei miglioramenti per la protezione delle persone private di libertà.

2. Se la Parte non coopera o rifiuta di migliorare la situazione in base alle raccomandazioni del Comitato, esso può decidere a maggioranza di due terzi dei suoi membri, dopo che la Parte abbia avuto la possibilità di fornire spiegazioni, di effettuare una dichiarazione pubblica a tale proposito.

---

---

Normativa nazionale  
L. 2 gennaio 1989, n. 7.

Ratifica ed esecuzione della convenzione europea per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti, con annesso, adottata a Strasburgo il 26 novembre 1987.

---

11. 1. Le informazioni raccolte dal Comitato in occasione di una visita, il suo rapporto e le sue consultazioni con la Parte interessata sono riservate.

2. Il Comitato pubblica il suo rapporto ed ogni commento della Parte interessata, qualora quest'ultima lo richieda.

3. Ciò nonostante, nessun dato di natura personale deve essere reso pubblico senza il consenso esplicito della persona interessata.

---

12. Ogni anno il Comitato sottopone al Comitato dei Ministri, in considerazione delle regole di confidenzialità previste all'articolo 11, un rapporto generale sulle sue attività da trasmettere all'Assemblea Consultiva, nonché ad ogni Stato non membro del Consiglio d'Europa e parte alla Convenzione, e da pubblicizzare <sup>(7)</sup>.

---

(7) Articolo così sostituito dall'art. 2 del protocollo n. 1, ratificato con *L. 15 dicembre 1998, n. 467*.

---

13. I membri del Comitato, gli esperti e le altre persone che lo assistono sono sottoposti, durante il loro mandato e successivamente alla sua scadenza, all'obbligo di tenere segreti i fatti o le informazioni di cui sono venuti a conoscenza nell'adempimento delle loro funzioni.

---

14. 1. I nomi delle persone che assistono il Comitato sono indicati nella notifica effettuata a termini dell'articolo 8 paragrafo 1.

2. Gli esperti operano sotto le istruzioni e la responsabilità del Comitato. Essi devono possedere la competenza e l'esperienza specifiche delle materie per le quali trova applicazione la presente Convenzione e sono vincolati dagli stessi obblighi d'indipendenza, d'imparzialità e di disponibilità di quelli dei membri del Comitato.

3. Una Parte può, in via eccezionale, dichiarare che un esperto o altra persona che assiste il Comitato non può essere ammessa a partecipare al sopralluogo in un luogo che dipende dalla sua giurisdizione.

---

Normativa nazionale  
L. 2 gennaio 1989, n. 7.

Ratifica ed esecuzione della convenzione europea per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti, con annesso, adottata a Strasburgo il 26 novembre 1987.

---

#### **Capitolo IV**

15. Ciascuna Parte comunica al Comitato il nominativo e l'indirizzo dell'Autorità competente a ricevere le notifiche indirizzate al suo Governo, nonché quelli di ogni agente di collegamento da essa eventualmente designato.

---

---

16. Il Comitato, i suoi membri e gli esperti di cui all'articolo 7, paragrafo 2, godono dei privilegi ed immunità previsti nell'annesso alla presente Convenzione.

---

---

17. 1. La presente Convenzione non porta pregiudizio alle norme di diritto interno o agli accordi internazionali che garantiscono una maggiore protezione alle persone private di libertà.

2. Nessuna disposizione della presente Convenzione può essere interpretata come una limitazione o una deroga alle competenze degli organi della Convenzione europea dei Diritti dell'Uomo o agli obblighi assunti dalle Parti in virtù della presente Convenzione.

3. Il Comitato non effettuerà sopralluoghi nei luoghi che sono visitati effettivamente e regolarmente da rappresentanti o delegati di Potenze vigilanti o del Comitato internazionale della Croce Rossa a termini delle Convenzioni di Ginevra del 12 agosto 1949 e loro Protocolli aggiuntivi dell'8 giugno 1977.

---

---

#### **Capitolo V**

18. 1. La presente Convenzione è aperta alla firma degli Stati membri del Consiglio d'Europa. Essa sarà sottoposta a ratifica, accettazione o approvazione. Gli strumenti di ratifica, di accettazione o di approvazione saranno depositati presso il Segretario Generale del Consiglio d'Europa.

2. Il Comitato dei Ministri del consiglio d'Europa può invitare ogni Stato non membro del Consiglio d'Europa ad aderire alla Convenzione <sup>(8)</sup>.

---

(8) Paragrafo aggiunto dall'art. 3 del protocollo n. 1, ratificato con *L. 15 dicembre 1998, n. 467*.

Normativa nazionale  
L. 2 gennaio 1989, n. 7.

Ratifica ed esecuzione della convenzione europea per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti, con annesso, adottata a Strasburgo il 26 novembre 1987.

---

19. 1. La presente Convenzione entrerà in vigore il primo giorno del mese successivo allo scadere di un periodo di tre mesi a partire dalla data alla quale sette Stati membri del Consiglio d'Europa avranno espresso il loro consenso ad essere vincolati dalla Convenzione in conformità con quanto disposto all'articolo 18.

2. Per ogni Stato che esprima successivamente il proprio consenso ad essere vincolato dalla Convenzione, essa entrerà in vigore il primo giorno del mese successivo allo scadere di un periodo di tre mesi a partire dalla data di deposito dello strumento di ratifica, di accettazione, di approvazione o di adesione <sup>(9)</sup>.

---

(9) Paragrafo così modificato dall'art. 4 del protocollo n. 1, ratificato con *L. 15 dicembre 1998, n. 467*.

---

20. 1. Ogni Stato può, al momento della firma o del deposito del suo strumento di ratifica, di accettazione, di approvazione o di adesione, indicare il territorio o i territori per i quali troverà applicazione la presente Convenzione <sup>(10)</sup>.

2. Ogni Stato può, in qualsiasi altro successivo momento, mediante dichiarazione indirizzata al Segretario Generale del Consiglio d'Europa, estendere l'applicazione della presente Convenzione ad ogni altro territorio indicato nella dichiarazione. La Convenzione entrerà in vigore nei confronti di tale territorio il primo giorno del mese successivo allo scadere di un periodo di tre mesi a decorrere dalla data di ricezione, da parte del Segretario Generale, di detta dichiarazione.

3. Ogni dichiarazione effettuata a termini dei due paragrafi precedenti potrà essere ritirata per quanto concerne ogni territorio indicato in detta dichiarazione, mediante notifica indirizzata al Segretario Generale. Il ritiro avrà effetto il primo giorno del mese successivo allo scadere di un periodo di tre mesi a decorrere dalla data di ricezione, da parte del Segretario Generale, di detta notifica.

---

(10) Paragrafo così modificato dall'art. 5 del protocollo n. 1, ratificato con *L. 15 dicembre 1998, n. 467*.

---

21. Non è ammessa alcuna riserva alle disposizioni della presente Convenzione.

---

---

Normativa nazionale  
L. 2 gennaio 1989, n. 7.

Ratifica ed esecuzione della convenzione europea per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti, con annesso, adottata a Strasburgo il 26 novembre 1987.

---

22. 1. Ogni Parte può in ogni tempo denunciare la presente Convenzione mediante notifica indirizzata al Segretario Generale del Consiglio d'Europa.

2. La denuncia avrà effetto il primo giorno del mese successivo allo scadere di un periodo di dodici mesi a decorrere dalla data di ricezione, da parte del Segretario Generale, della notifica.

---

23. Il Segretario Generale dal Consiglio d'Europa notifica agli stati membri nonché ad ogni Stato non membro del Consiglio d'Europa parte alla Convenzione:

*a.* ogni firma;

*b.* il deposito di ogni strumento di ratifica, di accettazione, di approvazione o di adesione;

*c.* la data di entrata in vigore della presente Convenzione in conformità con gli artt. 19 e 20 della Convenzione stessa;

*d.* ogni altro atto, notifica o comunicazione relativa alla presente Convenzione, ad eccezione delle misure previste negli artt. 8 e 10 <sup>(11)</sup>.

---

(11) Articolo così modificato dall'art. 6 del protocollo n. 1, ratificato con *L. 15 dicembre 1998, n. 467*.

---

## **Privilegi e immunità**

### **ANNESSO.**

(Articolo 16)

1. Ai fini del presente Annesso, i riferimenti ai membri del Comitato includono gli esperti di cui all'articolo 7, paragrafo 2.

2. I membri del Comitato godono, nell'esercizio delle loro funzioni, come anche nei viaggi effettuati nell'esercizio delle loro funzioni, dei seguenti privilegi ed immunità:

*a.* immunità dall'arresto o dalla detenzione e confisca del loro bagaglio personale; immunità da qualsiasi giurisdizione per gli atti da essi compiuti nella loro qualifica ufficiale, comprese le parole e gli scritti;

*b.* esenzione da ogni misura limitativa per quanto riguarda la loro libertà di movimento: uscita e rientro nel loro paese di residenza; entrata nel ed uscita dal paese nel quale svolgono le loro

Normativa nazionale  
L. 2 gennaio 1989, n. 7.

Ratifica ed esecuzione della convenzione europea per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti, con annesso, adottata a Strasburgo il 26 novembre 1987.

---

funzioni; esenzione da ogni formalità di registrazione per stranieri nei paesi da essi visitati o attraversati nell'esercizio delle loro funzioni.

3. Durante i viaggi da essi effettuati nell'esercizio delle loro funzioni, ai membri del Comitato saranno accordate in materia doganale e di regolamentazione dei cambi:

*a.* dal loro Governo, le stesse agevolazioni di quelle concesse agli alti funzionari che si recano all'estero in missione ufficiale temporanea;

*b.* dai Governi delle altre Parti, le stesse agevolazioni di quelle concesse ai rappresentanti dei governi esteri in missione ufficiale temporanea.

4. I documenti e le carte del Comitato sono inviolabili sempre che riguardino l'attività del Comitato.

La corrispondenza ufficiale ed altre comunicazioni ufficiali del Comitato non possono essere trattenute o censurate.

5. Al fine di assicurare ai membri del Comitato completa libertà di parola e completa indipendenza nell'adempimento delle loro funzioni, continuerà ad esser loro concessa l'immunità dalla giurisdizione per le parole o gli scritti o gli atti da essi emanati nell'adempimento delle loro funzioni, anche quando il loro mandato sarà giunto a termine.

6. I privilegi e le immunità sono concessi ai membri del Comitato non per loro beneficio personale, ma per garantire l'esercizio delle loro funzioni in completa indipendenza. Il Comitato è l'unico qualificato a decretare la soppressione delle immunità; esso ha non solo il diritto ma il dovere di sopprimere l'immunità di uno dei suoi membri in tutti i casi in cui, a suo giudizio, l'immunità impedirebbe che giustizia sia fatta ed in cui l'immunità può essere soppressa senza recare pregiudizio alle finalità per le quali essa è accordata.

---

---

**L. 26 luglio 1975, n. 354. (Stralcio)*****Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà.***

---

Pubblicata nella Gazz. Uff. 9 agosto 1975, n. 212, S.O.

Il regolamento di esecuzione della presente legge è stato emanato con *D.P.R. 29 aprile 1976, n. 431*. Successivamente il predetto *D.P.R. n. 431/1976* è stato abrogato dall'*art. 136, D.P.R. 30 giugno 2000, n. 230*. Per il nuovo regolamento di esecuzione, vedi il *D.P.R. 30 giugno 2000, n. 230*. Vedi, anche, la *L. 10 ottobre 1986, n. 663*.

---

(...)

**Art. 4 *Esercizio dei diritti dei detenuti e degli internati***

I detenuti e gli internati esercitano personalmente i diritti loro derivanti dalla presente legge anche se si trovano in stato di interdizione legale.

---

(...)

**Art. 17 *Partecipazione della comunità esterna all'azione rieducativa***

La finalità del reinserimento sociale dei condannati e degli internati deve essere perseguita anche sollecitando ed organizzando la partecipazione di privati e di istituzioni o associazioni pubbliche o private all'azione rieducativa.

Sono ammessi a frequentare gli istituti penitenziari con l'autorizzazione e secondo le direttive del magistrato di sorveglianza, su parere favorevole del direttore, tutti coloro che avendo concreto interesse per l'opera di risocializzazione dei detenuti dimostrino di potere utilmente promuovere lo sviluppo dei contatti tra la comunità carceraria e la società libera.

Le persone indicate nel comma precedente operano sotto il controllo del direttore.

**Art. 18 *Colloqui, corrispondenza e informazione* <sup>(31) (32)</sup>**

I detenuti e gli internati sono ammessi ad avere colloqui e corrispondenza con i congiunti e con altre persone, nonché con il garante dei diritti dei detenuti, anche al fine di compiere atti giuridici. <sup>(35)</sup>

Normativa nazionale  
L. 26 luglio 1975, n. 354. (Stralcio)

Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà.

---

I colloqui si svolgono in appositi locali sotto il controllo a vista e non auditivo del personale di custodia. <sup>(36)</sup>

Particolare favore viene accordato ai colloqui con i familiari.

L'amministrazione penitenziaria pone a disposizione dei detenuti e degli internati, che ne sono sprovvisti, gli oggetti di cancelleria necessari per la corrispondenza.

Può essere autorizzata nei rapporti con i familiari e, in casi particolari, con terzi, corrispondenza telefonica con le modalità e le cautele previste dal regolamento.

I detenuti e gli internati sono autorizzati a tenere presso di sé i quotidiani, i periodici e i libri in libera vendita all'esterno e ad avvalersi di altri mezzi di informazione.

[La corrispondenza dei singoli condannati o internati può essere sottoposta, con provvedimento motivato del magistrato di sorveglianza, a visto di controllo del direttore o di un appartenente all'amministrazione penitenziaria designato dallo stesso direttore. <sup>(33)</sup> ]

Salvo quanto disposto dall'*art. 18-bis*, per gli imputati i permessi di colloquio fino alla pronuncia della sentenza di primo grado e le autorizzazioni alla corrispondenza telefonica sono di competenza dell'autorità giudiziaria, ai sensi di quanto stabilito nel secondo comma dell'*art. 11*. Dopo la pronuncia della sentenza di primo grado i permessi di colloquio sono di competenza del direttore dell'istituto. <sup>(34)</sup>

[Le dette autorità giudiziarie, nel disporre la sottoposizione della corrispondenza a visto di controllo, se non ritengono di provvedervi direttamente, possono delegare il controllo al direttore o a un appartenente all'amministrazione penitenziaria designato dallo stesso direttore. Le medesime autorità possono anche disporre limitazioni nella corrispondenza e nella ricezione della stampa. <sup>(33)</sup> ]

---

(31) Articolo sostituito dall'*art. 2, L. 12 gennaio 1977, n. 1*.

(32) La Corte costituzionale, con sentenza 19 giugno - 3 luglio 1997, n. 212 (Gazz. Uff. 9 luglio 1997, n. 28 - Serie speciale), ha dichiarato l'illegittimità costituzionale del presente articolo nella parte in cui non prevede che il detenuto condannato in via definitiva ha diritto di conferire con il difensore fin dall'inizio dell'esecuzione della pena.

(33) Comma abrogato dall'*art. 3, comma 2, L. 8 aprile 2004, n. 95*, a decorrere dal 15 aprile 2004.

(34) Comma sostituito dall'*art. 4, L. 10 ottobre 1986, n. 663* e, successivamente, così modificato dall'*art. 16, comma 2, D.L. 8 giugno 1992, n. 306* e dall'*art. 3, comma 3, L. 8 aprile 2004, n. 95*, a decorrere dal 15 aprile 2004.

(35) Comma così sostituito dall'*art. 12-bis, comma 1, lett. a), D.L. 30 dicembre 2008, n. 207*, convertito, con modificazioni, dalla *L. 27 febbraio 2009, n. 14*.

Normativa nazionale  
L. 26 luglio 1975, n. 354. (Stralcio)

Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà.

---

(36) La Corte costituzionale, con sentenza 11 - 19 dicembre 2012, n. 301 (Gazz. Uff. 27 dicembre 2012, n. 51, Ediz. Straord., 1<sup>a</sup> Serie speciale), ha dichiarato inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 18, secondo comma, sollevata in riferimento agli articoli 2, 3, primo e secondo comma, 27, terzo comma, 29, 31, 32, primo e secondo comma, della Costituzione.

---

(...)

---

**Art. 35** *Diritto di reclamo* <sup>(87)</sup> <sup>(88)</sup>

I detenuti e gli internati possono rivolgere istanze o reclami orali o scritti, anche in busta chiusa:

- 1) al direttore dell'istituto, al provveditore regionale, al capo del dipartimento dell'amministrazione penitenziaria e al Ministro della giustizia;
  - 2) alle autorità giudiziarie e sanitarie in visita all'istituto;
  - 3) al garante nazionale e ai garanti regionali o locali dei diritti dei detenuti;
  - 4) al presidente della giunta regionale;
  - 5) al magistrato di sorveglianza;
  - 6) al Capo dello Stato.
- 

(87) La Corte costituzionale, con sentenza 11 febbraio 1999, n. 26, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale del presente articolo, nella parte in cui non prevede una tutela giurisdizionale nei confronti degli atti della amministrazione penitenziaria lesivi di diritti di coloro che sono sottoposti a restrizione della libertà personale.

(88) Articolo così sostituito dall'*art. 3, comma 1, lett. a), D.L. 23 dicembre 2013, n. 146*, convertito, con modificazioni, dalla *L. 21 febbraio 2014, n. 10*.

---

(...)

---

**Art. 67** *Visite agli istituti*

Gli istituti penitenziari possono essere visitati senza autorizzazione da:

- a) il Presidente del Consiglio dei Ministri e il Presidente della Corte costituzionale;
- b) i ministri, i giudici della Corte costituzionale, i Sottosegretari di Stato, i membri del Parlamento e i componenti del Consiglio superiore della magistratura;

Normativa nazionale  
L. 26 luglio 1975, n. 354. (Stralcio)

Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà.

---

c) il presidente della corte d'appello, il procuratore generale della Repubblica presso la corte d'appello, il presidente del tribunale e il procuratore della Repubblica presso il tribunale, il pretore, i magistrati di sorveglianza, nell'ambito delle rispettive giurisdizioni; ogni altro magistrato per l'esercizio delle sue funzioni;

d) i consiglieri regionali e il commissario di Governo per la regione, nell'ambito della loro circoscrizione;

e) l'ordinario diocesano per l'esercizio del suo ministero;

f) il prefetto e il questore della provincia; il medico provinciale;

g) il direttore generale per gli istituti di prevenzione e di pena e i magistrati e i funzionari da lui delegati;

h) gli ispettori generali dell'amministrazione penitenziaria;

i) l'ispettore dei cappellani;

l) gli ufficiali del corpo degli agenti di custodia;

l-bis) i garanti dei diritti dei detenuti comunque denominati; <sup>(202)</sup>

l-ter) i membri del Parlamento europeo <sup>(203)</sup>.

L'autorizzazione non occorre nemmeno per coloro che accompagnano le persone di cui al comma precedente per ragioni del loro ufficio e per il personale indicato nell'*art. 18-bis*. <sup>(201)</sup>

Gli ufficiali e gli agenti di polizia giudiziaria possono accedere agli istituti, per ragioni del loro ufficio, previa autorizzazione dell'autorità giudiziaria.

Possono accedere agli istituti con l'autorizzazione del direttore, i ministri del culto cattolico e di altri culti.

---

(201) Comma così modificato dall'*art. 16, comma 1, D.L. 8 giugno 1992, n. 306, convertito, con modificazioni, dalla L. 7 agosto 1992, n. 356.*

(202) Lettera aggiunta dall'*art. 12-bis, comma 1, lett. b), D.L. 30 dicembre 2008, n. 207, convertito, con modificazioni, dalla L. 27 febbraio 2009, n. 14.*

(203) Lettera aggiunta dall'*art. 2-bis, comma 1, lett. a), D.L. 22 dicembre 2011, n. 211, convertito, con modificazioni, dalla L. 17 febbraio 2012, n. 9.*

---

(...)

---

**Art. 69** *Funzioni e provvedimenti del magistrato di sorveglianza* <sup>(207) (208)</sup>

Normativa nazionale  
L. 26 luglio 1975, n. 354. (Stralcio)

Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà.

---

1. Il magistrato di sorveglianza vigila sulla organizzazione degli istituti di prevenzione e di pena e prospetta al Ministro le esigenze dei vari servizi, con particolare riguardo alla attuazione del trattamento rieducativo.
2. Esercita, altresì, la vigilanza diretta ad assicurare che l'esecuzione della custodia degli imputati sia attuata in conformità delle leggi e dei regolamenti.
3. Sovrintende all'esecuzione delle misure di sicurezza personali.
4. Provvede al riesame della pericolosità ai sensi del primo e secondo comma dell'art. 208 del codice penale, nonché all'applicazione, esecuzione, trasformazione o revoca, anche anticipata, delle misure di sicurezza. Provvede altresì, con decreto motivato, in occasione dei provvedimenti anzidetti, alla eventuale revoca della dichiarazione di delinquenza abituale, professionale o per tendenza di cui agli articoli 102, 103, 104, 105 e 108 del codice penale.
5. Approva, con decreto, il programma di trattamento di cui al terzo comma dell'art. 13, ovvero, se ravvisa in esso elementi che costituiscono violazione dei diritti del condannato o dell'internato, lo restituisce, con osservazioni, al fine di una nuova formulazione. Approva, con decreto, il provvedimento di ammissione al lavoro all'esterno. Impartisce, inoltre, disposizioni dirette ad eliminare eventuali violazioni dei diritti dei condannati e degli internati. <sup>(210) (212)</sup>
6. Provvede a norma dell'*articolo 35-bis* sui reclami dei detenuti e degli internati concernenti:
  - a) le condizioni di esercizio del potere disciplinare, la costituzione e la competenza dell'organo disciplinare, la contestazione degli addebiti e la facoltà di discolta; nei casi di cui all'*articolo 39*, comma 1, numeri 4 e 5, è valutato anche il merito dei provvedimenti adottati;
  - b) l'inosservanza da parte dell'amministrazione di disposizioni previste dalla presente legge e dal relativo regolamento, dalla quale derivi al detenuto o all'internato un attuale e grave pregiudizio all'esercizio dei diritti. <sup>(211)</sup>
7. Provvede, con decreto motivato, sui permessi, sulle licenze ai detenuti semiliberi ed agli internati, e sulle modifiche relative all'affidamento in prova al servizio sociale e alla detenzione domiciliare.
8. Provvede con ordinanza sulla riduzione di pena per la liberazione anticipata e sulla remissione del debito, nonché sui ricoveri previsti dall'articolo 148 del codice penale. <sup>(209)</sup>
9. Esprime motivato parere sulle proposte e le istanze di grazia concernenti i detenuti.
10. Svolge, inoltre, tutte le altre funzioni attribuitegli dalla legge.

---

(207) Articolo modificato dall'art. 8, L. 12 gennaio 1977, n. 1 e, successivamente, sostituito dall'art. 21, L. 10 ottobre 1986, n. 663.

Normativa nazionale  
L. 26 luglio 1975, n. 354. (Stralcio)

Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà.

---

(208) La Corte costituzionale, con sentenza 8-11 febbraio 1999, n. 26 (Gazz. Uff. 17 febbraio 1999, n. 7 Serie speciale), ha dichiarato l'illegittimità costituzionale del presente articolo, nella parte in cui non prevede una tutela giurisdizionale nei confronti degli atti della amministrazione penitenziaria lesivi di diritti di coloro che sono sottoposti a restrizione della libertà personale.

(209) Comma così sostituito dall'*art. 1, comma 1, Legge 19 dicembre 2002, n. 277*.

(210) Comma così modificato dall'*art. 3, comma 1, lett. i), n. 1, D.L. 23 dicembre 2013, n. 146, convertito, con modificazioni, dalla L. 21 febbraio 2014, n. 10*.

(211) Comma così sostituito dall'*art. 3, comma 1, lett. i), n. 2, D.L. 23 dicembre 2013, n. 146, convertito, con modificazioni, dalla L. 21 febbraio 2014, n. 10*.

(212) La Corte costituzionale, con ordinanza 3 - 5 giugno 2013, n. 126 (Gazz. Uff. 12 giugno 2013, n. 24, 1<sup>a</sup> Serie speciale), ha dichiarato la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'articolo 69, comma 5, sollevata in riferimento agli articoli 3, 24 e 113 della Costituzione.

---

(...)

---

**Art. 71-ter** *Ricorso per cassazione* <sup>(227)</sup> <sup>(228)</sup>

1. Avverso le ordinanze del tribunale di sorveglianza e del magistrato di sorveglianza, il pubblico ministero, l'interessato e, nei casi di cui agli *articoli 14-ter e 69, comma 6*, l'amministrazione penitenziaria, possono proporre ricorso per cassazione per violazione di legge entro dieci giorni dalla comunicazione del provvedimento. Si applicano le disposizioni del terzo comma dell'*art. 640* del codice di procedura penale. Si applica, altresì, l'ultimo comma dell'*art. 631* del codice di procedura penale.

---

(227) Articolo inserito dall'*art. 11, L. 12 gennaio 1977, n. 1* e, successivamente, così sostituito dall'*art. 26, L. 10 ottobre 1986, n. 663*.

(228) L'*art. 680* del nuovo c.p.p. consente al pubblico ministero, all'interessato e al difensore la possibilità di proporre appello al Tribunale di sorveglianza contro i provvedimenti del magistrato di sorveglianza.

---

(...)

---

**Art. 79** *Minori degli anni diciotto sottoposti a misure penali. Magistratura di sorveglianza* <sup>(235)</sup>

Normativa nazionale  
L. 26 luglio 1975, n. 354. (Stralcio)

Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà.

---

Le norme della presente legge si applicano anche nei confronti dei minori degli anni diciotto sottoposti a misure penali, fino a quando non sarà provveduto con apposita legge.

Nei confronti dei minori di cui al comma precedente e dei soggetti maggiorenni che commisero il reato quando erano minori degli anni diciotto, le funzioni della sezione di sorveglianza e del magistrato di sorveglianza sono esercitate, rispettivamente, dal tribunale per i minorenni e dal giudice di sorveglianza presso il tribunale per i minorenni.

Al giudice di sorveglianza per i minorenni non si applica l'ultimo comma dell'*art. 68*.

---

(235) Articolo così sostituito dall'*art. 12, L. 12 gennaio 1977, n. 1*.

---

(...)

**L.R. 14 febbraio 1996, n. 3.*****Disposizioni in materia di trattamento indennitario agli eletti alla carica di Consigliere regionale.***

Publicata nel B.U. Calabria 19 febbraio 1996, n. 18.

**Capo I - Disposizioni generali****Art. 1***Emolumenti dei Consiglieri regionali <sup>o</sup>.*

1. A decorrere dal 1° gennaio 2013 ai Consiglieri regionali, tenuto conto della specificità storica e geografica che vede la sede della Giunta regionale a Catanzaro e la sede dell'Assemblea a Reggio Calabria è corrisposto un emolumento omnicomprensivo, inclusivo di indennità di carica e di funzione e spese per l'esercizio del mandato, nella seguente misura:

	Indennità di carica al lordo euro	Indennità di funzione al lordo euro	Spese di esercizio del mandato euro	Totale euro
Presidente della Regione e Presidente del Consiglio regionale	5.100,00	2.700,00	6.000,00	13.800,00
Vice Presidente della Giunta e del Consiglio regionale e Assessori	5.100,00	2.000,00	6.000,00	13.100,00
Presidente di Commissione consiliare, Segretario e Questore e Presidente di Gruppo consiliare	5.100,00	1.500,00	6.000,00	12.600,00
Consigliere regionale	5.100,00	0,00	6.000,00	11.100,00

2. I Consiglieri regionali sono assicurati, a carico del bilancio del Consiglio regionale, contro i rischi di morte o di invalidità permanente o temporanea conseguenti ad infortunio e/o dipendenti da malattia per un valore proporzionale alle somme assicurate per il caso di morte e di invalidità permanente. La spesa per tale copertura assicurativa non fa parte del trattamento economico.

Normativa regionale  
L.R. 14 febbraio 1996, n. 3.

Disposizioni in materia di trattamento indennitario agli eletti alla carica di Consigliere regionale.

---

3. Le spese per il noleggio e l'esercizio di autovetture sono ridotte dell'80 per cento rispetto alle medesime spese dell'anno 2009, ne hanno diritto i Presidenti di Giunta e Consiglio regionale, i Vice-Presidenti, gli assessori e i componenti dell'Ufficio di Presidenza. L'Ufficio di Presidenza disciplina le modalità di attuazione della presente disposizione.

4. È vietato il cumulo di indennità o emolumenti, ivi comprese le indennità di funzioni o di presenza, in commissioni o organi collegiali derivanti dalle cariche di Presidente della Regione, Presidente del Consiglio regionale, Assessore o Consigliere regionale. Il titolare di più cariche è tenuto ad optare, finché dura la situazione di cumulo potenziale, per uno solo degli emolumenti o indennità.

5. La partecipazione dei Consiglieri regionali alle commissioni permanenti e speciali, è gratuita, con esclusione anche di diarie, indennità di presenza e rimborsi di spese comunque denominati.

6. Il trattamento economico dei Consiglieri regionali è commisurato all'effettiva partecipazione ai lavori del Consiglio regionale. La mancata partecipazione è disciplinata ai sensi dell'articolo 3 della presente legge.

---

(4) Il presente articolo, già modificato dall'*art. 2-ter, comma 1, L.R. 2 maggio 2001, n. 7*, dall'*art. 1, L.R. 2 febbraio 2004, n. 2*, dall'*art. 42, comma 5, L.R. 13 giugno 2008, n. 15* è stato successivamente così sostituito dall'*art. 2, comma 1, L.R. 10 gennaio 2013, n. 1*, a decorrere dal giorno successivo a quello della sua pubblicazione (ai sensi di quanto stabilito dall'art. 9 della medesima legge). Il testo precedente era così formulato: «Art. 1. Indennità di carica. L'indennità per i membri del Consiglio regionale stabilita in base al disposto dell'art. 9 dello Statuto, anche in relazione alle funzioni svolte o alla carica ricoperta, è rapportata all'indennità spettante ai membri del Parlamento Nazionale ai sensi della *legge 31 ottobre 1965, n. 1261* e successive modificazioni ed integrazioni, nella seguente misura:

a) 100 per cento per i Presidenti del Consiglio regionale e della Giunta regionale;

b) 95 per cento per i componenti della Giunta regionale e per i Vice Presidenti del Consiglio regionale;

c) 92 per cento per i Presidenti delle Commissioni consiliari permanenti istituite a norma di Statuto e di Regolamento interno, per il Presidente della Commissione per il Piano, per i Segretari del Consiglio regionale, per il Presidente del Collegio dei Revisori dei Conti, nonché per i Presidenti delle Commissioni speciali e per i Presidenti dei gruppi consiliari ;

d) 88 per cento per i Vice Presidenti ed i Segretari delle Commissioni consiliari permanenti e speciali istituite a norma di Statuto e Regolamento interno e per il Presidente della Giunta per le elezioni;

e) 80 per cento per i Consiglieri regionali.».

---

**Art. 2***Decorrenza*<sup>5)</sup>.

1. La corresponsione degli emolumenti di cui all'articolo 1, comma 1, della presente legge decorre:

a) dalla proclamazione e per tutta la durata della funzione per il Presidente della Regione;

b) dal giorno della nomina da parte degli organi competenti e per tutta la durata della funzione, per il Presidente del Consiglio regionale, i Vice Presidenti del Consiglio regionale, i Segretari Questori, i componenti della Giunta regionale, i Presidenti delle commissioni consiliari e i Presidenti dei Gruppi consiliari;

c) dal giorno della proclamazione per il Consigliere regionale.

2. La corresponsione degli emolumenti cessa:

a) al termine della carica per il Presidente della Giunta, per i componenti della Giunta, per i Presidenti delle commissioni consiliari;

b) alla data di indizione delle elezioni per i presidenti dei Gruppi consiliari che, fino alla proclamazione degli eletti, continuano a percepire gli emolumenti di cui all'articolo 1, comma 1, della presente legge previsti per i Consiglieri regionali;

c) alla data di elezione o rinnovo dell'organo da effettuarsi in base alle previsioni dello Statuto e del Regolamento interno del Consiglio regionale per i componenti dell'Ufficio di Presidenza;

d) al completamento delle operazioni di proclamazione dei nuovi eletti per i Consiglieri regionali.

3. Ai Consiglieri che cessano dalla carica nel corso della legislatura l'emolumento è corrisposto fino a quando viene meno il diritto di partecipare alle sedute del Consiglio. In caso di scioglimento del Consiglio regionale l'emolumento per i Consiglieri e per i componenti della Giunta cessa dalla data di scioglimento dello stesso.

---

(5) Articolo così sostituito dall'*art. 2, comma 2, L.R. 10 gennaio 2013, n. 1*, a decorrere dal giorno successivo a quello della sua pubblicazione (ai sensi di quanto stabilito dall'*art. 9* della medesima legge). Il testo originario era così formulato: «Art. 2. Decorrenza. 1. La corresponsione delle indennità previste al punto f) del precedente articolo 1 decorre dal giorno delle elezioni e viene corrisposta dal giorno in cui ogni Consigliere è stato proclamato eletto.

2. Per i Consiglieri di cui ai punti a), b), c), d), e) la corresponsione decorre dal giorno della nomina da parte degli Organi competenti e per tutta la durata della funzione.

3. La corresponsione della indennità cessa:

- alla data della prima riunione del Consiglio regionale per i componenti dell'Ufficio di Presidenza;
- fino alla permanenza nelle rispettive cariche per i componenti della Giunta regionale;
- fino alla data delle elezioni per il rinnovo del Consiglio regionale per gli altri Consiglieri.

4. Ai Consiglieri che cessano dalla carica nel corso della legislatura, l'indennità ed il rimborso delle spese sono corrisposti fino a quando viene meno il diritto di partecipare alle sedute del Consiglio. In caso di scioglimento del Consiglio regionale l'indennità ed il rimborso delle spese per i Consiglieri ed i componenti della Giunta cessano dalla data di scioglimento dello stesso.».

---

### Art. 3

#### *Assenze* <sup>(6)</sup>.

1. È dovere dei Consiglieri partecipare ai lavori del Consiglio e delle Commissioni.
2. Gli Uffici del Consiglio regionale operano una trattenuta sull'indennità di carica pari ad euro 200,00 (duecento/00) per ogni assenza dalle sedute del Consiglio regionale, delle Commissioni consiliari, della Conferenza dei Presidenti dei Gruppi consiliari e dell'Ufficio di Presidenza <sup>(7)</sup>.
3. Si intendono assenti i Consiglieri che non partecipano del tutto alla seduta dell'organo ovvero che vi prendono parte senza concorrere alle assunzioni di almeno il trenta per cento delle deliberazioni ivi prodotte.
4. Non si dà luogo alla trattenuta nel caso di congedo regolato dall'art. 46 del Regolamento interno o negli altri casi stabiliti dall'Ufficio di Presidenza.
5. Nel caso di convocazione in tutto o in parte contemporanea di sedute di più organi tra quelli indicati al primo comma, non si dà luogo a trattenuta nel caso in cui il Consigliere partecipi almeno alla seduta di un organo pur risultando assente alle altre .

---

(6) Il presente articolo, già modificato dall'*art. 1, comma 1, L.R. 3 ottobre 1997, n. 11*, è stato poi così sostituito dall'*art. 39, L.R. 13 giugno 2008, n. 15* e successivamente così modificato come indicato nella nota che segue. Il testo precedente era così formulato: «Art. 3. Assenze. 1. Il Servizio di Ragioneria è delegato ad operare una trattenuta sull'indennità di carica pari a lire 200.000 per ogni giornata di assenza dalle sedute del Consiglio e delle Commissioni e della Conferenza dei Capigruppo e dell'Ufficio di Presidenza, salvo che l'assenza non sia stata preceduta da richiesta del congedo di cui all'articolo 34 del regolamento interno.

2. La partecipazione ad una delle sedute degli Organi di cui al comma precedente - in tutto o in parte contemporanea - non comporta alcuna detrazione.».

(7) Comma così modificato dall'*art. 1, L.R. 7 ottobre 2011, n. 38*, a decorrere dal giorno successivo a quello della sua pubblicazione (ai sensi di quanto stabilito dall'art. 7 della stessa

legge) e poi così sostituito dall'art. 2, comma 3, L.R. 10 gennaio 2013, n. 1, a decorrere dal giorno successivo a quello della sua pubblicazione (ai sensi di quanto stabilito dall'art. 9 della medesima legge). Il testo precedente era così formulato: «2. Gli Uffici del Consiglio regionale operano una trattenuta sull'indennità di carica pari a 400,00 euro per ogni assenza dalle sedute del Consiglio, delle Commissioni, della Conferenza dei Presidenti dei Gruppi e dell'Ufficio di Presidenza.».

## Capo II - Rimborsi e trattenute

### Art. 4

#### *Rimborso spese di trasporto.*

1. Ai Consiglieri regionali viene corrisposto un rimborso per spese di trasporto, per venti accessi mensili, calcolato moltiplicando il doppio della distanza tra la residenza del consigliere e la sede del Consiglio regionale o del recapito dei gruppi consiliari in Catanzaro per il costo di esercizio al chilometro di un'automobile di 17 cavalli fiscali per una percorrenza media annuale di 30.000 km in riferimento alle tabelle dell'Automobil Club Italiano. Qualora il doppio della distanza suddetta superi i 120 Km, per la parte eccedente i 120 Km il rimborso viene calcolato moltiplicando tale eccedenza per un quinto del prezzo di un litro di benzina super. Per ogni giornata di assenza, anche se per congedo, dai lavori del Consiglio, delle Commissioni permanenti e speciali, della Conferenza dei capigruppo sarà operata una trattenuta pari ad un ventesimo dell'importo mensile determinato. Si considera presente il consigliere che abbia partecipato ad altra riunione - in tutto o in parte contemporanea - del Consiglio della Giunta, della Conferenza dei Capigruppo, dell'Ufficio di Presidenza, delle Commissioni di cui è componente o si trovi in missione fuori Regione su disposizione del Presidente della Giunta o del Consiglio <sup>(8)</sup>.
2. Il Consigliere che in un mese risulti assente, anche se per congedo, ad oltre 8 delle riunioni di cui al comma precedente non ha diritto né al rimborso delle spese di trasporto né alla diaria di cui al successivo articolo 5.
3. I Consiglieri regionali che hanno a propria disposizione un'autovettura di servizio ai sensi del successivo articolo 11 non hanno diritto al rimborso per spese di trasporto.
4. Per i Consiglieri regionali residenti fuori Regione si assume come riferimento la distanza di 300 chilometri <sup>(9)</sup>.

---

(8) Comma così sostituito dall'art. 1, comma 2, L.R. 3 ottobre 1997, n. 11, poi così modificato dall'art. 1-quater, comma 1, L.R. 28 agosto 2000, n. 14, come modificato, a sua volta, dall'art. 3, L.R. 4 dicembre 2000, n. 18.

(9) Vedi l'art. 1-bis, D.L. 28 giugno 1995, n. 250, aggiunto dalla legge di conversione 8 agosto 1995, n. 349.

**Art. 5***Diaria.*

1. Il Servizio di ragioneria è delegato ad operare una trattenuta pari ad un ventesimo della diaria complessivamente percepita dal Consigliere regionale per ogni assenza dalle sedute del Consiglio, delle Commissioni permanenti e speciali, dell'Ufficio di Presidenza e della Conferenza dei Capigruppo. La preventiva richiesta di congedo non comporta alcuna detrazione. La trattenuta non viene operata nel caso in cui il consigliere regionale abbia partecipato ad altre riunioni - in tutto o in parte contemporanee - degli Organi di cui al presente comma o si trovi in missione fuori Regione su disposizione del Presidente del Consiglio o della Giunta <sup>(10)</sup>.

2. La diaria mensilmente corrisposta ai Consiglieri regionali è articolata in una componente fissa pari al 40 per cento di quella in godimento alla data di entrata in vigore della presente legge ed in una componente variabile pari al costo medio della stanza singola praticato negli alberghi di prima categoria nella Città di Reggio Calabria, per venti <sup>(11)</sup> accessi al mese presso le Sedi del Consiglio, della Giunta e dei vari Organi, Enti, Uffici regionali dislocati nella Regione Calabria <sup>(12) (13)</sup>.

---

(10) Comma così sostituito dall'*art. 2, comma 1, L.R. 3 ottobre 1997, n. 11.*

(11) L'originaria parola «quindici» è stata sostituita con la parola «venti» dall'*art. 2, comma 2, L.R. 3 ottobre 1997, n. 11.*

(12) La disciplina del trattamento indennitario dei Consiglieri regionali è stata originariamente dettata dalla *L.R. 10 novembre 1972, n. 6*, la quale ha subito una serie di modificazioni da parte di leggi abrogate unitamente ad essa dalla *L.R. 10 aprile 1995, n. 10*, a sua volta abrogata dall'*art. 30* della presente legge.

(13) Per l'interpretazione autentica del presente articolo vedi la *L.R. 15 luglio 1996, n. 15.*

---

**Art. 6***Adeguamento I.S.T.A.T.*

1. L'ammontare della diaria di cui al comma 2 del precedente articolo 5 è sottoposto ad adeguamento annuale con delibera dell'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale in relazione alle variazioni I.S.T.A.T.

---

**Art. 7***Periodo di corresponsione <sup>(14)</sup>.*

Normativa regionale  
L.R. 14 febbraio 1996, n. 3.

Disposizioni in materia di trattamento indennitario agli eletti alla carica di Consigliere regionale.

---

[1. Il rimborso delle spese di trasporto e la diaria spettano ai Consiglieri regionali dalla data della rispettiva elezione e per tutto e solo il periodo di effettiva durata della carica e della funzione svolta].

---

(14) Articolo abrogato dall'art. 7, comma 1, L.R. 10 gennaio 2013, n. 1, a decorrere dal giorno successivo a quello della sua pubblicazione (ai sensi di quanto stabilito dall'art. 9 della medesima legge).

---

### Art. 8

*Trattenute per fine mandato e assegno vitalizio <sup>(15)</sup>.*

[1. Sull'indennità di carica di cui all'articolo 1, punto f), è disposta, al netto delle ritenute fiscali una trattenuta obbligatoria del 25 per cento di cui:

- a) il 21 per cento quale contributo per la corresponsione dell'assegno vitalizio;
- b) il 4 per cento quale contributo per la corresponsione dell'indennità di fine mandato <sup>(16)</sup>.

2. I Consiglieri regionali che ai sensi dell'articolo 71, comma 1, del D.Lgs. 2 febbraio 1993, n. 29, optino per il trattamento economico in godimento presso l'Amministrazione di appartenenza, hanno facoltà di versare mensilmente contributi, per ottenere la valutazione ai fini dell'assegno vitalizio del periodo per cui ha avuto effetto la predetta opzione, per un importo pari a quello calcolato ai sensi del precedente comma 1 del presente articolo].

---

(15) Il presente articolo, già sostituito dall'art. 2, L.R. 7 ottobre 2011, n. 38, a decorrere dalla decima legislatura del Consiglio regionale (ai sensi di quanto stabilito dall'art. 6 della medesima legge) è stato poi abrogato dall'art. 7, comma 1, L.R. 10 gennaio 2013, n. 1, a decorrere dal giorno successivo a quello della sua pubblicazione (ai sensi di quanto stabilito dall'art. 9 della medesima legge).

(16) Il presente comma, già sostituito dall'art. 2, comma 3, L.R. 3 ottobre 1997, n. 11, è stato poi nuovamente così sostituito dall'art. 1, comma 6, L.R. 26 febbraio 2010, n. 7, a decorrere dall'inizio della nona legislatura del Consiglio regionale (ai sensi di quanto stabilito dall'art. 2 della stessa legge). Il testo precedente era così formulato: «1. Sull'indennità di carica di cui all'articolo 1, punto f), è disposta, al netto delle ritenute fiscali, una trattenuta obbligatoria del 20 per cento di cui:

- a) il 17% quale contributo per la corresponsione dell'assegno vitalizio;
  - b) il 3% quale contributo per la corresponsione dell'indennità di fine mandato.».
-

**Capo III - Missioni fuori Regione****Art. 9**

*Trattamento di missione e rimborso spese di trasporto.*

1. Il Consigliere regionale può essere inviato in missione in rappresentanza o per conto del Consiglio o della Giunta, per disposizione, rispettivamente, del Presidente del Consiglio e della Giunta.
  2. Al Consigliere regionale inviato in missione ai sensi del comma 1, sono dovuti il rimborso integrale delle spese di trasporto, nonché una indennità giornaliera di trasferta di importo uguale a quella spettante al personale statale indicato al punto 1 della Tabella A allegata alla legge 18 dicembre 1973, n. 863 e successive modificazioni ed integrazioni. Per le missioni all'estero, l'indennità è maggiorata del cinquanta per cento.
  3. L'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale ridetermina l'ammontare della indennità di trasferta, nella stessa misura che risulta dal decreto del Ministro del Tesoro di cui all'*articolo 1, 6° comma, della legge 26 luglio 1978, n. 417* e successive modificazioni.
- 

**Art. 10**

*Rimborso spese effettivamente sostenute.*

1. Il Consigliere in missione ha facoltà di chiedere il rimborso delle spese di vitto e di alloggio, dietro presentazione di regolare fattura o di regolare ricevuta fiscale integrata con il nominativo dello stesso Consigliere.
2. La misura della indennità di trasferta è ridotta della metà se vengono rimborsate le spese di vitto; di un terzo se vengono rimborsate le spese di alloggio; e di due terzi se vengono rimborsate le spese di vitto e di alloggio.
3. Il Consigliere può essere autorizzato a far uso, a proprio rischio, di un proprio mezzo di trasporto per raggiungere il luogo della missione.

In tal caso spetta al Consigliere, per ogni chilometro percorso, una indennità ragguagliata ad un quinto del prezzo corrente di un litro di benzina super.

---

*(giurisprudenza)*

**Art. 11**

*Uso di autovetture di servizio.*

1. I Consiglieri possono usufruire di autovetture di servizio fornite gratuitamente dall'Amministrazione regionale esclusivamente nei casi in cui si rechino in missione per conto e su espresso incarico del Consiglio regionale o della Giunta regionale, o svolgano attività di rappresentanza ufficiale. Non sono considerate autovetture di servizio quelle dei Gruppi consiliari.
  2. Con appositi atti dell'Ufficio di Presidenza e della Giunta regionale è disciplinata la disponibilità delle autovetture di servizio per altre esigenze connesse rispettivamente allo svolgimento del mandato consiliare e dei compiti di componente della Giunta.
- 
- 

#### **Capo IV - Indennità di fine mandato e assegno vitalizio <sup>(17)</sup>**

##### **Art. 12**

##### *Indennità di fine mandato <sup>(18)</sup>.*

- [1. L'indennità di fine mandato spetta ai Consiglieri regionali che non siano rieletti o che non si ripresentino candidati.
  2. L'indennità spetta altresì ai Consiglieri regionali che cessino dalla carica nel corso della legislatura. Non spetta in caso di annullamento dell'elezione.
  3. In caso di morte durante l'esercizio del mandato l'indennità spetta agli eredi del Consigliere].
- 

(17) L'art. 3, L.R. 7 ottobre 2011, n. 38 ha disposto la sostituzione della presente rubrica, con il testo ivi riportato, a decorrere dalla decima legislatura del Consiglio regionale (ai sensi di quanto stabilito dall'art. 6 della stessa legge).

(18) Articolo abrogato dall'art. 1, L.R. 15 novembre 2012, n. 56.

---

##### **Art. 13**

##### *Misura della indennità di fine mandato <sup>(19)</sup>.*

- [1. L'ammontare delle indennità di fine legislatura è stabilita, per ogni anno di mandato esercitato, in una mensilità dell'ultima indennità di funzione lorda percepita dal Consigliere alla data della cessazione del mandato <sup>(20)</sup>.
2. La frazione di anno inferiore o pari a sei mesi non viene computata, mentre quella superiore a sei mesi viene considerata anno intero.

Normativa regionale  
L.R. 14 febbraio 1996, n. 3.

Disposizioni in materia di trattamento indennitario agli eletti alla carica di Consigliere regionale.

---

3. [Ai Consiglieri che abbiano già beneficiato della liquidazione di fine mandato è corrisposta, in caso di rielezione non immediata, l'indennità di fine mandato per un numero di anni che sommati a quelli per i quali la liquidazione è stata già effettuata, non superi i quindici anni ] <sup>(21)</sup>.

4. Il Consigliere regionale che abbia versati i contributi previsti dalla presente legge ha facoltà di richiedere la corresponsione anticipata dell'indennità di fine rapporto <sup>(22)</sup>.

5. La misura dell'anticipazione, non può superare l'80 per cento di quanto il Consigliere avrebbe diritto di ottenere in caso di cessazione del mandato consiliare alla data della richiesta dell'anticipazione medesima <sup>(23)</sup>].

---

(19) Articolo abrogato dall'*art. 1, L.R. 15 novembre 2012, n. 56*.

(20) Il presente comma, già sostituito dall'*art. 2-ter, comma 2, L.R. 2 maggio 2001, n. 7*, è stato poi nuovamente così sostituito dall'*art. 2, comma 1, L.R. 2 febbraio 2004, n. 2* (ai sensi del comma 2 del medesimo articolo detta sostituzione dispiega i suoi effetti a decorrere dalla legislatura in corso), poi così modificato dall'*art. 24, comma 1, primo alinea, L.R. 26 febbraio 2010, n. 8*, a decorrere dal giorno successivo a quello della sua pubblicazione (ai sensi di quanto stabilito dall'*art. 51* della stessa legge). Il testo precedente era il seguente: «1. Per i Consiglieri regionali in carica da oltre due legislature, inclusi anche quelli della sesta legislatura non rieletti, l'ammontare della indennità di fine mandato è aumentata, per ogni anno successivo al decimo e fino ad un massimo di quindici, in misura pari al 50 per cento dell'ultima indennità percepita alla data di cessazione del mandato.».

(21) Comma così sostituito dall'*art. 2-ter, comma 2, L.R. 2 maggio 2001, n. 7*, poi abrogato dall'*art. 24, comma 1, secondo alinea, L.R. 26 febbraio 2010, n. 8*, a decorrere dal giorno successivo a quello della sua pubblicazione (ai sensi di quanto stabilito dall'*art. 51* della stessa legge). Il testo originario era così formulato: «3. Il Consigliere che abbia già beneficiato della liquidazione dell'indennità di fine mandato ha diritto, nel caso di rielezione non immediata, alla corresponsione di una indennità per i mandati successivi per un numero di anni che, sommato a quelli per i quali la liquidazione è già stata corrisposta, non superi i dieci anni.».

(22) Comma aggiunto dall'*art. 6, comma 4, L.R. 22 maggio 2002, n. 23*.

(23) Comma aggiunto dall'*art. 6, comma 4, L.R. 22 maggio 2002, n. 23*, poi così modificato dall'*art. 18, comma 2, primo alinea, L.R. 11 gennaio 2006, n. 1*.

---

#### **Art. 14**

*Assegno vitalizio <sup>(24)</sup>*

1. L'assegno vitalizio mensile compete ai Consiglieri cessati dal mandato che abbiano compiuto sessanta anni di età e che abbiano corrisposto il contributo di cui all'articolo 8 per un periodo di almeno cinque anni di mandato svolto nel Consiglio regionale o che abbiano esercitato la facoltà di cui all'articolo 17.

2. L'assegno vitalizio tanto nella forma diretta quanto nella quota prevista dall'articolo 21, è cumulabile, senza detrazione alcuna, con ogni trattamento di quiescenza spettante, a qualsiasi titolo, al Consigliere cessato dal mandato o agli aventi diritto alla quota di cui all'articolo 21.
3. Ai fini del computo del periodo di mandato di cui al comma 1, la frazione di anno si considera come anno intero purché sia di durata superiore a sei mesi ed un giorno. Per il periodo così computato come mandato deve essere corrisposto il contributo obbligatorio mensile di cui al precedente articolo 8.
4. La corresponsione dell'assegno vitalizio di cui al comma 1 può essere anticipata, su richiesta del Consigliere, dopo la cessazione del mandato e al compimento del cinquantacinquesimo anno di età. In tal caso la misura dell'assegno spettante è ridotta secondo le tabelle indicate:

Anni di mandato	Riduzione annua
5	5%
10	3%
15	1%
oltre 15	0%» <sup>(25)</sup> <sup>(26)</sup> .

---

(24) L'art. 5, L.R. 7 ottobre 2011, n. 38 ha disposto l'abrogazione del presente articolo, a decorrere dalla decima legislatura del Consiglio regionale (ai sensi di quanto stabilito dall'art. 6 della stessa legge). Vedi anche, per le norme transitorie, l'art. 4, comma 1, della medesima legge.

(25) Periodo così modificato dall'art. 24, comma 1, terzo alinea, L.R. 26 febbraio 2010, n. 8, a decorrere dal giorno successivo a quello della sua pubblicazione (ai sensi di quanto stabilito dall'art. 51 della stessa legge).

(26) Comma aggiunto dall'art. 1-quater, comma 1, L.R. 28 agosto 2000, n. 14, poi così modificato come indicato nella nota che precede.

---

## Art. 15

### *Consiglieri inabili al lavoro* <sup>(27)</sup>.

1. Hanno diritto all'assegno vitalizio, indipendentemente dall'età e dalla durata dell'effettivo mandato, i Consiglieri i quali divengano totalmente e permanentemente inabili al lavoro nel corso dell'esercizio del mandato.
2. Qualora l'inabilità totale e permanente al lavoro sia dovuta a cause dipendenti dall'esercizio del mandato, l'assegno spetta anche se essa si verifichi o sia provata dopo la cessazione del mandato, ma entro il termine di cinque anni dalla cessazione stessa.

Normativa regionale  
L.R. 14 febbraio 1996, n. 3.

Disposizioni in materia di trattamento indennitario agli eletti alla carica di Consigliere regionale.

---

3. Se nonostante la dichiarazione di inabilità il Consigliere svolge un'attività continuativa di lavoro dipendente od autonomo, l'assegno vitalizio per inabilità non spetta e, se già concesso, è revocato.

L'Ufficio di Presidenza può eseguire in merito ogni accertamento necessario ed opportuno. L'Ufficio di Presidenza può inoltre richiedere all'interessato la esibizione di certificati o documenti e la sottoscrizione di dichiarazioni, disponendo anche la sospensione dell'erogazione dell'assegno, fino a quando l'interessato non adempia.

4. Non è considerata attività di lavoro, ai fini del comma 3, l'esercizio di cariche pubbliche elettive e degli incarichi indicati al comma 3 dell'articolo 2.

---

(27) L'art. 5, L.R. 7 ottobre 2011, n. 38 ha disposto l'abrogazione del presente articolo, a decorrere dalla decima legislatura del Consiglio regionale (ai sensi di quanto stabilito dall'art. 6 della stessa legge). Vedi anche, per le norme transitorie, l'art. 4, comma 1, della medesima legge.

---

#### **Art. 16**

*Accertamento della inabilità permanente* <sup>(28)</sup>.

1. L'accertamento di inabilità di cui all'articolo 15 è compiuto da un Collegio medico composto di tre membri, di cui due nominati dall'Ufficio di Presidenza del Consiglio e uno indicato dall'interessato.

2. Sulle conclusioni del Collegio medico delibera l'Ufficio di Presidenza che può disporre, prima di pronunciarsi, ulteriori accertamenti.

3. Costituiscono in ogni caso permanente inabilità a proficuo lavoro le lesioni o infermità rientranti in quelle previste dalle categorie I e II della Tabella A) annessa alla *legge 10 agosto 1950, n. 648*, concernente il riordinamento delle disposizioni sulle pensioni di guerra.

4. Qualora la decisione di cui al comma 2 sia positiva, l'assegno vitalizio spetta dal giorno in cui è stata presentata la domanda.

---

(28) L'art. 5, L.R. 7 ottobre 2011, n. 38 ha disposto l'abrogazione del presente articolo, a decorrere dalla decima legislatura del Consiglio regionale (ai sensi di quanto stabilito dall'art. 6 della stessa legge). Vedi anche, per le norme transitorie, l'art. 4, comma 1, della medesima legge.

---

#### **Art. 17**

*Contributi volontari* <sup>(29)</sup>.

Normativa regionale  
L.R. 14 febbraio 1996, n. 3.

Disposizioni in materia di trattamento indennitario agli eletti alla carica di Consigliere regionale.

---

1. Il Consigliere che abbia versato il contributo di cui all'articolo 8 per un periodo inferiore a cinque anni ma pari ad almeno ventiquattro mesi, ha facoltà di continuare - qualora non sia rieleto o comunque cessi dal mandato - il versamento stesso per il tempo occorrente a conseguire il diritto all'assegno vitalizio minimo, che decorrerà dal primo giorno del mese successivo a quello in cui avrà maturato il quinquennio contributivo e compiuto il 60° anno di età <sup>(30)</sup>.
2. Il Consigliere che intende avvalersi della facoltà di cui al comma 1 deve presentare domanda scritta al Presidente del Consiglio entro il termine perentorio di centottanta giorni dalla data di mancata rielezione o, se la cessazione del mandato avvenga per altre cause, dalla data nella quale è cessato dalla carica. Il versamento deve avvenire in quote uguali mensili fino al raggiungimento del 60° anno di età a partire dal mese successivo a quello di accoglimento della domanda da parte dell'Ufficio di Presidenza. L'ammontare del versamento è determinato con riferimento all'indennità di carica percepita alla data di approvazione della presente legge <sup>(31)</sup>.
3. Non è ammesso alla contribuzione volontaria il Consigliere dichiarato ineleggibile.

---

(30) Comma così modificato dall'art. 1, L.R. 29 ottobre 2001, n. 23.

(29) L'art. 5, L.R. 7 ottobre 2011, n. 38 ha disposto l'abrogazione del presente articolo, a decorrere dalla decima legislatura del Consiglio regionale (ai sensi di quanto stabilito dall'art. 6 della stessa legge). Vedi anche, per le norme transitorie, l'art. 4, comma 1, della medesima legge.

(31) Comma così modificato dall'art. 27, comma 1, primo alinea, L.R. 23 dicembre 2011, n. 47, a decorrere dal giorno successivo a quello della sua pubblicazione (ai sensi di quanto stabilito dall'art. 58 della stessa legge).

---

## **Art. 18**

*Restituzione contributi versati - Ricongiunzione - Sospensione dell'assegno vitalizio <sup>(32)</sup>.*

1. Il Consigliere che cessi dal mandato prima di aver raggiunto il periodo minimo previsto per il conseguimento del diritto all'assegno vitalizio e che non possa o non intenda avvalersi della facoltà di cui all'articolo 17, ha diritto alla restituzione dei contributi versati nella misura del 100 per cento, senza rivalutazione monetaria né corresponsione di interessi. In caso di decesso del Consigliere, durante la legislatura, la restituzione dei contributi versati avverrà a favore degli aventi diritto.
2. Il Consigliere regionale che non abbia esercitato il mandato per una intera legislatura e che abbia ottenuto la restituzione di contributi trattenuti, qualora sia rieleto in successive legislature, ha diritto su domanda a versare nuovamente i contributi per il suddetto periodo nella misura corrispondente a quella vigente alla data della domanda. L'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale, accogliendo la domanda, stabilisce le modalità di versamento, accordando anche la possibilità di una rateazione che non si protragga oltre i tre anni e che comunque si concluda entro la legislatura nella quale è presentata la domanda.

Normativa regionale  
L.R. 14 febbraio 1996, n. 3.

Disposizioni in materia di trattamento indennitario agli eletti alla carica di Consigliere regionale.

---

3. Qualora il Consigliere già cessato dal mandato rientri a far parte del Consiglio regionale, il pagamento dell'assegno vitalizio di cui eventualmente già goda resta sospeso per tutta la durata del nuovo mandato consiliare. Alla cessazione del mandato l'assegno sarà ripristinato tenendo conto dell'ulteriore periodo di contribuzione.

4. L'erogazione dell'assegno vitalizio è altresì sospesa qualora il titolare dell'assegno vitalizio venga eletto al Parlamento europeo, al Parlamento nazionale o ad altro Consiglio regionale; l'assegno è ripristinato con la cessazione dell'esercizio di tali mandati.

---

(32) L'art. 5, L.R. 7 ottobre 2011, n. 38 ha disposto l'abrogazione del presente articolo, a decorrere dalla decima legislatura del Consiglio regionale (ai sensi di quanto stabilito dall'art. 6 della stessa legge). Vedi anche, per le norme transitorie, l'art. 4, comma 1, della medesima legge.

---

## Art. 19

### *Misura dell'assegno vitalizio* <sup>(33)</sup>.

1. [L'ammontare dell'assegno vitalizio è determinato in misura percentuale sull'importo lordo della indennità di cui al punto f) del precedente articolo 1 riferita al mese da cui decorre l'assegno stesso] <sup>(34)</sup>.

2. La misura dell'assegno è calcolata sulla base delle modifiche dell'importo dell'indennità di carica di cui all'articolo 1, comma 1, lettera e), percepita alla data di approvazione della presente legge <sup>(35)</sup>.

3. La misura dell'assegno vitalizio è determinata per cinque anni di anzianità contributiva nel 40% dell'indennità lorda di carica goduta dal consigliere alla data di approvazione della presente legge, elevabile di cinque punti per ogni anno di contribuzione fino al decimo e di tre punti dall'undicesimo al quindicesimo anno, e comunque nella misura massima dell'80% <sup>(36)</sup> <sup>(37)</sup>.

3-bis. L'ammontare dell'assegno così determinato è incrementato dal 1° gennaio 2010 sulla base dell'indice di variazione dei prezzi al consumo di operai e impiegati determinatosi nell'anno precedente, secondo le rilevazioni ISTAT <sup>(38)</sup>.

4. Nell'ipotesi prevista all'articolo 15 comma 2, qualora il Consigliere sia divenuto inabile per cause dipendenti dall'esercizio del mandato prima di avere raggiunto il quinto anno di contribuzione, l'ammontare dell'assegno vitalizio sarà commisurato all'importo minimo.

---

(33) L'art. 5, L.R. 7 ottobre 2011, n. 38 ha disposto l'abrogazione del presente articolo, a decorrere dalla decima legislatura del Consiglio regionale (ai sensi di quanto stabilito dall'art. 6 della stessa legge). Vedi anche, per le norme transitorie, l'art. 4, comma 1, della medesima legge.

(34) Comma abrogato dall'art. 1, comma 1, primo alinea, *L.R. 26 febbraio 2010, n. 7*, a decorrere dall'inizio della nona legislatura del Consiglio regionale (ai sensi di quanto stabilito dall'art. 2 della stessa legge).

(35) Il presente comma, già sostituito dall'*art. 32, comma 10, L.R. 26 giugno 2003, n. 8*, poi modificato dall'art. 1, comma 1, secondo alinea, *L.R. 26 febbraio 2010, n. 7*, è stato nuovamente così sostituito dall'art. 27, comma 1, secondo alinea, *L.R. 23 dicembre 2011, n. 47*, a decorrere dal giorno successivo a quello della sua pubblicazione (ai sensi di quanto stabilito dall'art. 58 della stessa legge). Il testo precedente era così formulato: «2. La misura dell'assegno è ricalcolata sulla base delle modifiche dell'importo di cui all'articolo 1, comma 1, lettera f).».

(36) Il presente comma, già sostituito dall'art. 1-quater, comma 1, terzo alinea, *L.R. 28 agosto 2000, n. 14* (come modificato, a sua volta, dall'*art. 1, L.R. 19 ottobre 2001, n. 22* e dall'*art. 1, L.R. 15 marzo 2002, n. 16*), è stato poi nuovamente così sostituito dall'*art. 32, comma 10, L.R. 26 giugno 2003, n. 8* (ai sensi dell'*art. 3, L.R. 2 febbraio 2004, n. 2* (la disposizione si applica nei confronti dei consiglieri che cesseranno dal loro mandato a decorrere dalla legislatura in corso) e successivamente così modificato dall'art. 27, comma 1, terzo alinea, *L.R. 23 dicembre 2011, n. 47*, a decorrere dal giorno successivo a quello della sua pubblicazione (ai sensi di quanto stabilito dall'art. 58 della stessa legge). Il testo precedente era così formulato: «3. La misura dell'assegno vitalizio è determinata, per i cinque anni di anzianità contributiva, nel 30 per cento dell'indennità di carica, elevabile di cinque punti per ogni anno di contribuzione fino a 10 anni, e di 4 punti dall'11° anno al 15° anno ed oltre.».

(37) Ai sensi dell'*art. 10, comma 10, L.R. 2 marzo 2005, n. 8*, le disposizioni di cui al presente comma si applicano anche i Consiglieri cessati dalla carica nelle passate legislature, con decorrenza dalla entrata in vigore della suddetta legge.

(38) Comma aggiunto dall'art. 1, comma 1, terzo alinea, *L.R. 26 febbraio 2010, n. 7*, a decorrere dall'inizio della nona legislatura del Consiglio regionale (ai sensi di quanto stabilito dall'art. 2 della stessa legge).

---

## Art. 20

### *Decorrenza dell'assegno vitalizio <sup>(39)</sup>.*

1. L'assegno vitalizio è corrisposto a partire dal primo giorno del mese successivo a quello nel quale il Consigliere cessato dal mandato ha compiuto l'età per conseguire il diritto.
2. Nel caso in cui il Consigliere al momento della cessazione del mandato sia già in possesso dei requisiti di cui all'articolo 14, comma 1, l'assegno vitalizio è corrisposto a partire dal primo giorno del mese successivo a quello della cessazione del mandato.
3. Nel caso di cessazione del mandato per fine legislatura, coloro che abbiano già maturato il diritto all'assegno percepiscono l'assegno stesso con decorrenza dal primo giorno del mese successivo a quello della fine della legislatura.
4. Resta fermo quanto disposto dagli artt. 15 e 16 per il caso dei Consiglieri inabili al lavoro.

(39) L'art. 5, L.R. 7 ottobre 2011, n. 38 ha disposto l'abrogazione del presente articolo, a decorrere dalla decima legislatura del Consiglio regionale (ai sensi di quanto stabilito dall'art. 6 della stessa legge). Vedi anche, per le norme transitorie, l'art. 4, comma 1, della medesima legge.

---

### **Art. 21**

#### *Reversibilità dell'assegno vitalizio <sup>(40)</sup>.*

1. Dopo la morte del Consigliere, hanno diritto ad avere corrisposta una quota dell'assegno vitalizio nella misura del sessanta per cento e nell'ordine:

a) il coniuge convivente;

b) i figli fino al diciottesimo anno di età, ove non rientranti nelle condizioni di cui alle successive lett. c) e d);

c) i figli fino al ventiseiesimo anno di età se studenti o titolari di reddito inferiore a quello previsto per le persone fiscalmente a carico;

d) i figli inabili a proficuo lavoro in modo permanente ed assoluto.

2. In caso di mancanza o di morte successiva alla maturazione del diritto del coniuge la quota dell'assegno è corrisposta tra i figli in parti uguali.

3. La perdita del diritto da parte di uno o più figli alla porzione di quota spettante comporta la redistribuzione della quota complessiva tra gli altri figli.

4. Qualora uno dei beneficiari della quota dell'assegno entri a far parte del Consiglio regionale, il pagamento della medesima resta sospeso per tutta la durata di esercizio del mandato, ed è ripristinato alla cessazione di questo. La quota dell'assegno non è cumulabile con l'assegno vitalizio diretto a carico dello stesso Consiglio regionale.

5. Per gli effetti di cui al presente articolo viene operata mensilmente una ulteriore trattenuta obbligatoria nella misura del 15 per cento sull'importo calcolato ai sensi del precedente articolo 8.

---

(40) L'art. 5, L.R. 7 ottobre 2011, n. 38 ha disposto l'abrogazione del presente articolo, a decorrere dalla decima legislatura del Consiglio regionale (ai sensi di quanto stabilito dall'art. 6 della stessa legge). Vedi anche, per le norme transitorie, l'art. 4, comma 1, della medesima legge.

---

Normativa regionale  
L.R. 14 febbraio 1996, n. 3.

Disposizioni in materia di trattamento indennitario agli eletti alla carica di Consigliere regionale.

---

**Art. 22**

*Quota dell'assegno in caso di morte del Consigliere per cause di servizio <sup>(41)</sup>.*

1. Se il decesso del Consigliere avviene per cause di servizio, la quota dell'assegno compete agli aventi diritto nella misura di cui all'articolo 21, comma 1, indipendentemente dall'età del Consigliere e dagli anni di mandato coperti dal contributo di cui all'articolo 8. Qualora il Consigliere deceduto non abbia completato la legislatura in corso, ai fini del calcolo dell'assegno il mandato s'intende assolto per l'intera durata della medesima legislatura <sup>(42)</sup>.

---

(41) L'art. 5, L.R. 7 ottobre 2011, n. 38 ha disposto l'abrogazione del presente articolo, a decorrere dalla decima legislatura del Consiglio regionale (ai sensi di

**LEGGE REGIONALE 16 gennaio 1985, n. 4****Istituzione del difensore civico presso la Regione Calabria.**

*(BUR n. 5 del 21 gennaio 1985)*

*(Testo coordinato con le modifiche ed integrazioni di cui alle LL.RR. 10 luglio 2008, n. 22 e 6 aprile 2011, n. 13)*

**Art. 1**

*(Istituzione)*

1. È istituito nella Regione Calabria l'ufficio del difensore civico.
2. Le modalità di nomina e l'esercizio delle funzioni del difensore civico sono regolati dalla presente legge.

**Art. 2**

*(Compiti)*

1. Il difensore civico cura, a richiesta dei singoli cittadini, delle formazioni sociali o degli enti che vi abbiano interesse, il regolare svolgimento delle loro pratiche presso l'Amministrazione regionale, presso gli enti e aziende da essa dipendenti o presso gli enti destinatari di deleghe di funzioni amministrative regionali, limitatamente, per questi ultimi, alle funzioni delegate, segnalando agli organi statuari della Regione eventuali ritardi o irregolarità
2. Il ricorso al difensore civico non è proponibile quando sia stato già presentato, per il medesimo oggetto, ricorso giurisdizionale o amministrativo.
3. Qualora il difensore civico, nel corso dello svolgimento delle attività di cui al precedente primo comma, rilevi che pratiche simili si trovino in identica posizione, opera d'ufficio anche per queste ultime.

**Art. 3**

*(Procedimento e norme particolari)*

1. Chi abbia in corso una pratica presso le amministrazioni o gli enti di cui al l'articolo precedente ha diritto di chiedere per iscritto notizie sullo stato della pratica stessa ai competenti organi statuari della Regione o degli altri enti. Trascorsi 60 giorni senza che ne abbia ricevuto risposta, o ne abbia ricevuta una insoddisfacente, può chiedere l'intervento del difensore civico.
2. Il difensore civico, previa comunicazione agli organi statuari competenti, chiede al funzionario responsabile dell'ufficio o settore interessato, di procedere congiuntamente, entro un termine all'uopo fissato, all'esame della pratica.
3. In occasione di tale esame, il difensore civico stabilisce, sentito il funzionario responsabile dell'ufficio o settore e tenuto conto delle esigenze di servizio, il termine massimo per la definizione della pratica, dandone immediata notizia al cittadino o all'ente interessato e, per conoscenza, ai competenti organi statuari della Regione.

**LEGGE REGIONALE 16 gennaio 1985, n. 4**

4. Trascorso il termine di cui al comma precedente, il difensore civico è tenuto a portare a conoscenza degli stessi organi statuari gli ulteriori ritardi verificatisi.
5. Nei confronti del funzionario che impedisca o ritardi l'espletamento della sua funzione, il difensore civico può proporre agli organi competenti dell'amministrazione di appartenenza la promozione dell'azione disciplinare a norma dei rispettivi ordinamenti.
6. Ove il fatto costituisce reato, il difensore civico che ne venga a conoscenza nell'esercizio delle funzioni di ufficio ha l'obbligo di farne rapporto all'autorità giudiziaria.
7. Il difensore civico ha diritto di ottenere dalle amministrazioni e dagli enti indicati nel precedente articolo 2 copia degli atti e documenti, nonché ogni notizia connessa alle questioni trattate. La relativa richiesta deve essere rivolta per iscritto.

**Art. 4**  
*(Relazioni)*

1. Il difensore civico oltre alle dirette comunicazioni ai cittadini o enti che ne abbiano provocato l'azione ed ai competenti organi statuari della Regione di cui al precedente articolo 3, invia al Consiglio regionale, entro il 31 marzo di ogni anno, la relazione sull'attività svolta nell'anno precedente, segnalando i casi in cui si sono verificati i ritardi o le irregolarità.
2. Per i casi di particolare importanza o comunque meritevoli di urgente considerazione, il difensore civico può in ogni momento inviare relazioni apposite al Consiglio regionale.
3. Il Consiglio regionale, esamina le relazioni e tenuto conto delle osservazioni e dei suggerimenti in esse formulati, adotta, sentita la Commissione consiliare competente in materia di affari istituzionali, le determinazioni di propria competenza che ritenga opportune ed invita i competenti organi statuari della Regione ad adottare le ulteriori misure necessarie.
4. Alla relazione annuale e alle determinazioni del Consiglio regionale viene data pubblicità mediante anche la pubblicazione sul Bollettino Ufficiale della Regione.

**Art. 5**  
*(Elezione)*

1. Il difensore civico è eletto dal Consiglio regionale, che lo sceglie tra i cittadini che siano dotati di particolare competenza giuridico - amministrativa, che diano la massima garanzia di indipendenza ed obiettività di giudizio e che abbiano i requisiti richiesti per l'elezione del Consiglio regionale.
2. L'elezione è valida se il designato ottiene il voto dei due terzi dei consiglieri assegnati alla Regione.
3. La votazione avviene a scrutinio segreto.

**Art. 6**  
*(Ineleggibilità, incompatibilità, decadenza)*

**LEGGE REGIONALE 16 gennaio 1985, n. 4**

1. Non sono eleggibili all'ufficio del difensore civico:

- 1) i membri del Parlamento, i consiglieri regionali, provinciali e comunali;
- 2) i membri della Commissione di controllo sugli atti dell'Amministrazione regionale, del Comitato regionale di controllo delle sue Sezioni decentrate, gli amministratori di enti, istituti e aziende pubbliche;
- 3) gli amministratori di enti e imprese a partecipazione pubblica nonché i titolari, amministratori e dirigenti di enti e imprese vincolati con la Regione da contratti di opere o di somministrazioni ovvero che ricevano a qualsiasi titolo sovvenzioni dalla Regione.

2. L'ufficio del difensore civico è incompatibile con ogni altra carica elettiva pubblica e con l'esercizio di qualsiasi attività di lavoro autonomo e subordinato, nonché di qualsiasi commercio o professione.

3. Quando per il difensore civico esista o si verifichi alcuna delle cause di ineleggibilità o da incompatibilità stabilite dal presente articolo, il Consiglio regionale ne dichiara la decadenza. Si osservano, in quanto applicabili, le norme del regolamento interno dal Consiglio per la dichiarazione di annullamento della elezione o di decadenza dei consiglieri regionali.

4. Il difensore civico ha l'obbligo di residenza nella regione Calabria.

**Art. 7**

*(Durata in carica - Revoca)*

1. Il difensore civico dura in carica *per l'intera legislatura*,<sup>1</sup> non è immediatamente rieleggibile e decade comunque alla scadenza del suo mandato.

2. Può essere revocato con voto del Consiglio regionale a maggioranza dei due terzi dei consiglieri assegnati per gravi motivi connessi all'esercizio delle sue funzioni.

3. Almeno quattro mesi prima della scadenza del mandato del difensore civico, il Presidente del Consiglio regionale convoca il Consiglio per procedere alla designazione del successore.

4. La convocazione del Consiglio regionale è effettuata senza ritardo in ogni altro caso di vacanza dell'ufficio del difensore civico.

**Art. 8**

*(Diritti dei consiglieri regionali)*

1. I consiglieri regionali hanno nei riguardi dell'ufficio del difensore civico i diritti previsti dall'articolo 8 dello Statuto regionale.

---

<sup>1</sup> All'art. 7 comma 6 della L.R. 10 luglio 2008, n. 22 le parole "ha durata di cinque anni" sono sostituite dalle parole "dura per l'intera legislatura".

**LEGGE REGIONALE 16 gennaio 1985, n. 4****Art. 9<sup>2</sup>**  
(Indennità)

1. Al Difensore civico spetta il 25 per cento dell'indennità fissa di funzione stabilita per i Consiglieri regionali.
2. L'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale è autorizzato a disciplinare contenuti limiti e modalità di corresponsione delle indennità accessorie (missioni e rimborsi spese) spettanti al Difensore civico, fermo restando che le missioni dovranno essere autorizzate, di volta in volta, dal Presidente del Consiglio e che non compete indennità di missione e rimborso chilometrico nell'ambito del territorio regionale.

**Art. 10**  
(Sede e dotazione organica)

1. Il difensore civico ha sede presso gli uffici del Consiglio regionale.
2. Il difensore civico si avvale, per lo espletamento del suo mandato, di un ufficio di segreteria la cui composizione è stabilita dal Consiglio regionale, sentito il titolare dell'incarico. Il relativo personale, nel numero e nei livelli come sopra determinati, è tratto dal ruolo regionale ed opera alle dipendenze funzionali del difensore civico.
3. All'assegnazione dello stesso persona le provvede l'Ufficio di Presidenza di intesa con il titolare dell'incarico.
4. Per consentirgli un più agevole espletamento delle sue funzioni, gli viene assicurata la disponibilità di appositi attrezzati locali anche presso la Giunta regionale ad iniziativa dell' Ufficio di Presidenza d'intesa con la stessa Giunta regionale.

**Art. 11**  
(Spesa)

1. La presente legge avrà effetto dal 1 gennaio 1985 e la relativa spesa sarà finanziata con la legge di bilancio dello stesso esercizio.

**Art. 12<sup>3</sup>**  
(Norma transitoria)

1. In sede di prima applicazione della presente legge, qualora siano decorsi centottanta giorni dalla entrata in vigore della stessa senza che il Consiglio regionale abbia provveduto alla nomina del Difensore civico a norma dell'art. 5, vi provvede il Presidente del Consiglio regionale con decreto, ed il Difensore civico cessa dalle funzioni a conclusione della Legislatura in corso ed è immediatamente rieleggibile.

---

<sup>2</sup>Articolo sostituito dall'art. 1, comma 1 della L.R. 6 aprile 2011, n. 13.

<sup>3</sup>Articolo aggiunto dall'art. 7 comma 5, della L.R. 10 luglio 2008, n. 22.

**LEGGE REGIONALE 16 gennaio 1985, n. 4**

*2. In tal caso, l'ufficio di Presidenza del Consiglio regionale può disporre la riapertura dei termini del bando di nomina del Difensore civico al fine di favorire la più ampia partecipazione dei cittadini interessati in possesso dei requisiti fissati dagli artt. 5 e 6 della presente legge.*

---

## REGIONE CAMPANIA

### L.R. 24 luglio 2006, n. 18.

#### *Istituzione dell'ufficio del Garante delle persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale ed osservatorio regionale sulla detenzione.*

---

Publicata nel B.U. Campania 7 agosto 2006, n. 36.

---

#### **Art. 1**

##### *Ufficio del Garante.*

1. È istituito, presso il Consiglio regionale, l'ufficio del Garante delle persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale, al fine di contribuire a garantire, in conformità ai principi di cui agli articoli 2, 3 e 4 della Costituzione e nell'ambito delle materie di competenza regionale, i diritti di tali persone.

2. Tra le persone di cui al comma 1 rientrano i soggetti presenti negli istituti penitenziari, negli istituti penali per minori, nonché nei centri di prima accoglienza, nei centri di assistenza temporanea per stranieri e nelle strutture sanitarie in quanto sottoposti al trattamento sanitario obbligatorio.

---

#### **Art. 2**

##### *Costituzione, incompatibilità e revoca.*

1. Il Garante è il titolare dell'ufficio di cui all'articolo 1. Il Garante è scelto tra candidati che hanno ricoperto incarichi istituzionali di grande responsabilità e rilievo o che hanno una indiscussa e acclarata competenza nel settore della protezione dei diritti fondamentali, con particolare riguardo ai temi della detenzione. Il Garante è eletto dal Consiglio regionale con la maggioranza dei due terzi dei voti favorevoli nelle prime due votazioni e con la maggioranza semplice nella terza votazione <sup>(3)</sup>.

2. Il bando per la presentazione delle domande è pubblicato, a cura del Presidente del Consiglio regionale, sul bollettino ufficiale della regione Campania entro trenta giorni dall'approvazione della presente legge. Le volte successive alla prima, il bando è pubblicato dopo trenta giorni dalle dimissioni o dalla scadenza di mandato.

3. Al Garante si applica la disciplina prevista dall'*articolo 4 della legge regionale 7 agosto 1996, n. 17* e successive modifiche. Non può essere eletto Garante colui che ha carichi pendenti o riporta condanne passate in giudicato indipendentemente dal tipo di reato contestato e colui che ha ricoperto incarichi nell'amministrazione penitenziaria.

Normativa comparata - Regione Campania

L.R. 24 luglio 2006, n. 18.

Istituzione dell'ufficio del Garante delle persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale ed osservatorio regionale sulla detenzione.

---

4. Il Garante non può esercitare durante il mandato altre attività di lavoro autonomo o subordinato. Il conferimento della carica di Garante a personale regionale e di altri enti dipendenti dalla Regione ne determina il collocamento in aspettativa senza assegni e il diritto al mantenimento del posto di lavoro. Il periodo di aspettativa è utile al fine del trattamento di quiescenza e di previdenza e dell'anzianità di servizio.

5. Il Garante opera in piena autonomia e con indipendenza di giudizio e di valutazione.

6. Il Consiglio regionale può revocare il Garante per gravi violazioni di legge.

7. Presso l'ufficio del Garante è istituito l'osservatorio regionale sulle condizioni della detenzione, composto dalle associazioni, organizzazioni o enti che si occupano delle questioni legate alla detenzione.

---

(2) Comma così modificato dapprima dall'*art. 1, comma 71, L.R. 21 gennaio 2010, n. 2*, a decorrere dal giorno successivo a quello della sua pubblicazione (ai sensi di quanto disposto dall'*art. 1, comma 97, della stessa legge*), poi dall'*art. 1, comma 3, L.R. 20 luglio 2010, n. 7*, a decorrere dal giorno successivo a quello della sua pubblicazione (ai sensi di quanto stabilito dall'*art. 3 della stessa legge*), dall'*art. 1, comma 2, L.R. 6 agosto 2010, n. 8* decorrere dal giorno successivo a quello della sua pubblicazione (ai sensi di quanto stabilito dall'*art. 4 della stessa legge*) ed infine dall'*art. 1, comma 29, L.R. 6 maggio 2013, n. 5*.

---

### **Art. 3**

#### *Indennità di funzione.*

1. Al Garante è attribuita un'indennità di funzione pari al trentacinque per cento dell'indennità mensile lorda spettante ai consiglieri regionali.

2. Per ragioni connesse all'esercizio delle proprie funzioni, nel caso di missione in un comune diverso da quello in cui ha sede l'ufficio, al Garante spetta altresì il trattamento economico di missione previsto per i consiglieri regionali.

---

### **Art. 4**

#### *Organizzazione e regolamento.*

1. L'ufficio del Garante ha sede presso il Consiglio regionale. L'ufficio di Presidenza del Consiglio provvede per le risorse umane ed infrastrutturali nell'ambito della dotazione organica del Consiglio regionale, determinando annualmente il fondo a disposizione per le spese di funzionamento.

Normativa comparata - Regione Campania

L.R. 24 luglio 2006, n. 18.

Istituzione dell'ufficio del Garante delle persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale ed osservatorio regionale sulla detenzione.

---

2. Il Garante può inoltre avvalersi, quando necessario, di esperti da consultare su specifici temi e problemi, nonché della collaborazione di associazioni di volontariato e di centri di studi e ricerca senza oneri aggiuntivi per il bilancio regionale.

3. Il Garante adotta un apposito regolamento che disciplina il proprio funzionamento.

---

---

## **Art. 5** *Funzioni.*

1. Il Garante, per le finalità di cui all'articolo 1, comma 1, e nell'ambito delle iniziative di solidarietà sociale, svolge, in collaborazione con le competenti amministrazioni statali, le seguenti funzioni:

a) assume ogni iniziativa volta ad assicurare che alle persone di cui all'articolo 1, comma 2, siano erogate le prestazioni inerenti al diritto alla salute, al miglioramento della qualità della vita, all'istruzione, all'assistenza religiosa, alla formazione professionale ed ogni altra prestazione finalizzata al recupero, alla reintegrazione sociale e all'inserimento nel mondo del lavoro;

b) segnala agli organi regionali eventuali fattori di rischio o di danno per le persone di cui all'articolo 1, comma 2, dei quali è a conoscenza in qualsiasi forma, su indicazione sia dei soggetti interessati sia di associazioni o organizzazioni non governative che svolgono una attività inerente a quanto segnalato;

c) si attiva nei confronti dell'amministrazione interessata, affinché questa assuma le necessarie iniziative volte ad assicurare le prestazioni di cui alla lettera a) nel pieno rispetto delle decisioni assunte dall'autorità giudiziaria e compatibilmente con il regime detentivo speciale previsto dall'*articolo 41-bis, della legge 26 luglio 1975, n. 354* e successive modifiche;

d) interviene nei confronti delle strutture e degli enti regionali in caso di accertate omissioni o inosservanze rispetto a proprie competenze che compromettono l'erogazione delle prestazioni di cui alla lettera a) e, se dette omissioni o inosservanze perdurano, propone agli organi regionali titolari della vigilanza su tali strutture ed enti le opportune iniziative, ivi compresi i poteri sostitutivi;

e) propone agli organi regionali gli interventi amministrativi e legislativi da intraprendere per contribuire ad assicurare il pieno rispetto dei diritti delle persone di cui all'articolo 1, comma 2 e, su richiesta degli stessi organi, esprime pareri su atti amministrativi e legislativi che possono riguardare anche dette persone;

f) propone alla Giunta regionale iniziative concrete di informazione e promozione culturale sui temi dei diritti e delle garanzie delle persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale;

Normativa comparata - Regione Campania

L.R. 24 luglio 2006, n. 18.

Istituzione dell'ufficio del Garante delle persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale ed osservatorio regionale sulla detenzione.

---

g) concorda con il Presidente del Consiglio regionale la creazione di commissioni regionali di controllo delle condizioni detentive, composte secondo i principi statutari senza oneri aggiuntivi per il bilancio regionale.

---

---

#### **Art. 6**

##### *Protocolli d'intesa.*

1. I protocolli d'intesa sottoscritti dalla Regione e le amministrazioni statali competenti devono promuovere:

a) l'attivazione all'interno degli istituti penitenziari di strumenti informativi e di supporto ai detenuti in relazione agli interventi rientranti nelle materie di competenza regionale per le finalità di cui all'articolo 1, comma 1;

b) la previsione anche di altre forme di collaborazione volte ad agevolare lo svolgimento delle funzioni dell'ufficio del Garante.

---

---

#### **Art. 7**

##### *Relazione annuale.*

1. Entro il trenta aprile di ogni anno il Garante presenta una relazione alla Giunta regionale e al Consiglio regionale sull'attività svolta nell'anno precedente e sui risultati ottenuti.

2. La relazione è pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione. Il Consiglio regionale provvede a darne adeguata pubblicità su altri organi di stampa della Regione o indipendenti.

---

---

#### **Art. 8**

##### *Disposizioni finanziarie.*

1. Agli oneri derivanti dall'applicazione della presente legge si provvede con l'istituzione di apposita unità previsionale di base, denominata "Garante delle persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale" prevedendo per l'anno 2007 lo stanziamento di euro 45.000,00.

2. Alla determinazione della spesa per gli esercizi successivi si provvede con le rispettive leggi di bilancio.

Normativa comparata - Regione Campania

L.R. 24 luglio 2006, n. 18.

Istituzione dell'ufficio del Garante delle persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale ed osservatorio regionale sulla detenzione.

---

La presente legge sarà pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione Campania.

È fatto obbligo, a chiunque spetti, di osservarla e di farla osservare come legge della Regione Campania.

---

---

---

## REGIONE LAZIO

### L.R. 6 ottobre 2003, n. 31.

#### *Istituzione del garante delle persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale.*

---

Publicata nel B.U. Lazio 20 ottobre 2003, n. 29, S.O. n. 7.

Titolo così modificato dall'*art. 52, comma 1, L.R. 13 settembre 2004, n. 11.*

---

#### **Art. 1**

##### *Garante delle persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale*<sup>(3)</sup>.

1. È istituito, presso il Consiglio regionale, il garante delle persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale, di seguito denominato garante, al fine di contribuire a garantire, in conformità ai principi di cui agli articoli 2, 3 e 4 della Costituzione e nell'ambito delle materie di competenza regionale, i diritti di tali persone<sup>(4)</sup>.
2. Tra le persone di cui al comma 1 rientrano i soggetti presenti negli istituti penitenziari, negli istituti penali per minori, nonché nei centri di prima accoglienza, nei centri di assistenza temporanea per stranieri e nelle strutture sanitarie in quanto sottoposti al trattamento sanitario obbligatorio.
3. Il garante opera in piena autonomia e con indipendenza di giudizio e di valutazione<sup>(5)</sup>.

---

(3) Rubrica così modificata dall'*art. 52, comma 2, lettera a), L.R. 13 settembre 2004, n. 11.*

(4) Comma così modificato dall'*art. 52, comma 2, lettera b), L.R. 13 settembre 2004, n. 11.*

(5) Comma così modificato dall'*art. 52, comma 2, lettera c), L.R. 13 settembre 2004, n. 11.*

---

#### **Art. 2**

##### *Costituzione, incompatibilità e revoca.*

1. Il garante, per l'esercizio delle proprie funzioni, si avvale di due coadiutori. Il garante e i coadiutori sono eletti dal Consiglio regionale con deliberazione adottata a maggioranza assoluta con voto limitato. Il garante è scelto tra persone che abbiano ricoperto incarichi istituzionali di grande responsabilità e rilievo, i coadiutori sono scelti tra persone che abbiano svolto attività in ambito sociale<sup>(6)</sup>.

Normativa comparata - Regione LAZIO

L.R. 6 ottobre 2003, n. 31.

Istituzione del garante delle persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale.

2. Il garante ed i due coadiutori durano in carica cinque anni <sup>(9)</sup>.

3. La carica di garante e di coadiutore è incompatibile con quella di <sup>(8)</sup>:

a) membro del Parlamento, ministro, consigliere ed assessore regionale, provinciale e comunale;

b) amministratore di ente pubblico, azienda pubblica o società a partecipazione pubblica, nonché amministratore di ente, impresa o associazione che riceva, a qualsiasi titolo, sovvenzioni o contributi dalla Regione.

4. Il garante e i due coadiutori non possono esercitare, durante il mandato, altre attività di lavoro autonomo o subordinato <sup>(9)</sup>. Il conferimento della carica di garante e di coadiutore a personale regionale e di altri enti dipendenti dalla Regione ne determina il collocamento in aspettativa senza assegni e il diritto al mantenimento del posto di lavoro <sup>(10)</sup>. Il periodo di aspettativa è utile al fine del trattamento di quiescenza e di previdenza e dell'anzianità di servizio.

5. Qualora, successivamente alla nomina, venga accertata una delle cause di incompatibilità di cui ai commi 3 e 4, il Presidente del Consiglio regionale invita l'interessato a rimuovere tale causa entro quindici giorni e, se questi non ottempera all'invito, lo dichiara decaduto dalla carica e ne dà immediata comunicazione al Consiglio regionale al fine della sostituzione.

6. Il Consiglio regionale, con le stesse modalità previste per l'elezione, può revocare il garante e i due coadiutori per gravi o ripetute violazioni di legge <sup>(11)</sup>.

7. Il garante e i due coadiutori che subentrino a quelli cessati dal mandato per qualsiasi motivo durano in carica fino alla scadenza del mandato di questi ultimi <sup>(12)</sup>.

---

(6) Comma così sostituito dall'*art. 52, comma 3, lettera a), L.R. 13 settembre 2004, n. 11*. Il testo originario era così formulato: «1. L'Ufficio del garante è organo collegiale composto dal presidente e da altri due membri, eletti dal Consiglio regionale a maggioranza assoluta con voto limitato. Il presidente è scelto tra persone che abbiano ricoperto incarichi istituzionali di grande responsabilità e rilievo. Gli altri due membri sono scelti tra magistrati, professori universitari ordinari in materie giuridiche o sociali e personalità di alta e riconosciuta professionalità che si siano distinte in attività di impegno sociale.».

(7) Comma così sostituito dall'*art. 52, comma 3, lettera b), L.R. 13 settembre 2004, n. 11*. Il testo originario era così formulato: «2. L'Ufficio del garante è costituito con decreto del Presidente della Regione e dura in carica cinque anni. I membri dell'Ufficio del garante possono essere rieletti una sola volta.».

(8) Alinea così modificato dall'*art. 52, comma 3, lettera c), L.R. 13 settembre 2004, n. 11*.

(9) Periodo così modificato dall'*art. 52, comma 3, lettera d), L.R. 13 settembre 2004, n. 11*.

(10) Periodo così modificato dall'*art. 52, comma 3, lettera d), L.R. 13 settembre 2004, n. 11*.

Normativa comparata - Regione LAZIO

L.R. 6 ottobre 2003, n. 31.

Istituzione del garante delle persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale.

(11) Comma così modificato dall'*art. 52, comma 3, lettera e), L.R. 13 settembre 2004, n. 11.*

(12) Comma così sostituito dall'*art. 52, comma 3, lettera f), L.R. 13 settembre 2004, n. 11.* Il testo originario era così formulato: «7. I membri dell'Ufficio del garante che subentrano a quelli cessati dal mandato per qualsiasi motivo durano in carica fino alla scadenza dell'Ufficio del garante.».

---

### **Art. 3**

#### *Trattamento economico.*

1. Al garante ed ai due coadiutori è attribuita un'indennità di funzione pari, rispettivamente, al 60 per cento e al 40 per cento dell'indennità mensile lorda spettante ai consiglieri regionali <sup>(13)</sup>.

2. Al garante ed ai due coadiutori che, per ragioni connesse all'esercizio delle proprie funzioni, si recano in un comune diverso da quello in cui ha sede la struttura di cui all'*art. 4, comma 1* è dovuto il trattamento economico di missione previsto per i consiglieri regionali <sup>(14)</sup>.

---

(13) Comma così modificato dapprima dall'*art. 52, comma 4, lettera a), L.R. 13 settembre 2004, n. 11* e poi dall'*art. 186, comma 9, L.R. 28 aprile 2006, n. 4.*

(14) Comma così modificato dall'*art. 52, comma 4, lettera b), L.R. 13 settembre 2004, n. 11.*

---

### **Art. 4**

#### *Organizzazione e regolamento.*

1. Il garante, nell'ambito della dotazione finanziaria di cui all'articolo 8, dispone di autonomia gestionale ed operativa. Per lo svolgimento delle proprie funzioni si avvale di una struttura amministrativa istituita ai sensi dell'*articolo 36 della legge regionale 18 febbraio 2002, n. 6* (Disciplina del sistema organizzativo della Giunta e del Consiglio e disposizioni relative alla dirigenza ed al personale regionale) e successive modifiche. Al dirigente della struttura di supporto spetta l'adozione degli atti per la gestione amministrativa, tecnica e finanziaria, in attuazione delle decisioni e delle direttive del garante stesso <sup>(15)</sup>.

1-bis. [Il garante può avvalersi, altresì, della struttura di cui all'*articolo 37, comma 3, della L.R. n. 6/2002*] <sup>(16)</sup>.

2. Il garante può inoltre avvalersi, quando necessario, di esperti da consultare su specifici temi e problemi, nonché della collaborazione di associazioni di volontariato e di centri di studi e ricerca <sup>(17)</sup>.

3. Il garante con proprio atto disciplina le modalità organizzative interne <sup>(18)</sup>.

Normativa comparata - Regione LAZIO

L.R. 6 ottobre 2003, n. 31.

Istituzione del garante delle persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale.

(15) Il presente comma, già modificato dall'*art. 52, comma 5, lettera a), L.R. 13 settembre 2004, n. 11*, è stato poi così sostituito dall'*art. 23, L.R. 17 febbraio 2005, n. 10*. Il testo precedente era così formulato: «1. Il garante si avvale, per lo svolgimento delle proprie funzioni, di una struttura amministrativa istituita ai sensi dell'*articolo 36 della legge regionale 18 febbraio 2002, n. 6* (Disciplina del sistema organizzativo della Giunta e del Consiglio e disposizioni relative alla dirigenza ed al personale regionale) e successive modifiche.».

(16) Comma aggiunto dall'*art. 52, comma 5, lettera b), L.R. 13 settembre 2004, n. 11*, poi abrogato dall'*art. 14, comma 7, lettera a), L.R. 28 giugno 2013, n. 4*, a decorrere dal giorno successivo a quello della sua pubblicazione (ai sensi di quanto stabilito dall'*art. 38 della stessa legge*). Vedi anche, per le norme transitorie, il comma 8 del suddetto *art. 14*.

(17) Comma così modificato dall'*art. 52, comma 5, lettera a), L.R. 13 settembre 2004, n. 11*.

(18) Comma così sostituito dall'*art. 52, comma 5, lettera c), L.R. 13 settembre 2004, n. 11*. Il testo originario era così formulato: «3. L'Ufficio del garante adotta un apposito regolamento che disciplina il proprio funzionamento.».

---

## Art. 5

### Funzioni.

1. Il garante, per le finalità di cui all'articolo 1, comma 1 e nell'ambito delle iniziative di solidarietà sociale, svolge, in collaborazione con le competenti amministrazioni statali, le seguenti funzioni <sup>(19)</sup>:

a) assume ogni iniziativa volta ad assicurare che alle persone di cui all'articolo 1, comma 2 siano erogate le prestazioni inerenti al diritto alla salute, al miglioramento della qualità della vita, all'istruzione e alla formazione professionale e ogni altra prestazione finalizzata al recupero, alla reintegrazione sociale e all'inserimento nel mondo del lavoro;

b) segnala agli organi regionali eventuali fattori di rischio o di danno per le persone di cui all'articolo 1, comma 2, dei quali venga a conoscenza in qualsiasi forma, su indicazione sia dei soggetti interessati sia di associazioni o organizzazioni non governative che svolgano una attività inerente a quanto segnalato;

c) si attiva nei confronti dell'amministrazione interessata, affinché questa assuma le necessarie iniziative volte ad assicurare le prestazioni di cui alla lettera a);

d) interviene nei confronti delle strutture e degli enti regionali in caso di accertate omissioni o inosservanze rispetto a proprie competenze, che compromettano l'erogazione delle prestazioni di cui alla lettera a) e, qualora dette omissioni o inosservanze perdurino, propone agli organi regionali titolari della vigilanza su tali strutture ed enti le opportune iniziative, ivi compresi i poteri sostitutivi;

e) invita la commissione consiliare speciale per la sicurezza ed integrazione sociale e la lotta alla criminalità ad effettuare una visita ai sensi dell'*articolo 67, comma primo, lettera d), della legge 26 luglio 1975, n. 354* (Norme sull'ordinamento penitenziario e sull'esecuzione delle misure

Normativa comparata - Regione LAZIO

L.R. 6 ottobre 2003, n. 31.

---

Istituzione del garante delle persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale.

---

privative e limitative della libertà) e successive modifiche, nei casi in cui abbia notizia o ritenga che vi sia una violazione dei diritti delle persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale negli istituti penitenziari;

f) propone agli organi regionali gli interventi amministrativi e legislativi da intraprendere per contribuire ad assicurare il pieno rispetto dei diritti delle persone di cui all'articolo 1, comma 2 e, su richiesta degli stessi organi, esprime pareri su atti amministrativi e legislativi che possono riguardare anche dette persone;

g) propone all'assessorato regionale competente iniziative concrete di informazione e promozione culturale sui temi dei diritti e delle garanzie delle persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale.

2. Il garante, nello svolgimento delle funzioni di cui al comma 1, tiene costantemente informata la commissione consiliare speciale per la sicurezza ed integrazione sociale e la lotta alla criminalità <sup>(20)</sup>.

---

(19) Alinea così modificato dall'*art. 52, comma 6, L.R. 13 settembre 2004, n. 11.*

(20) Comma così modificato dall'*art. 52, comma 6, L.R. 13 settembre 2004, n. 11.*

---

## **Art. 6**

### *Protocolli d'intesa.*

1. La commissione consiliare speciale per la sicurezza, ed integrazione sociale e la lotta alla criminalità promuove la sottoscrizione di protocolli d'intesa tra la Regione e le amministrazioni statali competenti:

a) per attivare all'interno degli istituti penitenziari strumenti informativi e di supporto ai detenuti in relazione agli interventi rientranti nelle materie di competenza regionale per le finalità di cui all'articolo 1, comma 1;

b) per prevedere anche altre forme di collaborazione volte ad agevolare lo svolgimento delle funzioni del garante <sup>(21)</sup>.

---

(21) Lettera così modificata dall'*art. 52, comma 7, L.R. 13 settembre 2004, n. 11.*

---

## **Art. 7**

### *Relazione annuale.*

Normativa comparata - Regione LAZIO

L.R. 6 ottobre 2003, n. 31.

Istituzione del garante delle persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale.

---

1. Entro il 30 aprile di ogni anno il garante presenta una relazione sull'attività svolta nell'anno precedente e sui risultati ottenuti alla Giunta regionale ed alla commissione consiliare competente per materia, che ne informa il Consiglio regionale <sup>(22)</sup>.

2. Il garante provvede ad inviare copia della relazione a tutti i responsabili delle strutture di cui all'articolo 1, comma 2 <sup>(23)</sup>.

---

(22) Comma così modificato dall'*art. 52, comma 8, L.R. 13 settembre 2004, n. 11*.

(23) Comma così modificato dall'*art. 52, comma 8, L.R. 13 settembre 2004, n. 11*.

---

### **Art. 8**

#### *Disposizioni finanziarie.*

1. Per le finalità di cui alla presente legge, nel bilancio regionale di previsione per l'esercizio 2003 e pluriennale 2003/2005, è istituito, nell'ambito dell'unità previsionale di base R11, apposito capitolo denominato "Spese per il garante delle persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale" con lo stanziamento di euro 200.000,00 per ciascuno degli anni 2003, 2004 e 2005 <sup>(24)</sup>.

2. Alla copertura dell'onere di cui al comma 1 si fa fronte mediante utilizzazione della corrispondente dotazione finanziaria prevista al capitolo T27501, lettera d) - elenco 4 allegato al medesimo bilancio regionale - rispettivamente per gli anni 2003, 2004 e 2005, mentre alla dotazione di cassa per l'anno 2003 si provvede mediante riduzione per euro 200.000,00 dello stanziamento dell'UPB T25.

---

(24) Comma così modificato dall'*art. 52, comma 9, L.R. 13 settembre 2004, n. 11*.

---

---

## REGIONE PIEMONTE

### L.R. 2 dicembre 2009, n. 28.

#### *Istituzione del Garante regionale delle persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale.*

---

Publicata nel B.U. Piemonte 7 dicembre 2009, n. 48, suppl. 2.

---

#### **Art. 1**

##### *Garante delle persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale.*

1. È istituito, presso il Consiglio regionale, il Garante regionale delle persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale nell'ambito del territorio della Regione, di seguito denominato Garante, al fine di contribuire a garantire, in conformità ai principi fondamentali della Costituzione e nell'ambito delle materie di competenza regionale, i diritti di tali persone.
  2. Tra i soggetti di cui al comma 1 rientrano le persone ristrette negli istituti penitenziari e negli istituti penali per minorenni nonché le persone ammesse a misure alternative.
  3. Il Garante, nell'esercizio delle sue funzioni e nel rispetto dei limiti di cui al comma 1, contribuisce a garantire i diritti delle persone presenti nelle strutture sanitarie in quanto sottoposte al trattamento sanitario obbligatorio, delle persone ospiti dei centri di prima accoglienza o presenti nei centri di identificazione ed espulsione per stranieri.
  4. Il Garante opera in piena autonomia e con indipendenza di giudizio e di valutazione.
- 

#### **Art. 2**

##### *Nomina, durata in carica, incompatibilità e revoca.*

1. Il Garante è nominato, all'inizio della legislatura, con decreto del Presidente della Giunta Regionale, su designazione del Consiglio regionale, tra persone che abbiano ricoperto incarichi istituzionali di responsabilità e rilievo nel campo delle scienze giuridiche, dei diritti umani, ovvero delle attività sociali negli istituti di prevenzione e pena e negli uffici di esecuzione penale esterna o che si siano comunque distinte in attività di impegno sociale.
2. La designazione del Consiglio regionale è effettuata a maggioranza dei due terzi dei Consiglieri assegnati alla Regione. Qualora nella prima votazione non si raggiunga la predetta maggioranza, il Garante è designato a maggioranza assoluta dei Consiglieri assegnati.

Normativa comparata - Regione PIEMONTE

L.R. 2 dicembre 2009, n. 28.

Istituzione del Garante regionale delle persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale.

---

3. Il Garante dura in carica cinque anni e può essere confermato per non più di una volta. Dopo la scadenza del mandato, il Garante rimane in carica fino alla nomina del successore.
4. Il Garante non può assumere o conservare cariche elettive né incarichi o uffici pubblici di qualsiasi natura. Non può altresì ricoprire la carica di amministratore di ente, impresa o associazione che riceva, a qualsiasi titolo, sovvenzioni o contributi dalla Regione.
5. Il Garante non può esercitare altre attività di lavoro autonomo o subordinato. Il conferimento della carica di Garante a una persona dipendente dalla Regione o da enti dipendenti o comunque controllati dalla Regione ne determina il collocamento in aspettativa senza assegni e il diritto al mantenimento del posto di lavoro. Il periodo di aspettativa è utile al fine del trattamento di quiescenza e di previdenza e dell'anzianità di servizio.
6. Qualora, successivamente alla nomina, venga accertata una delle cause di incompatibilità di cui ai commi 4 e 5, il Presidente del Consiglio regionale invita l'interessato a rimuovere tale causa entro quindici giorni e, se questi non ottempera all'invito, lo dichiara decaduto dalla carica e ne dà immediata comunicazione al Consiglio regionale al fine della sostituzione immediata.
7. Il Consiglio Regionale dispone per gravi violazioni dei doveri inerenti l'esercizio delle sue funzioni, la revoca del Garante, previa approvazione a maggioranza assoluta di una mozione di sfiducia.
8. Il Garante che subentra a quello cessato dal mandato per qualsiasi motivo dura in carica fino alla scadenza dell'incarico del Garante sostituito.

---

---

### **Art. 3**

#### *Trattamento economico.*

1. Al Garante spetta una indennità di carica pari ad un terzo di quella prevista per i consiglieri regionali, nonché il rimborso delle spese di viaggio effettivamente sostenute e documentate.
- 
- 

### **Art. 4**

#### *Organizzazione e regolamento.*

1. Il Garante ha sede presso il Consiglio regionale.
2. Per il funzionamento è istituito l'ufficio del Garante regionale, la cui dotazione organica è stabilita con deliberazione dell'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale, sentito il Garante. Il personale assegnato è scelto nell'organico regionale e dipende funzionalmente dal Garante.

Normativa comparata - Regione PIEMONTE  
L.R. 2 dicembre 2009, n. 28.

Istituzione del Garante regionale delle persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale.

---

### 3. Il Garante può avvalersi:

a) di esperti da consultare, ove necessario, su specifici temi e problemi, previa deliberazione dell'Ufficio di Presidenza;

b) della collaborazione di analoghe istituzioni che operano in ambito locale e dei difensori civici regionale, provinciali e comunali, ove istituiti;

c) del contributo di centri di studi e ricerca e di associazioni che si occupano di diritti umani e di condizioni di detenzione.

### 4. Il Garante, con proprio atto, disciplina le modalità organizzative interne.

---

---

## **Art. 5** *Funzioni.*

### 1. Il Garante, su istanza di chiunque vi abbia interesse o d'ufficio:

a) assume ogni iniziativa volta ad assicurare che alle persone di cui all'articolo 1, commi 2 e 3, siano erogate le prestazioni inerenti al diritto alla salute, al miglioramento della qualità della vita, all'istruzione e alla formazione professionale e ogni altra prestazione finalizzata al recupero, alla reintegrazione sociale e all'inserimento nel mondo del lavoro;

b) segnala agli organi regionali eventuali fattori di rischio o di danno per le persone di cui all'articolo 1, commi 2 e 3, dei quali venga a conoscenza in qualsiasi forma, su indicazione sia dei soggetti interessati sia di associazioni o organizzazioni non governative che svolgono una attività inerente a quanto segnalato;

c) si attiva nei confronti dell'amministrazione interessata, affinché questa assuma le necessarie iniziative volte ad assicurare le prestazioni di cui alla lettera a);

d) interviene, nel rispetto delle proprie competenze, nei confronti delle strutture e degli enti regionali, in caso di accertate omissioni o inosservanze che compromettano l'erogazione delle prestazioni di cui alla lettera a) e, qualora dette omissioni o inosservanze perdurino, propone agli organi regionali titolari della vigilanza su tali strutture ed enti le opportune iniziative, ivi compresi i poteri sostitutivi;

e) segnala agli organi regionali competenti gli interventi amministrativi e legislativi ritenuti necessari per contribuire ad assicurare il pieno rispetto dei diritti delle persone di cui all'articolo 1, commi 2 e 3 e, su richiesta degli stessi organi, esprime pareri su atti amministrativi e legislativi che possono riguardare anche dette persone;

f) propone all'assessorato regionale competente iniziative concrete di informazione e promozione culturale sui temi dei diritti e delle garanzie delle persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale;

Normativa comparata - Regione PIEMONTE  
L.R. 2 dicembre 2009, n. 28.

Istituzione del Garante regionale delle persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale.

---

g) può visitare gli istituti penitenziari in conformità a quanto disposto dall'*articolo 67 della legge 26 luglio 1975, n. 354* (Norme sull'ordinamento penitenziario e sull'esecuzione delle misure privative e limitative della libertà) come modificato dalla lettera b) del comma 1 dell'*articolo 12-bis, decreto legge 30 dicembre 2008, n. 207* (Proroga di termini previsti da disposizioni legislative e disposizioni finanziarie urgenti), convertito in legge, con modificazioni, dall'*articolo 1, legge 27 febbraio 2009, n. 14*.

---

---

#### **Art. 6**

##### *Relazione annuale.*

1. Il Garante presenta al Consiglio regionale, entro il 31 marzo di ogni anno, una relazione sull'attività svolta e sui provvedimenti organizzativi e normativi di cui intende segnalare la necessità. Il Consiglio regionale discute la relazione in apposita sessione, convocata entro due mesi dalla presentazione della stessa.

---

---

#### **Art. 7**

##### *Disposizione transitoria.*

1. Per la presente legislatura la nomina del Garante avviene entro centottanta giorni dalla pubblicazione della legge sul Bollettino ufficiale della Regione Piemonte.

---

---

#### **Art. 8**

##### *Norma finanziaria.*

1. Agli oneri costitutivi dell'ufficio del Garante regionale delle persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale, stimati nel biennio 2010-2011 in 200.000,00 euro per ciascun anno, in termini di competenza e iscritti nell'unità previsionale di base (UPB) DB09001 del bilancio pluriennale 2009-2011, si fa fronte con le risorse finanziarie individuate con le modalità previste dall'*articolo 8 della legge regionale 11 aprile 2001, n. 7* (Ordinamento contabile della Regione Piemonte) e dall'*articolo 30 della legge regionale 4 marzo 2003, n. 2* (Legge finanziaria per l'anno 2003).

La presente legge regionale sarà pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione.

È fatto obbligo a chiunque spetti di osservarla e di farla osservare come legge della Regione Piemonte.

Normativa comparata - Regione PIEMONTE  
L.R. 2 dicembre 2009, n. 28.

Istituzione del Garante regionale delle persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale.

---

---

**REGIONE UMBRIA****L.R. 9 aprile 2015, n. 11. (Stralcio)****Testo unico in materia di Sanità e Servizi sociali.**

Pubblicata nel B.U. Umbria 15 aprile 2015, n. 21, S.O. n. 1.

**(...)****Titolo X****Istituzione di figure di garanzia in ambito sociale****Capo I****Istituzione del garante delle persone sottoposte a misure restrittive o limitative della libertà personale e del garante regionale per l'infanzia e l'adolescenza****Art. 360** *Disposizioni generali.*

1. La Regione istituisce il Garante regionale delle persone sottoposte a misure restrittive o limitative della libertà personale e il Garante per l'infanzia e l'adolescenza di seguito denominati Garanti.

2. Il Garante regionale delle persone sottoposte a misure restrittive o limitative della libertà personale, in armonia con i principi fondamentali della Costituzione, delle Convenzioni internazionali sui diritti umani ratificate dall'Italia, della normativa statale vigente e nell'ambito delle materie di competenza regionale, contribuisce a garantire i diritti delle persone:

- a) negli istituti penitenziari;
- b) in esecuzione penale esterna;
- c) sottoposte a misure cautelari personali;
- d) in stato di arresto ovvero di fermo;
- e) presenti nelle strutture sanitarie in quanto sottoposte a trattamento sanitario obbligatorio.

3. Il Garante per l'infanzia e l'adolescenza assicura la piena attuazione nel territorio regionale dei diritti e degli interessi sia individuali che collettivi dei minori, nel rispetto delle competenze degli Enti locali, e garantisce la piena attuazione di tutti i diritti riconosciuti ai bambini ed alle bambine, ai ragazzi ed alle ragazze presenti sul territorio regionale.

4. Il Garante per l'infanzia e l'adolescenza opera in piena autonomia e indipendenza, non è sottoposto a forme di controllo gerarchico o funzionale, collabora con le strutture regionali

competenti ed ha pieno accesso agli atti, informazioni e documenti inerenti il suo mandato istituzionale.

5. Al Garante per l'infanzia e l'adolescenza è affidata la promozione, la difesa e la verifica dell'attuazione dei diritti dei minori attraverso azioni positive mirate alla promozione del diritto alla vita, alla famiglia, all'istruzione, all'assistenza sociosanitaria, alla sopravvivenza e alla partecipazione alle decisioni che li riguardano, tenendo conto del loro superiore interesse.

6. L'azione del Garante per l'infanzia e l'adolescenza viene esercitata nell'ambito dei principi della normativa nazionale in materia, nonché dei seguenti atti internazionali:

a) Convenzione Internazionale sui Diritti del fanciullo firmata a New York il 20 novembre 1989, ratificata ai sensi della *legge 27 maggio 1991, n. 176* (Ratifica ed esecuzione della convenzione sui diritti del fanciullo, fatta a New York il 20 novembre 1989);

b) Convenzione Europea sull'esercizio dei diritti dei fanciulli, firmata a Strasburgo il 25 gennaio 1996, ratificata ai sensi della *legge 20 marzo 2003, n. 77* (Ratifica ed esecuzione della Convenzione europea sull'esercizio dei diritti dei fanciulli, fatta a Strasburgo il 25 gennaio 1996);

c) Risoluzione 48/134 del 20 dicembre 1993 dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite relativa alle Istituzioni Nazionali per la Promozione e Protezione dei Diritti Umani.

---

## Capo II

### Designazione, nomina, incompatibilità dei garanti

#### **Art. 361** *Designazione e nomina dei Garanti.*

1. Il Garante regionale delle persone sottoposte a misure restrittive o limitative della libertà personale è designato dall'Assemblea Legislativa, mediante elezione a maggioranza dei 2/3 dei Consiglieri regionali assegnati. Se al termine della terza votazione non si sia raggiunta la maggioranza richiesta dal comma 1, a partire dalla quarta votazione è sufficiente la maggioranza assoluta dei consiglieri regionali assegnati.

2. Il Garante regionale per l'infanzia e l'adolescenza è eletto dall'Assemblea Legislativa a maggioranza assoluta dei consiglieri regionali assegnati.

3. Il Garante regionale delle persone sottoposte a misure restrittive o limitative della libertà personale ed il Garante per l'infanzia e l'adolescenza sono nominati con decreto del Presidente della Giunta regionale, durano in carica cinque anni e non possono essere riconfermati. Alla scadenza del mandato, rimangono in carica fino alla nomina del successore e comunque per un tempo non superiore a novanta giorni, entro il quale deve concludersi il procedimento della nomina del nuovo Garante.

4. Il Garante regionale delle persone sottoposte a misure restrittive o limitative della libertà personale è scelto tra persone con comprovata competenza nel campo delle scienze giuridiche, scienze sociali e dei diritti umani e con esperienza in ambito penitenziario, opera in piena

autonomia e con indipendenza di giudizio e valutazione e, per esperienze acquisite nella tutela dei diritti, deve offrire garanzia di probità, indipendenza, obiettività, competenza e capacità nell'esercizio delle proprie funzioni.

5. Il Garante per l'infanzia e l'adolescenza è scelto tra persone di comprovata competenza e professionalità con esperienza nel campo delle problematiche concernenti l'età evolutiva e quelle familiari ed educative.

---

---

#### **Art. 362** *Incompatibilità dei Garanti.*

1. Per ricoprire la carica di Garanti di cui all'articolo 360 il soggetto designato non deve incorrere in cause di inconfirmità e di incompatibilità previste dal *D.Lgs. 39/2013*.

2. La carica di Garanti di cui all'articolo 360 è, inoltre, incompatibile con l'esercizio, durante il mandato, di qualsiasi attività che possa configurare conflitto di interesse con le attribuzioni proprie dell'incarico.

3. Il conferimento degli incarichi di Garante a personale regionale o di altri enti dipendenti o comunque controllati dalla Regione ne determina il collocamento in aspettativa senza assegni e il diritto al mantenimento del posto di lavoro. Il periodo di aspettativa è utile al fine del trattamento di quiescenza e di previdenza e dell'anzianità di servizio.

---

---

### **Capo III**

#### **Funzioni, decadenza, revoca e trattamento economico dei garanti**

#### **Art. 363** *Funzioni del Garante per l'infanzia e l'adolescenza.*

1. Il Garante per l'infanzia e l'adolescenza, per le finalità di cui all'articolo 360, comma 5, svolge le seguenti funzioni:

a) promuove, in collaborazione con gli enti locali, la scuola 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) promuove, in accordo con le strutture regionali competenti in materia, iniziative di sensibilizzazione e diffusione della cultura dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, anche in occasione della celebrazione della giornata italiana per i diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, istituita dall'*articolo 1, comma 6 della legge 23 dicembre 1997, n. 451* (Istituzione della Commissione parlamentare per l'infanzia e dell'Osservatorio nazionale per l'infanzia) e del *D.P.R. 14 maggio 2007, n. 103* (Regolamento recante riordino dell'Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza e del Centro nazionale di

documentazione e di analisi per l'infanzia, a norma dell'*articolo 29 del d.l. 4 luglio 2006, n. 223*, convertito, con modificazioni, dalla *legge 4 agosto 2006, n. 248*);

c) promuove e sostiene forme di ascolto e di partecipazione dei bambini e delle bambine alla vita delle comunità locali, con particolare attenzione al mondo dell'associazionismo e del volontariato;

d) promuove e vigila, con la collaborazione di operatori preposti, affinché sia data applicazione su tutto il territorio regionale alla Convenzione internazionale ed alla Convenzione europea di cui all'articolo 360;

e) accoglie segnalazioni in merito a violazioni dei diritti dei minori e sollecita le amministrazioni competenti all'adozione di interventi adeguati per rimuovere le cause che ne impediscono la tutela;

f) interviene nei procedimenti amministrativi della Regione, degli enti da essa dipendenti e degli enti locali ai sensi dell'*articolo 9 della legge 241/1990*, ove sussistano fattori di rischio o di danno per le persone di minore età;

g) promuove e collabora alla realizzazione di servizi di informazione destinati all'infanzia e all'adolescenza; vigila in collaborazione con il Comitato regionale per le comunicazioni, 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 eventuali trasgressioni commesse, in coerenza con il codice di autoregolamentazione della RAI;

h) promuove, anche in collaborazione con gli enti locali, con la scuola ed altri soggetti, iniziative dirette a rimuovere situazioni di pregiudizio in danno di bambini e adolescenti anche in relazione alla prevenzione dell'abuso dell'infanzia e dell'adolescenza in relazione alle disposizioni della *legge 3 agosto 1998, n. 269* (Norme contro lo sfruttamento della prostituzione, della pornografia, del turismo sessuale in danno di minori, quali nuove forme di riduzione in schiavitù);

i) fornisce attività di consulenza agli operatori dei servizi sociali; istituisce un elenco al quale può attingere anche il giudice competente per la nomina di tutori o curatori; assicura la consulenza ed il sostegno ai tutori o curatori nominati;

j) concorre alla verifica delle condizioni e degli interventi volti all'accoglienza ed all'inserimento del minore straniero anche non accompagnato;

k) collabora all'attività di raccolta ed elaborazione di tutti i dati relativi alla condizione dell'infanzia e dell'adolescenza in ambito regionale, ai sensi dell'*articolo 1, comma 4 del D.P.R. n. 103/2007*;

l) formula proposte e 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.

## 2. Il Garante nello svolgimento dei compiti previsti dal presente titolo:

a) promuove 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) promuove 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) segnala la necessità di interventi sostitutivi in caso di inadempienza o gravi ritardi nell'azione degli enti locali a tutela dei minori.

3. Nei casi di particolare importanza, o comunque meritevoli di urgente considerazione, il Garante può altresì inviare in ogni momento relazioni ai Presidenti della Giunta e dell'Assemblea Legislativa. Il Presidente dell'Assemblea Legislativa dispone l'iscrizione delle

relazioni all'ordine del giorno dell'Assemblea, affinché la stessa le discuta. La relazione annuale e le altre relazioni sono pubblicate nel Bollettino Ufficiale della Regione. Di tali atti è data pubblicità su quotidiani, emittenti radiofoniche e televisive a diffusione regionale.

4. Le Commissioni consiliari possono convocare il Garante per avere chiarimenti sull'attività svolta.

---

**Art. 364** *Funzioni del Garante regionale delle persone sottoposte a misure restrittive o limitative della libertà personale.*

1. Il Garante per le finalità di cui all'articolo 360 comma 2, nell'ambito delle iniziative di solidarietà sociale e in previsione della promozione dei diritti di partecipazione alla vita civile, svolge, in collaborazione con le competenti amministrazioni statali e con la magistratura di sorveglianza, le seguenti funzioni:

a) assume iniziative volte ad assicurare che alle persone di cui all'articolo 360, comma 2, siano erogate le prestazioni inerenti al diritto alla salute, al miglioramento della qualità della vita, all'istruzione e alla formazione professionale e ogni altra prestazione finalizzata al recupero, alla reintegrazione sociale e all'inserimento nel mondo del lavoro;

b) segnala eventuali fattori di rischio o di danno per le persone di cui all'articolo 360, comma 1 dei quali venga a conoscenza in qualsiasi forma, su indicazioni sia dei soggetti interessati sia di associazioni o organizzazioni non governative;

c) si attiva, anche nei confronti delle amministrazioni competenti, affinché queste assumano le necessarie iniziative volte ad assicurare le prestazioni di cui alla lettera a);

d) si attiva presso le strutture e gli enti regionali competenti in caso di accertate omissioni o inosservanze che compromettano l'erogazione delle prestazioni di cui alla lettera a);

e) propone agli organi regionali titolari della vigilanza, l'adozione delle opportune iniziative o l'esercizio del potere sostitutivo, in caso di perdurata assenza di quanto previsto alla lettera d);

f) propone agli organi regionali competenti, l'adozione di atti normativi e amministrativi per contribuire ad assicurare il pieno rispetto dei diritti delle persone di cui all'articolo 360, comma 1;

g) esprime parere, su richiesta degli organi regionali competenti, relativamente alle materie della presente capo;

h) propone iniziative di informazione, di promozione culturale e di sensibilizzazione pubblica sui temi dei diritti e delle garanzie delle persone sottoposte a misure restrittive o limitative della libertà personale;

i) promuove la sottoscrizione di protocolli d'intesa tra la Regione e le amministrazioni statali competenti volti:

1) ad attivare, all'interno degli istituti penitenziari, strumenti informativi e di supporto ai detenuti in relazione agli interventi rientranti nelle materie di competenza regionale;

2) a prevedere forme di collaborazione volte ad agevolare lo svolgimento delle funzioni del Garante con particolare riguardo alle modalità di accesso negli istituti di pena;

l) può acquisire, per le finalità di cui all'articolo 360, comma 2, gli esiti delle decisioni conseguenti alla concertazione della programmazione sociale di territorio e può formulare proposte al tavolo regionale del welfare per le tematiche inerenti la propria funzione;

m) informa periodicamente la Commissione consiliare competente in materia, sull'attività svolta;

n) presenta, entro il mese di marzo di ogni anno una relazione sull'attività svolta nell'anno precedente e sui risultati ottenuti all'Assemblea Legislativa ed alla Giunta regionale. La relazione è pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione. L'Assemblea Legislativa provvede a darne adeguata pubblicità su organi di stampa della Regione o indipendenti. L'Assemblea Legislativa discute la relazione in una apposita sessione, convocata entro due mesi dalla presentazione della stessa.

2. Il Garante è membro dell'Osservatorio regionale sulla condizione penitenziaria e post penitenziaria.

3. Le attività del Garante ed i materiali documentali ed informativi connessi alla sua funzione vengono pubblicati su apposita sezione del sito della Regione.

4. Gli organi regionali con competenze attinenti dovranno trasmettere, entro il 31 gennaio di ciascun anno, relazioni riepilogative comprensive di statistiche sintetiche sui servizi o progetti attivati e sui risultati raggiunti.

---

**Art. 365** *Trattamento economico dei Garanti, decadenza dall'incarico, sostituzione e revoca.*

1. Al Garante regionale delle persone sottoposte a misure restrittive o limitative della libertà personale è attribuita un'indennità mensile determinata dalla Giunta regionale non oltre il venti per cento dell'indennità mensile lorda spettante ai consiglieri regionali.

2. Al Garante regionale per l'infanzia e l'adolescenza è attribuita un'indennità mensile pari al dieci per cento dell'indennità mensile lorda spettante ai consiglieri regionali.

3. Ai Garanti di cui ai commi 1 e 2 spetta il trattamento di missione nella misura prevista per i dirigenti regionali, qualora debba recarsi fuori sede per ragioni connesse all'esercizio delle proprie funzioni.

4. Il Presidente dell'Assemblea legislativa, qualora accerti una delle cause di incompatibilità di cui all'articolo 362, sentito l'Ufficio di Presidenza dell'Assemblea medesima, invita l'interessato a rimuovere tale causa entro quindici giorni e, se questi non ottempera all'invito, lo dichiara decaduto dall'incarico dandone immediata comunicazione all'Assemblea legislativa la quale provvede, con le modalità di cui all'articolo 361, alla designazione di un nuovo Garante entro e non oltre novanta giorni.

5. L'Assemblea legislativa, in caso di dimissioni, morte, accertato impedimento fisico o psichico del Garante o nel caso in cui lo stesso riporti condanna penale definitiva, provvede alla nuova designazione, ai sensi dell'articolo 361.

6. L'Assemblea legislativa può revocare il Garante in caso di gravi violazioni di legge o dei doveri inerenti l'incarico affidato. In questo caso l'Assemblea legislativa procede ad una nuova designazione ai sensi dell'articolo 361.

---

## Capo IV

### Organizzazione degli uffici dei garanti e conferenza regionale per l'infanzia e l'adolescenza

#### **Art. 366** *Ufficio dei Garanti e rapporti tra autorità di garanzia.*

1. Il Garante regionale delle persone sottoposte a misure restrittive o limitative della libertà personale si avvale, per lo svolgimento delle proprie funzioni, delle risorse umane ed infrastrutturali messe a disposizione dalla Giunta regionale, sentito il Garante stesso. Il Garante, con proprio atto, disciplina le modalità organizzative interne.

2. Il Garante delle persone sottoposte a misure restrittive o limitative della libertà personale può avvalersi della collaborazione dell'Osservatorio regionale sulla condizione penitenziaria e post penitenziaria, della Conferenza regionale volontariato giustizia, di centri di studio e ricerca, di associazioni di volontariato che si occupano di diritti umani e di condizioni di detenzione, senza oneri aggiuntivi per il bilancio regionale.

3. L'ufficio del Garante regionale per l'infanzia e l'adolescenza ha sede presso la Giunta regionale e collabora con le strutture regionali competenti nelle materie riguardanti l'infanzia e l'adolescenza. La Giunta regionale, nell'ambito dello stanziamento annuale previsto per l'attuazione del presente Testo unico, determina le risorse a disposizione per le spese di funzionamento.

4. Il Garante regionale per l'infanzia e l'adolescenza riferisce all'Assemblea Legislativa, almeno una volta all'anno sull'attività svolta e trasmette al Presidente dell'Assemblea Legislativa una relazione esplicativa entro il 31 marzo di ogni anno. L'Assemblea Legislativa esamina e discute la relazione ed adotta le determinazioni che ritiene opportune, invitando gli organi della Regione previsti dallo Statuto e quelli dei soggetti istituzionali che si interessano di minori ad adottare le ulteriori misure necessarie. La Giunta regionale altresì definisce con regolamento:

a) l'organizzazione degli uffici del Garante per l'infanzia e l'adolescenza assicurandone la funzionalità;

b) i requisiti professionali del personale addetto agli uffici del Garante per l'infanzia e l'adolescenza, promuovendone la formazione specifica alla trattazione delle questioni relative alla tutela minorile, all'età evolutiva ed alla famiglia;

c) ulteriori modalità di funzionamento degli uffici del Garante per l'infanzia e l'adolescenza e l'attribuzione di diverse e specifiche risorse.

5. Il Difensore civico regionale, il Garante delle persone sottoposte a misure restrittive o limitative della libertà personale e il Garante per l'infanzia e l'adolescenza si danno reciproca segnalazione di situazioni di interesse comune, coordinando le rispettive attività nell'ambito delle loro competenze.

---

**Art. 367** *Conferenza regionale per l'infanzia e l'adolescenza.*

1. Al fine di promuovere lo sviluppo di una più diffusa sensibilità sui temi e le problematiche dell'infanzia e dell'adolescenza, l'Assemblea Legislativa organizza, ogni tre anni, in occasione della celebrazione della giornata italiana per i diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, una conferenza regionale sull'infanzia ed adolescenza in collaborazione con il Garante, con la struttura regionale competente in materia di servizi sociali, con gli enti locali e con tutti i soggetti interessati alle attività.

---

**Art. 368** *Centro per la promozione dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza.*

1. Presso la struttura competente della Giunta regionale è istituito il Centro per la promozione dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza quale strumento conoscitivo e di supporto alle funzioni di indirizzo, programmazione e coordinamento delle politiche per l'infanzia e l'adolescenza del sistema integrato degli interventi e dei servizi sociali. A tal fine il Centro svolge i seguenti compiti:

a) attività di documentazione delle esperienze e delle buone pratiche, finalizzata ad azioni di promozione culturale, di comunicazione, di socializzazione delle conoscenze e di diffusione delle esperienze progettuali maturate a livello territoriale, regionale e nazionale;

b) attività di valorizzazione delle esperienze che si realizzano nei servizi e di promozione dello sviluppo di competenze diffuse per la progettualità sociale, rivolta ai minori, in una logica di sistema e di radicamento territoriale delle iniziative;

c) attività di promozione e organizzazione di occasioni di confronto e di scambio sulle modalità di attivazione degli interventi e servizi rivolti all'infanzia e all'adolescenza, finalizzate alla loro innovazione e qualificazione per garantire la diffusione di metodologie e strumenti adeguati su tutto il territorio regionale.

2. La Giunta regionale con proprio atto, provvede a definire la struttura gestionale ed organizzativa del Centro di cui al comma 1, senza oneri aggiuntivi.

---

(...)

© Ministero della Giustizia, Direzione generale del contenzioso e dei diritti umani, traduzione effettuata da Rita Carnevali, assistente linguistico, e dalla dott.ssa Rita Pucci, funzionario linguistico. La pronuncia è disponibile nell'archivio *CEDU di Italgjureweb* della Corte Suprema di Cassazione [www.italgjure.giustizia.it](http://www.italgjure.giustizia.it)

Permission to re-publish this translation has been granted by the Italian Ministry of Justice for the sole purpose of its inclusion in the Court's database HUDOC.



**EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS**  
**COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME**

**CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO**

**SECONDA SEZIONE**

**CAUSA TORREGGIANI E ALTRI c. ITALIA**

*(Ricorsi nn. 43517/09, 46882/09, 55400/09, 57875/09, 61535/09, 35315/10  
e 37818/10)*

**SENTENZA**

**STRASBURGO**

**8 gennaio 2013**

*Questa sentenza diverrà definitiva alle condizioni definite nell'articolo 44 § 2 della Convenzione. Può subire modifiche di forma.*



## SENTENZA TORREGGIANI E ALTRI c. ITALIA

1

**Nella causa Torreggiani e altri c. Italia,**

La Corte europea dei diritti dell'uomo (seconda sezione), riunita in una camera composta da

Danutė Jočienė, *presidente*,  
Guido Raimondi,  
Peer Lorenzen,  
Dragoljub Popović,  
Işıl Karakaş,  
Paulo Pinto de Albuquerque,  
Helen Keller, *giudici*,

e da Stanley Naismith, *cancelliere di sezione*,

Dopo aver deliberato in camera di consiglio il 4 dicembre 2012,  
Rende la seguente sentenza, adottata in tale data:

**PROCEDURA**

1. All'origine della causa vi sono sette ricorsi (nn. 57875/09, 46882/09, 55400/09, 57875/09, 61535/09, 35315/10 e 37818/10) proposti contro la Repubblica italiana con i quali sette persone («i ricorrenti») (i cui dati figurano sulla lista allegata alla presente sentenza), hanno adito la Corte in virtù dell'articolo 34 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali («la Convenzione»).

2. I ricorrenti sono stati rappresentati dagli avvocati indicati nella lista allegata. Il governo italiano («il Governo») è stato rappresentato dal suo agente, E. Spatafora, e dal suo co-agente, P. Accardo.

3. In particolare i ricorrenti lamentano le condizioni nelle quali erano stati detenuti rispettivamente negli istituti penitenziari di Busto Arsizio e di Piacenza.

4. Il 2 novembre 2010 e il 5 gennaio 2011 i ricorsi sono stati comunicati al Governo. Come consentito dall'articolo 29 § 1 della Convenzione, è stato inoltre deciso che la camera si sarebbe pronunciata contestualmente sulla ricevibilità e sul merito della causa.

5. Il 5 giugno 2012 la camera ha informato le parti che riteneva opportuno applicare la procedura della «sentenza pilota» in virtù dell'articolo 46 § 1 della Convenzione.

6. Sia il Governo che i ricorrenti hanno depositato osservazioni scritte sull'opportunità di applicare la procedura in questione.

**IN FATTO****I. LE CIRCOSTANZE DEL CASO DI SPECIE**

7. Al momento dell'introduzione dei loro ricorsi, i ricorrenti erano ristretti negli istituti penitenziari di Busto Arsizio e di Piacenza dove scontavano la pena della reclusione.

#### **A. Le condizioni di detenzione denunciate dai ricorrenti**

*1. I ricorrenti detenuti nel carcere di Busto Arsizio (ricorsi nn. 43517/09, 46882/09 e 55400/09)*

8. Il sig. Torreggiani (ricorso n. 43517/09) fu detenuto nel carcere di Busto Arsizio dal 13 novembre 2006 al 7 maggio 2011, il sig. Bamba (ricorso n. 46882/09) dal 20 marzo 2008 al 23 giugno 2011 e il sig. Biondi (ricorso n. 55400/09) dal 29 giugno 2009 al 21 giugno 2011. Ciascuno di loro occupava una cella di 9 m<sup>2</sup> con altre due persone e disponeva quindi di uno spazio personale di 3 m<sup>2</sup>. Nei loro ricorsi i ricorrenti sostenevano inoltre che l'accesso alla doccia nel carcere di Busto Arsizio era limitato a causa della penuria di acqua calda nell'istituto penitenziario.

*2. I ricorrenti detenuti nel carcere di Piacenza (ricorsi nn. 57875/09, 35315/10, 37818/10 e 61535/09)*

9. Il sig. Sela (ricorso n. 57875/09) fu detenuto a Piacenza dal 14 febbraio 2009 al 19 aprile 2010, il sig. El Haili (ricorso n. 35315/10) dal 15 febbraio 2008 all'8 luglio 2010 e il sig. Hajjoubi (ricorso n. 37818/10) dal 19 ottobre 2009 al 30 marzo 2011. Il sig. Ghisoni (ricorso n. 61535/09), incarcerato il 13 settembre 2007, è tuttora detenuto in questo istituto.

10. I quattro ricorrenti affermano di aver occupato delle celle di 9 m<sup>2</sup> con altri due detenuti. Denunciano anche che nell'istituto penitenziario mancava l'acqua calda, il che per svariati mesi avrebbe impedito loro di far regolarmente uso della doccia, e che nelle celle non vi era luce sufficiente a causa delle barre metalliche apposte alle finestre.

11. Secondo il Governo, le celle occupate a Piacenza dai ricorrenti hanno una superficie di 11 m<sup>2</sup>.

#### **B. Le ordinanze del tribunale di sorveglianza di Reggio Emilia**

12. Il 10 aprile 2010, il sig. Ghisoni (n. 61535/09) e altre due persone detenute nel carcere di Piacenza si rivolsero al magistrato di sorveglianza di Reggio Emilia, sostenendo che le loro condizioni detentive erano mediocri a causa del sovraffollamento nel carcere di Piacenza e denunciando una violazione del principio della parità di condizioni fra i detenuti, garantito dall'articolo 3 della legge n. 354 del 1975 sull'ordinamento penitenziario.

13. Con ordinanze del 16, 20 e 24 agosto 2010, il magistrato di sorveglianza accoglieva i reclami del ricorrente e dei suoi co-detenuti osservando che gli interessati occupavano delle celle che erano state concepite per un solo detenuto e che, a causa della situazione di sovraffollamento nel carcere di Piacenza, ciascuna cella accoglieva quindi

## SENTENZA TORREGGIANI E ALTRI c. ITALIA

3

tre persone. Il magistrato constatò che la quasi totalità delle celle dell'istituto penitenziario aveva una superficie di 9 m<sup>2</sup> e che nel corso dell'anno 2010, l'istituto aveva ospitato tra le 411 e le 415 persone, mentre era previsto che potesse accogliere 178 detenuti, per una capienza tollerabile di 376 persone.

14. Facendo riferimento alla sentenza *Sulejmanovic c. Italia* (n. 22635/03, 16 luglio 2009) e ai principi giurisprudenziali riguardanti la compatibilità tra le condizioni di detenzione e il rispetto dei diritti garantiti dall'articolo 3 della Convenzione, il magistrato di sorveglianza concluse che i reclamanti erano esposti a trattamenti inumani per il fatto che dovevano condividere con altri due detenuti delle celle esigue ed erano oggetto di una discriminazione rispetto ad altri detenuti che condividevano lo stesso tipo di cella con una sola persona.

15. Il magistrato trasmise così i reclami del ricorrente e degli altri detenuti alla direzione del carcere di Piacenza, al Ministero della Giustizia e all'amministrazione penitenziaria competente affinché ciascuno potesse adottare con urgenza le misure adeguate nell'ambito delle proprie rispettive competenze.

16. Nel febbraio 2011 il sig. Ghisoni fu trasferito in una cella concepita per ospitare due persone.

## II. IL DIRITTO E LA PRASSI INTERNI PERTINENTI

### A. La legge sull'ordinamento penitenziario

17. L'articolo 6 della legge n. 354 del 26 luglio 1975 («La legge sull'ordinamento penitenziario»), recita:

«I locali nei quali si svolge la vita dei detenuti e degli internati devono essere di ampiezza sufficiente, illuminati con luce naturale e artificiale in modo da permettere il lavoro e la lettura; aerati, riscaldati ove le condizioni climatiche lo esigono, e dotati di servizi igienici riservati, decenti e di tipo razionale. I detti locali devono essere tenuti in buono stato di conservazione e di pulizia. I locali destinati al pernottamento consistono in camere dotate di uno o più posti.

Particolare cura è impiegata nella scelta di quei soggetti che sono collocati in camere a più posti.

Agli imputati deve essere garantito il pernottamento in camere ad un posto a meno che la situazione particolare dell'istituto non lo consenta.

Ciascun detenuto (...) dispone di adeguato corredo per il proprio letto.»

18. Ai sensi dell'articolo 35 della legge n. 354 del 1975, i detenuti possono rivolgere istanze o reclami orali o scritti, anche in busta chiusa, al magistrato di sorveglianza, al direttore dell'istituto penitenziario, nonché agli ispettori, al direttore generale per gli istituti di prevenzione e pena e al Ministro della Giustizia, alle autorità giudiziarie e sanitarie in visita all'istituto, al presidente della Giunta regionale e al Capo dello Stato.

19. Secondo l'articolo 69 di questa stessa legge, il magistrato di sorveglianza è competente per controllare l'organizzazione degli istituti di prevenzione e pena e per prospettare al Ministro della Giustizia le esigenze dei vari servizi, con particolare riguardo alla attuazione del trattamento rieducativo delle persone detenute (comma 1). Esercita altresì la vigilanza diretta ad assicurare che l'esecuzione della custodia degli imputati sia attuata in conformità delle leggi e dei regolamenti (comma 2). Peraltro ha il potere di impartire disposizioni dirette ad eliminare eventuali violazioni dei diritti dei condannati e degli internati (comma 5). Il giudice decide sul reclamo con ordinanza impugnabile soltanto per cassazione.

**B. Giurisprudenza interna relativa alla possibilità per i detenuti di chiedere un risarcimento in caso di cattive condizioni di detenzione**

20. Con ordinanza n. 17 del 9 giugno 2011, il magistrato di sorveglianza di Lecce accolse il reclamo di A.S., un detenuto che lamentava le sue condizioni detentive, inumane, a causa dell'elevato sovraffollamento nel carcere di Lecce. L'interessato aveva anche chiesto un indennizzo per il danno morale subito.

Il giudice constatò che il ricorrente aveva condiviso con altre due persone una cella mal riscaldata e priva di acqua calda, che misurava 11,5 m<sup>2</sup> compreso il servizio igienico. Inoltre il letto occupato da A.S. era ad appena 50 cm dal soffitto. Il ricorrente era obbligato a trascorrere diciannove ore e mezza al giorno sul suo letto a causa della mancanza di uno spazio destinato alle attività sociali all'esterno della cella.

Con la sua ordinanza, il magistrato di sorveglianza ritenne che le condizioni di detenzione dell'interessato fossero contrarie alla dignità umana e che comportassero violazioni sia della legge italiana sull'ordinamento penitenziario che delle norme fissate dal CPT del Consiglio d'Europa e dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo. Inoltre, per la prima volta in Italia, si decise che l'amministrazione penitenziaria doveva accordare al detenuto l'importo complessivo di 220 EUR per il danno «esistenziale» derivante dalla detenzione.

21. Il 30 settembre 2011 il Ministero della Giustizia propose ricorso per cassazione avverso l'ordinanza del magistrato di sorveglianza, sollevando in particolare l'incompetenza di questo giudice in materia di indennizzo dei detenuti. Con sentenza del 5 giugno 2012, la Corte di cassazione dichiarò il ricorso dell'amministrazione inammissibile perché tardivo, dal momento che era stato introdotto oltre il termine di 10 giorni previsto dalle disposizioni legali pertinenti. Di conseguenza l'ordinanza del magistrato di sorveglianza passò in giudicato.

22. Questa giurisprudenza del magistrato di sorveglianza di Lecce, che riconosce ai detenuti un indennizzo per il danno esistenziale derivante dalle

## SENTENZA TORREGGIANI E ALTRI c. ITALIA

5

condizioni detentive, è rimasta isolata in Italia. Altri magistrati di sorveglianza hanno in effetti considerato che non rientrasse nelle loro prerogative condannare l'amministrazione a risarcire i detenuti per il danno subito durante la detenzione (si vedano, in tal senso, ad esempio, le ordinanze dei magistrati di sorveglianza di Udine e di Vercelli rispettivamente del 24 dicembre 2011 e del 18 aprile 2012).

### III. MISURE ADOTTATE DALLO STATO PER RIMEDIARE AL PROBLEMA DEL SOVRAFFOLLAMENTO NELLE CARCERI

23. Nel 2010 vi erano 67.961 persone detenute nelle 206 carceri italiane, per una capienza massima prevista di 45.000 persone. Il tasso nazionale di sovraffollamento era del 151%.

24. Con decreto del 13 gennaio 2010, il Presidente del Consiglio dei Ministri dichiarò lo stato di emergenza nazionale per la durata di un anno a causa del sovraffollamento degli istituti penitenziari italiani.

25. Con ordinanza n. 3861 del 19 marzo 2010, intitolata «Disposizioni urgenti di protezione civile dirette a fronteggiare la situazione di emergenza conseguente all'eccessivo affollamento degli istituti penitenziari presenti sul territorio nazionale», il Presidente del Consiglio dei Ministri nominò un Commissario delegato al Ministero della Giustizia incaricato di elaborare un piano di intervento per le carceri («Piano carceri»).

26. Il 29 giugno 2010 un Comitato costituito dal Ministro della Giustizia, dal Ministro delle Infrastrutture e dal Capo del dipartimento della Protezione civile approvò il piano di intervento presentato dal Commissario delegato. Tale piano prevedeva prima di tutto la costruzione di 11 nuovi istituti penitenziari e di 20 padiglioni all'interno di strutture già esistenti, fatto che implicava la creazione di 9.150 posti in più e l'assunzione di 2.000 nuovi agenti di polizia penitenziaria. I lavori dovevano essere portati a termine entro il 31 dicembre 2012

27. Inoltre, con la legge n. 199 del 26 novembre 2010 furono adottate delle disposizioni straordinarie in materia di esecuzione delle pene. Tale legge prevedeva in particolare che la pena detentiva non superiore a dodici mesi, anche se costituente parte residua di maggior pena, poteva essere eseguita presso l'abitazione del condannato o altro luogo di accoglienza, pubblico o privato, salvo nei casi di delitti particolarmente gravi

Questa legge resterà in vigore il tempo necessario per mettere in atto il piano di intervento per le carceri ma comunque non oltre il 31 dicembre 2013.

28. Lo stato di emergenza nazionale, inizialmente dichiarato fino al 31 dicembre 2010, è stato prorogato due volte. Attualmente è in vigore fino al 31 dicembre 2012.

29. Alla data del 13 aprile 2012, le carceri italiane accoglievano 66.585 detenuti, ossia un tasso di sovraffollamento del 148%.

Il 42 % dei detenuti sono in attesa di essere giudicati e sono sottoposti a custodia cautelare.

#### IV. TESTI INTERNAZIONALI PERTINENTI

30. Le parti pertinenti dei rapporti generali del Comitato europeo per la prevenzione della tortura e dei trattamenti inumani e degradanti («CPT») sono così formulate:

##### **Secondo rapporto generale (CPT/Inf (92) 3):**

« 46. Il sovraffollamento è una questione di diretta attinenza al mandato del CPT. Tutti i servizi e le attività in un carcere sono influenzati negativamente se occorre farsi carico di un numero di detenuti maggiore rispetto a quello per il quale l'istituto è stato progettato; la qualità complessiva della vita in un istituto si abbassa, anche in maniera significativa. Inoltre, il livello di sovraffollamento in un carcere, o in una parte particolare di esso potrebbe essere tale da essere esso stesso inumano o degradante da un punto di vista fisico

47. Un programma soddisfacente di attività (lavoro, istruzione, sport, etc.) è di cruciale importanza per il benessere dei detenuti. Questo è valido per tutti gli istituti, sia per i condannati che per gli imputati. Il CPT ha notato che le attività in molte case circondariali sono estremamente limitate. L'organizzazione di regimi di attività in questi istituti – che hanno un turnover abbastanza rapido di reclusi – non è una questione semplice. Ovviamente, non possono esserci programmi di trattamento personalizzati quali quelli a cui si può aspirare in un istituto per detenuti definitivi. Comunque, i detenuti non possono essere lasciati semplicemente a languire per settimane, a volte mesi, chiusi nelle loro celle, e questo indipendentemente da quanto siano buone o meno le condizioni materiali all'interno delle celle. Il CPT ritiene che bisognerebbe mirare ad assicurare ai detenuti in attesa di giudizio la possibilità di trascorrere una parte ragionevole del giorno (8 ore o più) fuori dalle loro celle, occupati in attività significative di varia natura. Naturalmente, i regimi negli istituti per detenuti la cui sentenza è definitiva dovrebbero essere ancora più favorevoli.

48. Menzione a parte merita l'esercizio all'aria aperta. La richiesta che venga concessa ai detenuti almeno un'ora di esercizio all'aria aperta ogni giorno è diffusamente accettata quale tutela fondamentale (preferibilmente dovrebbe far parte di un programma più ampio di attività). Il CPT desidera sottolineare che tutti i detenuti senza eccezioni (inclusi quelli sottoposti a isolamento disciplinare) dovrebbero avere la possibilità di fare esercizio all'aria aperta quotidianamente. È inoltre assiomatico che gli spazi per l'esercizio all'aria aperta dovrebbero essere ragionevolmente ampi e, quando possibile, offrire riparo in caso di maltempo

49. Un facile accesso a strutture adeguate di bagni ed il mantenimento di buoni standard di igiene sono componenti essenziali di un ambiente umano

Riguardo ciò, il CPT deve dichiarare che non è accettabile la pratica radicata in alcuni paesi in base alla quale i detenuti utilizzano per i propri bisogni fisiologici buglioli che tengono nelle loro celle (che vengono in seguito "vuotati" in orari stabiliti). O uno spazio per il gabinetto è collocato nella cella (preferibilmente in un annesso sanitario) o devono esistere dei mezzi per garantire ai detenuti che ne abbiano bisogno di essere fatti uscire dalle loro celle senza alcun ritardo immotivato a qualsiasi ora (inclusa la notte).

## SENTENZA TORREGGIANI E ALTRI c. ITALIA

7

Inoltre, i detenuti devono avere accesso adeguato a spazi dove poter fare il bagno o la doccia. È inoltre auspicabile che l'acqua corrente sia resa disponibile all'interno delle celle

50. Il CPT aggiunge di essere particolarmente allarmato quando trova nello stesso istituto una combinazione di sovraffollamento, regime povero di attività e inadeguato accesso al gabinetto/spazi per lavarsi. L'effetto cumulativo di queste condizioni può risultare estremamente nocivo per i detenuti. »

**Settimo rapporto generale (CPT/Inf (97) 10)**

« 13. Come il CPT ha puntualizzato nel suo 2° Rapporto Generale, il sovraffollamento carcerario è una questione di diretta pertinenza al mandato del Comitato (cfr. CPT/Inf (92) 3, paragrafo 46).

Un carcere sovraffollato implica spazio ristretto e non igienico; una costante mancanza di privacy (anche durante lo svolgimento di funzioni basilari come l'uso del gabinetto), ridotte attività fuori-cella, dovute alla richiesta di aumento del personale e dello spazio disponibili; servizi di assistenza sanitaria sovraccarichi; tensione crescente e quindi più violenza tra i detenuti e il personale. La lista è lunga dall'essere esaustiva

Il CPT ha dovuto concludere in più di un'occasione che gli effetti nocivi del sovraffollamento hanno portato a condizioni di detenzione inumane e degradanti.»

31. Il 30 settembre 1999 il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa adottò la Raccomandazione Rec(99)22 riguardante il sovraffollamento delle carceri e l'inflazione carceraria. Tale raccomandazione stabilisce in particolare quanto segue:

« Il Comitato dei Ministri, in virtù dell'articolo 15.b dello Statuto del Consiglio d'Europa,

Considerando che il sovraffollamento delle carceri e la crescita della popolazione carceraria costituiscono una sfida importante per le amministrazioni penitenziarie e per l'intero sistema della giustizia penale sia in termini di diritti umani che di gestione efficace degli istituti penitenziari;

Considerando che la gestione efficace della popolazione carceraria è subordinata ad alcune circostanze come la situazione complessiva della criminalità, le priorità in materia di lotta alla criminalità, la gamma di sanzioni previste dai testi legislativi, la gravità delle pene pronunciate, la frequenza del ricorso a sanzioni e misure applicate nella comunità, l'uso della custodia cautelare, l'efficienza e l'efficacia degli organi della giustizia penale e, in particolare, l'atteggiamento del pubblico nei confronti della criminalità e della sua repressione; (...)

Raccomanda ai governi degli Stati membri:

- di prendere tutte le misure appropriate in sede di revisione della loro legislazione e della loro prassi relative al sovraffollamento delle carceri e all'inflazione carceraria al fine di applicare i principi enunciati nell'Allegato alla presente Raccomandazione;

**Allegato alla Raccomandazione n. R (99) 22***I. Principi di base*

1. La privazione della libertà dovrebbe essere considerata come una sanzione o una

misura di ultima istanza e dovrebbe pertanto essere prevista soltanto quando la gravità del reato renderebbe qualsiasi altra sanzione o misura manifestamente inadeguata.

2. L'ampliamento del parco penitenziario dovrebbe essere piuttosto una misura eccezionale in quanto, in generale, non è adatta ad offrire una soluzione duratura al problema del sovraffollamento. I paesi la cui capacità carceraria potrebbe essere nel complesso sufficiente ma non adeguata ai bisogni locali, dovrebbero sforzarsi di giungere ad una ripartizione più razionale di tale capacità.

3. È opportuno prevedere un insieme appropriato di sanzioni e di misure applicate nella comunità, eventualmente graduate in termini di gravità; è necessario motivare i procuratori e i giudici a farvi ricorso nel modo più ampio possibile.

4. Gli Stati membri dovrebbero esaminare l'opportunità di depenalizzare alcuni tipi di delitti o di riqualificarli in modo da evitare che essi richiedano l'applicazione di pene privative della libertà.

5. Al fine di concepire un'azione coerente contro il sovraffollamento delle carceri e l'inflazione carceraria, dovrebbe essere condotta un'analisi dettagliata dei principali fattori che contribuiscono a questi fenomeni. Un'analisi di questo tipo dovrebbe riguardare, in particolare, le categorie di reati che possono comportare lunghe pene detentive, le priorità in materia di lotta alla criminalità, e gli atteggiamenti e le preoccupazioni del pubblico nonché le prassi esistenti in materia di comminazione delle pene.

(...)

### *III. Misure da applicare prima del processo penale*

#### *Evitare l'azione penale - Ridurre il ricorso alla custodia cautelare*

10. Alcune misure appropriate dovrebbero essere adottate in vista dell'applicazione integrale dei principi enunciati nella Raccomandazione n. (87) 18 riguardo la semplificazione della giustizia penale, fatto che implica, in particolare, che gli Stati membri, pur tenendo conto dei loro principi costituzionali o delle loro tradizioni giuridiche, applichino il principio dell'opportunità dell'azione penale (o misure aventi lo stesso obiettivo) e ricorrano a procedure semplificate e a transazioni come alternative alle azioni penali nei casi appropriati, al fine di evitare un procedimento penale completo.

11. L'applicazione della custodia cautelare e la sua durata dovrebbero essere ridotte al minimo compatibile con gli interesse della giustizia. Gli Stati membri dovrebbero, al riguardo, assicurarsi che la loro legislazione e la loro prassi siano conformi alle disposizioni pertinenti della Convenzione europea dei Diritti dell'Uomo ed alla giurisprudenza dei suoi organi di controllo e lasciarsi guidare dai principi enunciati nella Raccomandazione n. R (80) 11 in materia di custodia cautelare per quanto riguarda, in particolare, i motivi che consentono l'applicazione della custodia cautelare.

12. È opportuno fare un uso più ampio possibile delle alternative alla custodia cautelare quali ad esempio l'obbligo, per l'indagato, di risiedere ad un indirizzo specificato, il divieto di lasciare o di raggiungere un luogo senza autorizzazione, la scarcerazione su cauzione, o il controllo e il sostegno di un organismo specificato dall'autorità giudiziaria. A tale proposito è opportuno valutare attentamente la possibilità di controllare tramite sistemi di sorveglianza elettronici l'obbligo di dimorare nel luogo precisato.

13. Per sostenere il ricorso efficace e umano alla custodia cautelare, è necessario

## SENTENZA TORREGGIANI E ALTRI c. ITALIA

9

impegnare le risorse economiche e umane necessarie e, eventualmente, mettere a punto i mezzi procedurali e tecnici di gestione appropriati.

(...)

*V. Misure da applicare dopo il processo penale*

*L'applicazione delle sanzioni e delle misure applicate nella comunità - L'esecuzione delle pene privative della libertà*

22. Per fare in modo che le sanzioni e le misure applicate nella comunità siano delle alternative credibili alle pene detentive di breve durata, è opportuno assicurare una loro efficiente applicazione, in particolare:

– realizzando l'infrastruttura richiesta per l'esecuzione e il controllo di queste sanzioni comunitarie, in particolare al fine di dare assicurazioni ai giudici e ai procuratori sulla loro efficacia;

– mettendo a punto e applicando tecniche affidabili di previsione e di valutazione dei rischi nonché strategie di supervisione, al fine di identificare il rischio di recidiva del delinquente e garantire la protezione e la sicurezza del pubblico.

23. Sarebbe opportuno promuovere lo sviluppo di misure volte a ridurre la durata effettiva della pena eseguita, preferendo le misure individuali, quali la liberazione condizionale, alle misure collettive per la gestione del sovraffollamento carcerario (indulti collettivi, amnistie).

24. La liberazione condizionale dovrebbe essere considerata come una delle misure più efficaci e più costruttive che, non soltanto riduce la durata della detenzione, ma contribuisce anche in modo significativo al reinserimento pianificato del delinquente nella comunità.

25. Per promuovere ed estendere il ricorso alla liberazione condizionale, occorrerebbe creare nella comunità migliori condizioni di sostegno e di assistenza al delinquente nonché di controllo di quest'ultimo, in particolare per indurre le istanze giudiziarie o amministrative competenti a considerare questa misura come una opzione valida e responsabile.

26. I programmi di trattamento efficaci nel corso della detenzione così come il controllo e il trattamento dopo la liberazione dovrebbero essere concepiti ed applicati in modo da facilitare il reinserimento dei delinquenti, ridurre la recidiva, garantire la sicurezza e la protezione del pubblico e motivare i giudici e i procuratori a considerare le misure volte a ridurre la durata effettiva della pena da scontare nonché le sanzioni e le misure applicate nella comunità, come opzioni costruttive e responsabili.»

32. La seconda parte della raccomandazione Rec(2006)2 del Comitato dei Ministri agli Stati membri sulle Regole penitenziarie europee (adottata l'11 gennaio 2006, nel corso della 952<sup>a</sup> riunione dei Delegati dei Ministri) è dedicata alle condizioni di detenzione. Nei suoi passaggi pertinenti al caso di specie essa è così formulata:

« 18.1 I locali di detenzione e, in particolare, quelli destinati ad accogliere i detenuti durante la notte, devono soddisfare le esigenze di rispetto della dignità umana e, per quanto possibile, della vita privata, e rispondere alle condizioni minime richieste in materia di sanità e di igiene, tenuto conto delle condizioni climatiche, in particolare per quanto riguarda la superficie, la cubatura d'aria, l'illuminazione, il riscaldamento e l'aerazione.

18.2 Nei locali in cui i detenuti devono vivere, lavorare o riunirsi:

*a.* le finestre devono essere sufficientemente ampie affinché i detenuti possano leggere e lavorare alla luce naturale in condizioni normali e per permettere l'apporto di aria fresca, a meno che esista un sistema di climatizzazione appropriato

*b.* la luce artificiale deve essere conforme alle norme tecniche riconosciute in materia; e

*c.* un sistema d'allarme deve permettere ai detenuti di contattare immediatamente il personale.

18.3 La legislazione nazionale deve definire le condizioni minime richieste relative ai punti elencati ai paragrafi 1 e 2.

18.4 Il diritto interno deve prevedere dei meccanismi che garantiscano il rispetto di queste condizioni minime, anche in caso di sovraffollamento carcerario.

18.5 Ogni detenuto, di regola, deve poter disporre durante la notte di una cella individuale, tranne quando si consideri preferibile per lui che condivida la cella con altri detenuti.

18.6 Una cella deve essere condivisa unicamente se è predisposta per l'uso collettivo e deve essere occupata da detenuti riconosciuti atti a convivere.

18.7 Se possibile, i detenuti devono poter scegliere prima di essere costretti a condividere una cella per dormire.

18.8 Nel decidere di alloggiare detenuti in particolari istituti o in particolari sezioni di un carcere bisogna tener conto delle necessità di separare

*a.* i detenuti imputati dai detenuti condannati;

*b.* i detenuti maschi dalle detenute femmine; e

*c.* i detenuti giovani adulti dai detenuti più anziani.

18.9 Si può derogare alle disposizioni del paragrafo 8 in materia di separazione dei detenuti per permettere loro di partecipare assieme a delle attività organizzate. Tuttavia i gruppi citati dovranno sempre essere separati durante la notte a meno che gli stessi interessati non consentano a coabitare e che le autorità penitenziarie ritengano che questa misura si iscriva nell'interesse di tutti i detenuti interessati

18.10 Le condizioni di alloggio dei detenuti devono soddisfare le misure di sicurezza meno restrittive possibili e proporzionali al rischio che gli interessati evadano, si feriscano o feriscano altre persone.»

## IN DIRITTO

### I. SULLA RIUNIONE DEI RICORSI

33. Tenuto conto dell'analogia dei ricorsi per quanto riguarda le doglianze dei ricorrenti e il problema che pongono nel merito, la Corte ritiene necessario riunirli e decide di esaminarli congiuntamente in un'unica sentenza.

## II. SULLA DEDOTTA VIOLAZIONE DELL'ARTICOLO 3 DELLA CONVENZIONE

34. Invocando l'articolo 3 della Convenzione, i ricorrenti sostengono che le loro rispettive *condizioni* detentive negli istituti penitenziari di Busto Arsizio e di Piacenza costituiscono trattamenti inumani e degradanti.

L'articolo 3 della Convenzione è così redatto:

«Nessuno può essere sottoposto a tortura né a pene o trattamenti inumani o degradanti.»

35. Il Governo si oppone a questa tesi.

### A. Sulla ricevibilità

#### 1. L'eccezione relativa al difetto della qualità di vittima

36. Il Governo osserva che tutti i ricorrenti tranne il sig. Ghisoni sono stati scarcerati o trasferiti in altre celle dopo la presentazione dei loro ricorsi. A suo avviso, quei ricorrenti non possono più sostenere di essere vittime della violazione della Convenzione da loro denunciata e i loro ricorsi dovrebbero essere rigettati.

37. I ricorrenti interessati si oppongono a questa osservazione.

38. La Corte rammenta che una decisione o una misura favorevole al ricorrente è sufficiente, in linea di principio, a privarlo della qualità di «vittima» solo quando le autorità nazionali abbiano riconosciuto, esplicitamente o sostanzialmente, la violazione della Convenzione e vi abbiano posto rimedio (si vedano, ad esempio, *Eckle c. Germania*, 15 luglio 1982, § 69, serie A n. 51; *Amuur c. Francia*, 25 giugno 1996, § 36, *Recueil des arrêts et décisions* 1996-III; *Dalban c. Romania* [GC], n. 28114/95, § 44, CEDU 1999-VI; e *Jensen c. Danimarca* (dec.), n. 48470/99, CEDU 2001-X).

39. I ricorrenti lamentano davanti alla Corte di essere stati detenuti nelle carceri di Busto Arsizio e di Piacenza per periodi particolarmente lunghi in condizioni contrarie alla Convenzione. Ora, è vero che, dopo la presentazione dei rispettivi ricorsi, gli interessati sono stati scarcerati o trasferiti in altri istituti penitenziari. Tuttavia, non si può ritenere che, con ciò, le autorità interne abbiano riconosciuto le violazioni denunciate dai ricorrenti e poi riparato il danno che essi avrebbero potuto subire a causa delle situazioni descritte nei loro ricorsi.

40. La Corte conclude che tutti i ricorrenti possono ancora sostenere di essere «vittime» di una violazione dei loro diritti sanciti dall'articolo 3 della Convenzione.

2. *L'eccezione di mancato esaurimento delle vie di ricorso interne*

41. Il Governo eccepisce il mancato esaurimento delle vie di ricorso interne. A suo dire, qualsiasi persona detenuta o internata nelle carceri italiane può rivolgersi al magistrato di sorveglianza un reclamo in virtù degli articoli 35 e 69 della legge n. 354 del 1975. Questa via di ricorso sarebbe accessibile ed effettiva e consentirebbe di ottenere decisioni vincolanti e suscettibili di riparare eventuali violazioni dei diritti dei detenuti. Secondo il Governo, il procedimento davanti al magistrato di sorveglianza costituisce un rimedio pienamente giudiziario, all'esito del quale l'autorità adita può prescrivere all'amministrazione penitenziaria misure obbligatorie volte a migliorare le condizioni detentive della persona interessata.

42. Ora, il Governo osserva che soltanto il sig. Ghisoni, ricorrente della causa n. 61535/09, si è avvalso di questa possibilità presentando un reclamo davanti al magistrato di sorveglianza di Reggio Emilia e ottenendo un'ordinanza favorevole. Secondo il Governo, ciò costituisce la prova dell'accessibilità e dell'effettività della via di ricorso in questione. Ne conseguirebbe che i ricorrenti che non si sono avvalsi di detto rimedio non hanno esaurito le vie di ricorso interne.

43. Quanto alla mancata esecuzione da parte dell'amministrazione penitenziaria di detta ordinanza del magistrato di sorveglianza di Reggio Emilia, il Governo afferma che il sig. Ghisoni ha ommesso di chiedere alle «autorità giudiziarie interne» la messa in esecuzione di tale decisione. Di conseguenza, esso ritiene che anche il ricorso del sig. Ghisoni debba essere dichiarato irricevibile per mancato esaurimento delle vie di ricorso interne.

44. I ricorrenti sostengono che il sistema italiano non offre alcuna via di ricorso suscettibile di porre rimedio al sovraffollamento delle carceri italiane e di portare a un miglioramento delle condizioni detentive.

45. In particolare, essi denunciano la non effettività del procedimento dinanzi al magistrato di sorveglianza. Osservano innanzitutto che il ricorso in questione non costituisce un rimedio giudiziario, bensì un ricorso di tipo amministrativo, giacché le decisioni del magistrato di sorveglianza non sono affatto vincolanti per le direzioni degli istituti penitenziari. Peraltro, essi sostengono che molti detenuti hanno cercato di migliorare le loro cattive condizioni carcerarie attraverso reclami rivolti al magistrato di sorveglianza, senza tuttavia ottenere alcun risultato. Di conseguenza, essi si ritengono dispensati dall'obbligo di esaurire tale rimedio.

46. Quanto al sig. Ghisoni, egli sostiene di avere esaurito le vie di ricorso interne presentando al magistrato di sorveglianza di Reggio Emilia un reclamo sulla base degli articoli 35 e 69 della legge sull'ordinamento penitenziario. La sua esperienza sarebbe la prova della non effettività della via di ricorso indicata dal Governo.

A suo dire, l'ordinanza emessa dal magistrato di sorveglianza il 20 agosto 2010, che riconosceva che le condizioni detentive nel carcere di Piacenza erano inumane e ordinava alle autorità amministrative competenti

di porre in essere tutte le misure necessarie per porvi rimedio con urgenza, è rimasta lettera morta per diversi mesi. Egli non vede quale altro passo avrebbe potuto fare per ottenere un'esecuzione rapida dell'ordinanza.

47. La Corte rammenta che la regola dell'esaurimento delle vie di ricorso interne mira a offrire agli Stati contraenti l'occasione per prevenire o riparare le violazioni denunciate nei loro confronti prima che tali denunce siano portate alla sua attenzione (si vedano, tra molte altre, *Remli c. Francia*, 23 aprile 1996, § 33, *Recueil* 1996-II, e *Selmouni c. Francia* [GC], n. 25803/94, § 74, CEDU 1999-V). La regola si fonda sull'ipotesi, oggetto dell'articolo 13 della Convenzione - e con il quale essa presenta strette affinità -, che l'ordinamento interno offra un ricorso effettivo quanto alla violazione dedotta (*Kudła c. Polonia* [GC], n. 30210/96, § 152, CEDU 2000-XI).

48. Tuttavia, l'obbligo derivante dall'articolo 35 si limita a quello di fare un uso normale dei ricorsi verosimilmente effettivi, sufficienti ed accessibili (tra altre, *Vernillo c. Francia*, 20 febbraio 1991, § 27, serie A n. 198). In particolare, la Convenzione prescrive l'esaurimento dei soli ricorsi che siano al tempo stesso relativi alle violazioni denunciate, disponibili e adeguati. Essi devono esistere con un sufficiente grado di certezza non solo nella teoria ma anche nella pratica, altrimenti mancano dell'effettività e dell'accessibilità volute (*Dalia c. Francia*, 19 febbraio 1998, § 38, *Recueil* 1998-I). Inoltre, secondo i «principi di diritto internazionale generalmente riconosciuti», alcune circostanze particolari possono dispensare il ricorrente dall'obbligo di esaurire le vie di ricorso interne che gli si offrono. Allo stesso modo, la regola non si applica quando sia provata l'esistenza di una prassi amministrativa che consiste nella ripetizione di atti vietati dalla Convenzione e dalla tolleranza ufficiale dello Stato, tale da rendere vano o non effettivo qualsiasi procedimento (*Aksoy c. Turchia*, sentenza del 18 dicembre 1996, *Recueil* 1996-VI, § 52).

49. Infine, l'articolo 35 § 1 della Convenzione prevede una ripartizione dell'onere della prova. Per quanto riguarda il Governo, quando eccepisce il mancato esaurimento, esso deve convincere la Corte che il ricorso era effettivo e disponibile sia in teoria che in pratica all'epoca dei fatti, vale a dire che era accessibile, era in grado di offrire al ricorrente la riparazione delle doglianze e presentava ragionevoli prospettive di successo (*Akdivar e altri c. Turchia*, 16 settembre 1996, § 68, *Recueil* 1996-IV; e *Sejdovic c. Italia* [GC], n. 56581/00, § 46, CEDU 2006-II).

50. In particolare, la Corte ha già avuto modo di indicare che, nella valutazione dell'effettività dei rimedi riguardanti denunce di cattive condizioni detentive, la questione fondamentale è stabilire se la persona interessata possa ottenere dai giudici interni una riparazione diretta ed appropriata, e non semplicemente una tutela indiretta dei diritti sanciti dall'articolo 3 della Convenzione (si veda, tra l'altro, *Mandić e Jović c. Slovenia*, nn. 5774/10 e 5985/10, § 107, 20 ottobre 2011). Così, un'azione

esclusivamente risarcitoria non può essere considerata sufficiente per quanto riguarda le denunce di condizioni d'internamento o di detenzione asseritamente contrarie all'articolo 3, dal momento che non ha un effetto «preventivo» nel senso che non può impedire il protrarsi della violazione dedotta o consentire ai detenuti di ottenere un miglioramento delle loro condizioni materiali di detenzione (*Cenbauer c. Croazia* (dec.), n. 73786/01, 5 febbraio 2004; *Norbert Sikorski c. Polonia*, n. 17599/05, § 116, 22 ottobre 2009; *Mandić e Jović c. Slovenia*, sopra citata § 116; *Parascineti c. Romania*, n. 32060/05, § 38, 13 marzo 2012).

In questo senso, perché un sistema di tutela dei diritti dei detenuti sanciti dall'articolo 3 della Convenzione sia effettivo, i rimedi preventivi e compensativi devono coesistere in modo complementare (*Ananyev e altri c. Russia*, nn. 42525/07 e 60800/08, § 98, 10 gennaio 2012).

51. Nel caso di specie, la Corte deve stabilire se il reclamo davanti al magistrato di sorveglianza italiano costituisca una via di ricorso rispondente ai criteri da essa stabiliti nella sua giurisprudenza. Innanzitutto, essa rileva che le parti non concordano sulla natura del rimedio in questione: il Governo afferma la natura pienamente giurisdizionale del procedimento davanti al magistrato di sorveglianza, mentre i ricorrenti ritengono che, vista la sua natura meramente amministrativa, non si tratti di un rimedio da esaurire. Ora, secondo la Corte, la questione non è determinante avendo essa già rilevato che, in alcune circostanze, le vie di ricorso di natura amministrativa possono rivelarsi efficaci – e costituire quindi rimedi da esaurire – in caso di doglianze riguardanti l'applicazione della normativa relativa al regime carcerario (*Norbert Sikorski c. Polonia*, sopra citata, § 111).

52. Ciò premesso, rimane da risolvere la questione dell'effettività, nella pratica, della via di ricorso indicata nel caso di specie dal governo convenuto. Al riguardo, la Corte constata che, nonostante quest'ultimo affermi che le decisioni emesse dai magistrati di sorveglianza nell'ambito del procedimento previsto dalla legge sull'ordinamento penitenziario sono vincolanti per le autorità amministrative competenti, l'ordinanza del magistrato di sorveglianza di Reggio Emilia del 20 agosto 2010, favorevole al sig. Ghisoni e ai suoi co-detenuti e che comportava l'adozione d'urgenza di misure adeguate, è rimasta a lungo non eseguita. Dal fascicolo emerge che il ricorrente fu trasferito in una cella per due persone, quindi con uno spazio a sua disposizione compatibile con le norme europee, solo nel febbraio 2011. Al riguardo, il Governo si è limitato a sostenere che gli interessati avrebbero dovuto chiedere la pronta esecuzione di detta ordinanza alle «autorità giudiziarie interne», senza peraltro precisare quali.

53. Per la Corte, è difficile conciliare quest'ultima affermazione del Governo con l'asserita effettività della procedura di reclamo dinanzi al magistrato di sorveglianza. Essa osserva che, anche ammesso che esista una via di ricorso riguardante l'esecuzione delle ordinanze dei magistrati di

sorveglianza, il che non è stato affatto dimostrato dal Governo, non si può pretendere che un detenuto che ha ottenuto una decisione favorevole proponga ripetutamente ricorsi al fine di ottenere il riconoscimento dei suoi diritti fondamentali a livello dell'amministrazione penitenziaria.

54. Del resto, la Corte ha già osservato che **il malfunzionamento dei rimedi «preventivi» in situazioni di sovraffollamento carcerario dipende ampiamente dalla natura strutturale del fenomeno** (*Ananyev e altri c. Russia*, sopra citata, § 111). Ora, dai fascicoli dei presenti ricorsi, nonché dai rapporti sulla situazione del sistema penitenziario italiano, non rimessa in discussione dal Governo davanti alla Corte, emerge che **gli istituti penitenziari di Busto Arsizio e di Piacenza sono abbondantemente sovraffollati, così come un gran numero di carceri italiane, al punto che il sovraffollamento carcerario in Italia ha assunto le dimensioni di un fenomeno strutturale e non riguarda esclusivamente il caso particolare dei ricorrenti** (si vedano, in particolare, *Mamedova c. Russia*, n. 7064/05, § 56, 1° giugno 2006; *Norbert Sikorski c. Polonia*, sopra citata, § 121). Pertanto, è facile immaginare che **le autorità penitenziarie italiane non siano in grado di eseguire le decisioni dei magistrati di sorveglianza e di garantire ai detenuti condizioni detentive conformi alla Convenzione.**

55. Alla luce di queste circostanze, la Corte ritiene che non sia stato dimostrato che la via di ricorso indicata dal Governo, tenuto conto in particolare della situazione attuale del sistema penitenziario, sia effettiva nella pratica, vale a dire che possa impedire il protrarsi della violazione denunciata e assicurare ai ricorrenti un miglioramento delle loro condizioni materiali di detenzione. Questi non erano quindi tenuti ad esaurirla prima di adire la Corte.

56. Pertanto, la Corte ritiene che sia opportuno rigettare anche l'eccezione di mancato esaurimento sollevata dal Governo. Essa constata che i ricorsi non sono manifestamente infondati ai sensi dell'articolo 35 § 3 a) della Convenzione. Rilevando peraltro che essi non incorrono in altri motivi d'irricevibilità, li dichiara ricevibili.

## **B. Sul merito**

### *1. Argomenti delle parti*

57. **I ricorrenti lamentano la mancanza di spazio vitale nelle rispettive celle. Avendo tutti diviso celle di 9 m<sup>2</sup> con altre due persone, essi avrebbero avuto a disposizione uno spazio personale di 3 m<sup>2</sup>.** Tale spazio, di per sé insufficiente, era peraltro ulteriormente ridotto dalla presenza di mobilio nelle celle.

58. Inoltre, i ricorrenti **denunciano l'esistenza di gravi problemi di distribuzione di acqua calda negli istituti penitenziari di Busto Arsizio e di Piacenza.** A loro dire, per molto tempo la mancanza di acqua calda ha

limitato a tre volte a settimana l'accesso alla doccia. Infine, i ricorrenti detenuti a Piacenza lamentano l'apposizione alle finestre delle celle di pesanti sbarre metalliche che impediscono all'aria e alla luce del giorno di entrare nei locali.

59. Il Governo si oppone agli argomenti dei ricorrenti, sostenendo genericamente che le condizioni detentive denunciate dagli interessati non raggiungono in nessun caso la soglia minima di gravità richiesta dall'articolo 3 della Convenzione.

60. Quanto all'istituto penitenziario di Busto Arsizio, stando al Governo la situazione è sotto il controllo delle autorità; infatti, il sovraffollamento in quell'istituto non ha raggiunto una soglia preoccupante. Il Governo fa sapere che, alla data dell'8 febbraio 2011, l'istituto, progettato per ospitare 297 persone, accoglieva 439 detenuti. Il Governo ammette che nelle celle è stato aggiunto un terzo letto a causa della situazione di sovraffollamento nell'istituto. Tuttavia, il fatto di dividere una cella di 9 m<sup>2</sup> con altre due persone non costituirebbe un trattamento inumano o degradante. Peraltro, il Governo si limita a sostenere che il problema denunciato dai ricorrenti della mancanza di acqua calda nell'istituto è al momento risolto grazie all'installazione di un nuovo sistema di distribuzione idrica.

61. Per quanto concerne le condizioni detentive nel carcere di Piacenza, il Governo sostiene che la capienza massima dell'istituto è di 346 persone. Ora, a suo avviso, esso ospitava 412 persone l'11 marzo 2011. Il Governo ne conclude che il sovraffollamento in quell'istituto, benché reale, non raggiunge dimensioni preoccupanti.

62. Secondo il Governo, le celle del carcere di Piacenza hanno una superficie di 11 m<sup>2</sup>, contrariamente alle affermazioni dei ricorrenti, e in genere sono occupate da due persone. Tuttavia, esso ammette che in alcune celle del carcere è stato posto un terzo detenuto per periodi limitati e per far fronte alla crescita della popolazione carceraria.

63. Stando al Governo, i ricorrenti non hanno né provato di avere avuto a disposizione uno spazio personale inferiore a 3 m<sup>2</sup>, né precisato la durata del loro mantenimento nelle condizioni denunciate davanti alla Corte. Pertanto, le loro doglianze non sarebbero sufficientemente provate.

64. Quanto agli altri trattamenti denunciati dai ricorrenti, il Governo afferma che il problema della scarsità di acqua calda nel carcere di Piacenza era legato ad un malfunzionamento della stazione di pompaggio ed è stato risolto dalle autorità e che, quindi, adesso è possibile accedere alla doccia tutti i giorni. Infine, il Governo sostiene che i detenuti nel carcere di Piacenza passano quattro ore al giorno fuori delle loro celle e dedicano due ore in più alle attività sociali.

## *2. Principi stabiliti nella giurisprudenza della Corte*

65. La Corte rileva che di solito le misure privative della libertà comportano per il detenuto alcuni inconvenienti. Tuttavia, essa rammenta

che la carcerazione non fa perdere al detenuto il beneficio dei diritti sanciti dalla Convenzione. Al contrario, in alcuni casi, la persona incarcerata può avere bisogno di una maggiore tutela proprio per la vulnerabilità della sua situazione e per il fatto di trovarsi totalmente sotto la responsabilità dello Stato. In questo contesto, l'articolo 3 pone a carico delle autorità un obbligo positivo che consiste nell'assicurare che ogni prigioniero sia detenuto in condizioni compatibili con il rispetto della dignità umana, che le modalità di esecuzione della misura non sottopongano l'interessato ad uno stato di sconforto né ad una prova d'intensità che ecceda l'inevitabile livello di sofferenza inerente alla detenzione e che, tenuto conto delle esigenze pratiche della reclusione, la salute e il benessere del detenuto siano assicurati adeguatamente (*Kudla c. Polonia* [GC], n. 30210/96, § 94, CEDU 2000-XI; *Norbert Sikorski c. Polonia*, sopra citata § 131).

66. Quanto alle condizioni detentive, la Corte prende in considerazione gli effetti cumulativi di queste nonché le specifiche affermazioni del ricorrente (*Dougoz c. Grecia*, n. 40907/98, CEDU 2001-II). In particolare, il tempo durante il quale un individuo è stato detenuto nelle condizioni denunciate costituisce un fattore importante da considerare (*Alver c. Estonia*, n. 64812/01, 8 novembre 2005).

67. Quando il sovraffollamento carcerario raggiunge un certo livello, la mancanza di spazio in un istituto penitenziario può costituire l'elemento centrale da prendere in considerazione nella valutazione della conformità di una data situazione all'articolo 3 (si veda, in questo senso, *Karalevičius c. Lituania*, n. 53254/99, 7 aprile 2005).<sup>68</sup> Così, quando si è dovuta occupare di casi di sovraffollamento grave, la Corte ha giudicato che tale elemento, da solo, basta a concludere per la violazione dell'articolo 3 della Convenzione. Di norma, sebbene lo spazio ritenuto auspicabile dal CPT per le celle collettive sia di 4 m<sup>2</sup>, si tratta di casi emblematici in cui lo spazio personale concesso ad un ricorrente era inferiore a 3 m<sup>2</sup> (*Kantjrev c. Russia*, n. 37213/02, §§ 50-51, 21 giugno 2007; *Andreï Frolov c. Russia*, n. 205/02, §§ 47-49, 29 marzo 2007; *Kadikis c. Lettonia*, n. 62393/00, § 55, 4 maggio 2006; *Sulejmanovic c. Italia*, n. 22635/03, § 43, 16 luglio 2009).<sup>69</sup> Invece, in cause in cui il sovraffollamento non era così serio da sollevare da solo un problema sotto il profilo dell'articolo 3, la Corte ha notato che, nell'esame del rispetto di tale disposizione, andavano presi in considerazione altri aspetti delle condizioni detentive. Tra questi elementi figurano la possibilità di utilizzare i servizi igienici in modo riservato, l'aerazione disponibile, l'accesso alla luce e all'aria naturali, la qualità del riscaldamento e il rispetto delle esigenze sanitarie di base (si vedano anche gli elementi risultanti dalle regole penitenziarie europee adottate dal Comitato dei Ministri, citate nel paragrafo 32 *supra*). Così, persino in cause in cui ciascun detenuto disponeva di uno spazio variabile dai 3 ai 4 m<sup>2</sup>, la Corte ha concluso per la violazione dell'articolo 3 quando la mancanza di spazio era accompagnata da una mancanza di ventilazione e di luce (*Moisseiev c. Russia*, n. 62936/00,

9 ottobre 2008; si vedano anche *Vlassov c. Russia*, n. 78146/01, § 84, 12 giugno 2008; *Babouchkine c. Russia*, n. 67253/01, § 44, 18 ottobre 2007); da un accesso limitato alla passeggiata all'aria aperta (*István Gábor Kovács c. Ungheria*, n. 15707/10, § 26, 17 gennaio 2012) o da una mancanza totale d'intimità nelle celle (si vedano, *mutatis mutandis*, *Belevitskiy c. Russia*, n. 72967/01, §§ 73-79, 1° marzo 2007; *Khudoyorov c. Russia*, n. 6847/02, §§ 106-107, CEDU 2005-X (estratti); e *Novoselov c. Russia*, n. 66460/01, §§ 32 e 40-43, 2 giugno 2005).

3. *Applicazione dei principi summenzionati alle presenti cause*

70. La Corte osserva innanzitutto che il Governo non ha contestato che i sigg. Torreggiani, Biondi e Bamba abbiano occupato durante tutta la loro detenzione nel carcere di Busto Arsizio celle di 9 m<sup>2</sup>, ciascuno con altre due persone.

71. Le versioni delle parti divergono invece quanto alle dimensioni delle celle occupate dai ricorrenti detenuti nel carcere di Piacenza e al numero di occupanti delle stesse. Ciascuno dei cinque ricorrenti interessati afferma di dividere celle di 9 m<sup>2</sup> con altre due persone, mentre il Governo sostiene che le celle in questione misurano 11 m<sup>2</sup> e sono di regola occupate da due persone. La Corte nota peraltro che il Governo non ha fornito alcun documento in merito ai ricorrenti interessati né ha presentato informazioni riguardanti le dimensioni reali delle celle da loro occupate. Secondo il Governo, spetta ai ricorrenti provare la realtà delle loro affermazioni riguardanti lo spazio personale a loro disposizione e la durata del trattamento denunciato davanti alla Corte.

72. La Corte, sensibile alla particolare vulnerabilità delle persone che si trovano sotto il controllo esclusivo degli agenti dello Stato, quali le persone detenute, ribadisce che la procedura prevista dalla Convenzione non si presta sempre ad un'applicazione rigorosa del principio *affirmanti incumbit probatio* (l'onere della prova spetta a colui che afferma) in quanto, inevitabilmente, il governo convenuto è talvolta l'unico ad avere accesso alle informazioni che possono confermare o infirmare le affermazioni del ricorrente (*Khoudoyorov c. Russia*, n. 6847/02, § 113, CEDU 2005-X (estratti); e *Benediktov c. Russia*, n. 106/02, § 34, 10 maggio 2007; *Brândușe c. Romania*, n. 6586/03, § 48, 7 aprile 2009; *Ananyev e altri c. Russia*, sopra citata, § 123). Ne consegue che il semplice fatto che la versione del Governo contraddica quella fornita dal ricorrente non può, in mancanza di un qualsiasi documento o spiegazione pertinenti da parte del Governo, indurre la Corte a rigettare le affermazioni dell'interessato come non provate (*Ogică c. Romania*, n. 24708/03, § 43, 27 maggio 2010).

73. Pertanto, poiché il Governo non ha presentato alla Corte informazioni pertinenti idonee a giustificare le sue affermazioni, la Corte esaminerà la questione delle condizioni detentive dei ricorrenti sulla base delle affermazioni degli interessati e alla luce di tutte quante le informazioni in suo possesso.

74. Al riguardo, essa nota che le versioni dei ricorrenti detenuti a Piacenza sono unanimi quanto alle dimensioni delle loro celle. Inoltre, la circostanza che la maggior parte dei locali di detenzione di quell'istituto misuri 9 m<sup>2</sup> è confermata dalle ordinanze del magistrato di sorveglianza di Reggio Emilia (paragrafo 11 *supra*). Quanto al numero di persone ospitate nelle celle, il Governo non ha presentato alcun documento pertinente estratto dai registri del carcere, nonostante sia l'unico ad avere accesso a questo tipo d'informazioni, pur riconoscendo che la situazione di sovraffollamento nel carcere di Piacenza ha reso necessario il collocamento di una terza persona in alcune celle dell'istituto.

75. In mancanza di documenti che dimostrino il contrario e tenuto conto della situazione di sovraffollamento generalizzato nel carcere di Piacenza, la Corte non ha alcun motivo di dubitare delle affermazioni dei sigg. Sela, Ghisoni, Hajjoubi e Haili, secondo le quali essi hanno diviso le celle con altre due persone, disponendo così, proprio come i sigg. Torreggiani, Bamba e Biondi (si veda il paragrafo 70 *supra*), di uno spazio vitale individuale di 3 m<sup>2</sup>. Essa osserva che tale spazio era peraltro ulteriormente ridotto dalla presenza di mobilio nelle celle.

76. Alla luce di quanto precede, la Corte ritiene che i ricorrenti non abbiano beneficiato di uno spazio vitale conforme ai criteri da essa ritenuti accettabili con la sua giurisprudenza. Essa desidera rammentare ancora una volta in questo contesto che la norma in materia di spazio abitabile nelle celle collettive raccomandata dal CPT è di quattro metri quadrati (*Ananyev e altri*, sopra citata, §§ 144 e 145).

77. La Corte osserva poi che la grave mancanza di spazio sperimentata dai sette ricorrenti per periodi variabili dai quattordici ai cinquantaquattro mesi (paragrafi 6 e 7 *supra*), costitutiva di per sé di un trattamento contrario alla Convenzione, sembra essere stata ulteriormente aggravata da altri trattamenti denunciati dagli interessati. La mancanza di acqua calda nei due istituti per lunghi periodi, ammessa dal Governo, nonché l'illuminazione e la ventilazione insufficienti nelle celle del carcere di Piacenza, sulle quali il Governo non si è espresso, non hanno mancato di causare nei ricorrenti un'ulteriore sofferenza, benché non costituiscano di per sé un trattamento inumano e degradante.

78. Anche se la Corte ammette che nel caso di specie niente suggerisce che vi sia stata intenzione di umiliare o di degradare i ricorrenti, l'assenza di un tale scopo non può escludere una constatazione di violazione dell'articolo 3 (si veda, tra altre, *Peers c. Grecia*, n. 28524/95, § 74, CEDU 2001-III). La Corte ritiene che le condizioni detentive in questione, tenuto conto anche della durata della carcerazione dei ricorrenti, abbiano sottoposto gli interessati ad una prova d'intensità superiore all'inevitabile livello di sofferenza inerente alla detenzione.

79. Pertanto, vi è stata violazione dell'articolo 3 della Convenzione.

### III. SULL'APPLICAZIONE DELL'ARTICOLO 46 DELLA CONVENZIONE

80. Ai sensi dell'articolo 46 della Convenzione:

«1. Le Alte Parti contraenti si impegnano a conformarsi alle sentenze definitive della Corte sulle controversie nelle quali sono parti.

2. La sentenza definitiva della Corte è trasmessa al Comitato dei Ministri che ne controlla l'esecuzione.»

#### A. Argomenti delle parti

81. Il Governo non si oppone all'applicazione della procedura della sentenza pilota prevista dall'articolo 46 della Convenzione, pur facendo osservare che le autorità italiane hanno posto in essere una serie di misure importanti volte a risolvere il problema del sovraffollamento carcerario. Esso esorta la Corte a prendere in considerazione gli sforzi fatti dallo Stato italiano.

82. I ricorrenti denunciano l'esistenza in Italia di un problema strutturale e si dichiarano favorevoli all'applicazione della procedura in questione. Soltanto il sig. Torreggiani (ricorso n. 43517/09) si è opposto all'applicazione della procedura della sentenza pilota, in quanto non accetta che il suo caso riceva un trattamento analogo a quello di altri ricorrenti.

#### B. Valutazione della Corte

##### 1. Principi generali pertinenti

83. La Corte rammenta che, come interpretato alla luce dell'articolo 1 della Convenzione, l'articolo 46 crea per lo Stato convenuto l'obbligo giuridico di porre in atto, sotto il controllo del Comitato dei Ministri, le misure generali e/o individuali che si rendano necessarie per salvaguardare il diritto del ricorrente di cui la Corte ha constatato la violazione. Misure di questo tipo devono essere adottate anche nei confronti di altre persone nella stessa situazione dell'interessato; si presume, infatti, che lo Stato ponga fine ai problemi all'origine delle constatazioni operate dalla Corte (*Scozzari e Giunta c. Italia* [GC], nn. 39221/98 e 41963/98, § 249, CEDU 2000-VIII; *S. e Marper c. Regno Unito* [GC], nn. 30562/04 e 30566/04, § 134, 4 dicembre 2008).

84. Al fine di facilitare l'effettiva attuazione delle sue sentenze secondo il principio di cui sopra, la Corte può adottare una procedura di sentenza pilota che le consenta di mettere in luce chiaramente, nella sua sentenza, l'esistenza di problemi strutturali all'origine delle violazioni e di indicare le misure o azioni particolari che lo Stato convenuto dovrà adottare per porvi rimedio (*Hutten-Czapska c. Polonia* [GC], n. 35014/97, §§ 231-239 e il suo

dispositivo, CEDU 2006-VIII, e *Broniowski c. Polonia* [GC], n. 31443/96, §§ 189-194 e il suo dispositivo, CEDU 2004-V). Quando adotta una simile prassi, la Corte tiene tuttavia in debito conto le rispettive attribuzioni degli organi della Convenzione: in virtù dell'articolo 46 § 2 della Convenzione, spetta al Comitato dei Ministri valutare l'attuazione delle misure individuali o generali adottate in esecuzione della sentenza della Corte (si veda, *mutatis mutandis*, *Broniowski c. Polonia* (composizione amichevole) [GC], n. 31443/96, § 42, CEDU 2005-IX).

85. Un altro fine importante perseguito dalla procedura della sentenza pilota è quello di indurre lo Stato convenuto a trovare, a livello nazionale, una soluzione alle numerose cause individuali originate dallo stesso problema strutturale, dando così effetto al principio di sussidiarietà che è alla base del sistema della Convenzione (*Bourdov c. Russia* (n. 2), n. 33509/04, § 127, CEDU 2009). Infatti, la Corte non assolve necessariamente al meglio il suo compito, che consiste, secondo l'articolo 19 della Convenzione, nell'«assicurare il rispetto degli impegni risultanti per le Alte Parti contraenti dalla (...) Convenzione e dai suoi Protocolli», ripetendo le stesse conclusioni in un gran numero di cause (*ibidem*).

86. La procedura della sentenza pilota ha lo scopo di facilitare la risoluzione più rapida ed effettiva di un malfunzionamento sistemico che colpisce la tutela del diritto convenzionale in questione nell'ordinamento giuridico interno (*Wolkenberg e altri c. Polonia* (dec.), n. 50003/99, § 34, CEDU 2007 (estratti)). L'azione dello Stato convenuto deve tendere principalmente alla risoluzione di tali malfunzionamenti e all'attuazione, se necessario, di ricorsi interni effettivi che consentano di denunciare le violazioni commesse. Tuttavia, essa può anche comprendere l'adozione di soluzioni *ad hoc* quali composizioni amichevoli con i ricorrenti o offerte unilaterali d'indennizzo, in conformità con le esigenze della Convenzione (*Bourdov* (n. 2), sopra citata, § 127).

## 2. Applicazione nel caso di specie dei principi summenzionati

### a) **Sull'esistenza di una situazione incompatibile con la Convenzione che richieda l'applicazione della procedura della sentenza pilota nel caso di specie**

87. La Corte ha appena constatato che il sovraffollamento carcerario in Italia non riguarda esclusivamente i casi dei ricorrenti (paragrafo 54 *supra*). Essa rileva, in particolare, che il carattere strutturale e sistemico del sovraffollamento carcerario in Italia emerge chiaramente dai dati statistici indicati in precedenza nonché dai termini della dichiarazione dello stato di emergenza nazionale proclamata dal presidente del Consiglio dei ministri italiano nel 2010 (paragrafi 23-29 *supra*).

88. Questi dati nel loro complesso rivelano che la violazione del diritto dei ricorrenti di beneficiare di condizioni detentive adeguate non è la

conseguenza di episodi isolati, ma trae origine da un problema sistemico risultante da un malfunzionamento cronico proprio del sistema penitenziario italiano, che ha interessato e può interessare ancora in futuro numerose persone (si veda, *mutatis mutandis*, *Broniowski c. Polonia*, sopra citata, § 189). Secondo la Corte, la situazione constatata nel caso di specie è, pertanto, costitutiva di una prassi incompatibile con la Convenzione (*Bottazzi c. Italia* [GC], n. 34884/97, § 22, CEDU 1999-V; *Bourdov* (n. 2), sopra citata, § 135).

89. Del resto, il carattere strutturale del problema individuato nelle presenti cause è confermato dal fatto che diverse centinaia di ricorsi proposti contro l'Italia al fine di sollevare un problema di compatibilità con l'articolo 3 della Convenzione delle inadeguate condizioni detentive legate al sovraffollamento carcerario in diversi istituti penitenziari italiani sono attualmente pendenti dinanzi ad essa. Il numero di questo tipo di ricorsi è in continuo aumento.

90. Conformemente ai criteri stabiliti nella sua giurisprudenza, la Corte decide di applicare la procedura della sentenza pilota al caso di specie, tenuto conto del crescente numero di persone potenzialmente interessate in Italia e delle sentenze di violazione alle quali i ricorsi in questione potrebbero dare luogo (*Maria Atanasiu e altri c. Romania*, nn. 30767/05 e 33800/06, §§ 217-218, 12 ottobre 2010). Essa sottolinea anche il bisogno urgente di offrire alle persone interessate una riparazione appropriata su scala nazionale (*Bourdov* (n. 2), sopra citata, §§ 129-130).

#### **b) Misure di carattere generale**

91. La Corte rammenta che le sue sentenze hanno carattere essenzialmente declaratorio e che, in linea di principio, spetta allo Stato convenuto scegliere, sotto il controllo del Comitato dei Ministri, i mezzi per assolvere il suo obbligo giuridico riguardo all'articolo 46 della Convenzione (*Scozzari e Giunta*, sopra citata, § 249).

92. Essa osserva che, recentemente, lo Stato italiano ha adottato misure che possono contribuire a ridurre il fenomeno del sovraffollamento negli istituti penitenziari e le sue conseguenze. Essa si compiace per i passi compiuti dalle autorità nazionali e non può far altro che incoraggiare lo Stato italiano a proseguire gli sforzi.

Tuttavia, è inevitabile constatare che, nonostante gli sforzi tanto legislativi quanto logistici intrapresi dall'Italia nel 2010, il tasso nazionale di sovraffollamento continuava ad essere molto elevato nell'aprile 2012 (essendo passato dal 151% nel 2010 al 148% nel 2012). La Corte osserva che questo bilancio moderato è tanto più preoccupante in quanto il piano d'intervento d'urgenza elaborato dalle autorità nazionali ha una durata limitata nel tempo, dal momento che la fine dei lavori di costruzione di nuovi istituti penitenziari è prevista per la fine dell'anno 2012 e le

disposizioni in materia di esecuzione della pena, che hanno carattere straordinario, sono applicabili solo fino a fine 2013 (paragrafo 27 *supra*).

93. La Corte è consapevole della necessità di sforzi conseguenti e sostenuti sul lungo periodo per risolvere il problema strutturale del sovraffollamento carcerario. Tuttavia, essa rammenta che, stante l'inviolabilità del diritto tutelato dall'articolo 3 della Convenzione, lo Stato è tenuto ad organizzare il suo sistema penitenziario in modo tale che la dignità dei detenuti sia rispettata (*Mamedova c. Russia*, n. 7064/05, § 63, 1° giugno 2006).

94. In particolare, quando lo Stato non è in grado di garantire a ciascun detenuto condizioni detentive conformi all'articolo 3 della Convenzione, la Corte lo esorta ad agire in modo da ridurre il numero di persone incarcerate, in particolare attraverso una maggiore applicazione di misure punitive non privative della libertà (*Norbert Sikorski*, sopra citata, § 158) e una riduzione al minimo del ricorso alla custodia cautelare in carcere (tra l'altro, *Ananyev e altri*, sopra citata, § 197).

A quest'ultimo riguardo, la Corte è colpita dal fatto che il 40% circa dei detenuti nelle carceri italiane siano persone sottoposte a custodia cautelare in attesa di giudizio (paragrafo 29 *supra*).

95. Non spetta alla Corte suggerire agli Stati delle disposizioni riguardanti le loro politiche penali e l'organizzazione del loro sistema penitenziario. Tali processi sollevano un certo numero di questioni complesse di ordine giuridico e pratico che, in linea di principio, vanno oltre la funzione giudiziaria della Corte. Tuttavia, essa desidera rammentare in questo contesto le raccomandazioni del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa che invitano gli Stati ad esortare i procuratori e i giudici a ricorrere il più possibile alle misure alternative alla detenzione e a riorientare la loro politica penale verso il minimo ricorso alla carcerazione allo scopo, tra l'altro, di risolvere il problema della crescita della popolazione carceraria (si vedano, in particolare, le raccomandazioni del Comitato dei Ministri Rec(99)22 e Rec(2006)13).

96. Quanto alla o alle vie di ricorso interne da adottare per far fronte al problema sistemico riconosciuto nella presente causa, la Corte rammenta che, in materia di condizioni detentive, i rimedi «preventivi» e quelli di natura «compensativa» devono coesistere in modo complementare. Così, quando un ricorrente sia detenuto in condizioni contrarie all'articolo 3 della Convenzione, la migliore riparazione possibile è la rapida cessazione della violazione del diritto a non subire trattamenti inumani e degradanti. Inoltre, chiunque abbia subito una detenzione lesiva della propria dignità deve potere ottenere una riparazione per la violazione subita (*Benediktov c. Russia*, sopra citata, § 29; e *Ananyev e altri*, sopra citata, §§ 97-98 e 210-240).

97. La Corte osserva di avere constatato che il solo ricorso indicato dal governo convenuto nelle presenti cause che possa migliorare le condizioni

detentive denunciate, vale a dire il reclamo rivolto al magistrato di sorveglianza in virtù degli articoli 35 e 69 della legge sull'ordinamento penitenziario, è un ricorso accessibile, ma non effettivo nella pratica, dato che non consente di porre fine rapidamente alla carcerazione in condizioni contrarie all'articolo 3 della Convenzione (paragrafo 55 *supra*). D'altra parte, il Governo non ha dimostrato l'esistenza di un ricorso in grado di consentire alle persone incarcerate in condizioni lesive della loro dignità di ottenere una qualsiasi forma di riparazione per la violazione subita. Al riguardo, essa osserva che la recente giurisprudenza che attribuisce al magistrato di sorveglianza il potere di condannare l'amministrazione a pagare un indennizzo pecuniario è lungi dal costituire una prassi consolidata e costante delle autorità nazionali (paragrafi 20-22 *supra*).

98. La Corte non deve suggerire quale sarebbe il modo migliore di instaurare le vie di ricorso interne necessarie (*Hutten-Czapska*, sopra citata, § 239). Lo Stato può modificare i ricorsi esistenti o crearne di nuovi in modo tale che le violazioni dei diritti tratti dalla Convenzione possano essere riparate in maniera realmente effettiva (*Xenides-Arestis c. Turchia*, n. 46347/99, § 40, 22 dicembre 2005). Ad esso spetta anche garantire, sotto il controllo del Comitato dei Ministri, che il ricorso o i ricorsi di recente attuazione rispettino, nella teoria come nella pratica, le esigenze della Convenzione.

99. La Corte ne conclude che le autorità nazionali devono creare senza indugio un ricorso o una combinazione di ricorsi che abbiano effetti preventivi e compensativi e garantiscano realmente una riparazione effettiva delle violazioni della Convenzione risultanti dal sovraffollamento carcerario in Italia. Tale o tali ricorsi dovranno essere conformi ai principi della Convenzione, come richiamati in particolare nella presente sentenza (si vedano, tra l'altro, i paragrafi 50 e 95 *supra*), ed essere posti in essere nel termine di un anno dalla data in cui questa sarà divenuta definitiva (si veda, a titolo di confronto, *Xenides-Arestis*, sopra citata, § 40, e il punto 5 del dispositivo).

#### c) Procedura da seguire nelle cause simili

100. La Corte rammenta di potersi pronunciare, nella sentenza pilota, sulla procedura da seguire nell'esame di tutte le cause simili (si vedano, *mutatis mutandis*, *Broniowski*, sopra citata, § 198; e *Xenides-Arestis*, sopra citata, § 50).

101. Al riguardo, la Corte decide che, in attesa dell'adozione da parte delle autorità interne delle misure necessarie sul piano nazionale, l'esame dei ricorsi non comunicati aventi come unico oggetto il sovraffollamento carcerario in Italia sarà rinviato per il periodo di un anno a decorrere dalla data in cui la presente sentenza sarà divenuta definitiva. La Corte si riserva la facoltà, in qualsiasi momento, di dichiarare irricevibile una causa di

questo tipo o di cancellarla dal ruolo in seguito ad un accordo amichevole tra le parti o ad una composizione della controversia con altri mezzi, conformemente agli articoli 37 e 39 della Convenzione. Per quanto riguarda invece i ricorsi già comunicati al governo convenuto, la Corte potrà proseguire il loro esame per la via della procedura normale

#### IV. SULL'APPLICAZIONE DELL'ARTICOLO 41 DELLA CONVENZIONE

102. Ai sensi dell'articolo 41 della Convenzione,

«Se la Corte dichiara che vi è stata violazione della Convenzione o dei suoi Protocolli, e se il diritto interno dell'Alta Parte contraente non permette se non in modo imperfetto di rimuovere le conseguenze di tale violazione, la Corte accorda, se del caso, un'equa soddisfazione alla parte lesa.»

##### A. Danno

103. I ricorrenti richiedono le seguenti somme per il danno morale che avrebbero subito.

Il sig. Torreggiani chiede 10.600 EUR per una detenzione di 54 mesi in cattive condizioni; il sig. Bamba, detenuto per 39 mesi, si rimette al giudizio della Corte; il sig. Biondi chiede 15.000 EUR per una detenzione di 24 mesi; i sigg. Sela, El Haili e Hajjoubi chiedono 15.000 EUR ciascuno per la detenzione rispettivamente di 14, 39 e 16 mesi; il sig. Ghisoni chiede un risarcimento di 30.000 EUR per un periodo di 17 mesi.

104. Il Governo si oppone a queste richieste.

105. La Corte ritiene che i ricorrenti abbiano subito un danno morale certo e che, per fissare gli importi dei risarcimenti da accordare a questo titolo agli interessati, sia opportuno tener conto del tempo che essi hanno trascorso in cattive condizioni detentive. Decidendo in via equitativa, come vuole l'articolo 41 della Convenzione, essa ritiene opportuno accordare ai sigg. Torreggiani, Biondi e El Haili le somme da essi richieste a titolo di danno morale. Decide peraltro di assegnare 23.500 EUR al sig. Bamba, 11.000 EUR al sig. Sela, 12.000 EUR al sig. Hajjoubi e 12.500 EUR al sig. Ghisoni allo stesso titolo.

##### B. Spese

106. I ricorrenti chiedono anche il rimborso delle spese corrispondenti alla procedura innanzi alla Corte. Soltanto i sigg. Sela, El Haili, Hajjoubi e Ghisoni hanno fornito documenti giustificativi a sostegno delle loro pretese. Essi chiedono rispettivamente 16.474 EUR, 5.491 EUR, 5.491 EUR e 6.867 EUR.

107. Il Governo si oppone a queste richieste.

108. Secondo la giurisprudenza della Corte, un ricorrente può ottenere il rimborso delle spese sostenute solo nella misura in cui ne siano accertate la realtà e la necessità, e il loro importo sia ragionevole. Nel caso di specie e tenuto conto dei documenti in suo possesso e della sua giurisprudenza, la Corte ritiene ragionevole accordare ai sigg. Sela, El Haili, Hajjoubi e Ghisoni la somma di 1.500 EUR ciascuno per le spese relative alla procedura svoltasi innanzi ad essa. Al contrario, la Corte decide di rigettare le richieste degli altri ricorrenti che erano stati autorizzati a presentarsi personalmente innanzi ad essa e che non hanno prodotto documenti giustificativi a sostegno delle loro pretese.

### C. Interessi moratori

109. La Corte ritiene opportuno basare il tasso degli interessi moratori sul tasso di interesse delle operazioni di rifinanziamento marginale della Banca centrale europea maggiorato di tre punti percentuali.

## PER QUESTI MOTIVI, LA CORTE, ALL'UNANIMITA'

1. *Decide* di riunire i ricorsi;
2. *Dichiara* i ricorsi ricevibili;
3. *Dichiara* che vi è stata violazione dell'articolo 3 della Convenzione;
4. *Dichiara* che lo Stato convenuto dovrà, entro un anno a decorrere dalla data in cui la presente sentenza sarà divenuta definitiva in virtù dell'articolo 44 § 2 della Convenzione, istituire un ricorso o un insieme di ricorsi interni effettivi idonei ad offrire una riparazione adeguata e sufficiente in caso di sovraffollamento carcerario, e ciò conformemente ai principi della Convenzione come stabiliti nella giurisprudenza della Corte;
5. *Dichiara* che, in attesa che vengano adottate le misure di cui sopra, la Corte differirà, per la durata di un anno a decorrere dalla data in cui la presente sentenza sarà divenuta definitiva, la procedura in tutte le cause non ancora comunicate aventi unicamente ad oggetto il sovraffollamento carcerario in Italia riservandosi la facoltà, in qualsiasi momento, di dichiarare irricevibile una causa di questo tipo o di cancellarla dal ruolo a seguito di composizione amichevole tra le parti o di definizione della lite con altri mezzi, conformemente agli articoli 37 e 39 della Convenzione;

## SENTENZA TORREGGIANI E ALTRI c. ITALIA

27

6. *Dichiara*

- a) che lo Stato convenuto deve versare ai ricorrenti, entro tre mesi a decorrere dal giorno in cui la sentenza sarà divenuta definitiva conformemente all'articolo 44 § 2 della Convenzione, le seguenti somme:
- i) 10.600 EUR (diecimilaseicento euro) al sig. Torreggiani; 23.500 EUR (ventitremilacinquecento euro) al sig. Bamba; 15.000 EUR (quindicimila euro) al sig. Biondi; 11.000 EUR (undicimila euro) al sig. Sela; 15.000 EUR (quindicimila euro) al sig. El Haili; 12.000 EUR (dodicimila euro) a Hajjoubi; 12.500 EUR (dodicimilacinquecento euro) al sig. Ghisoni, più l'importo eventualmente dovuto a titolo d'imposta, per il danno morale;
  - ii) 1.500 EUR (millecinquecento euro) ciascuno ai sigg. Sela, El Haili, Hajjoubi e Ghisoni, più l'importo eventualmente dovuto a titolo d'imposta, per le spese;
- b) che, a decorrere dalla scadenza di detto termine e fino al versamento, tali importi dovranno essere maggiorati di un interesse semplice ad un tasso equivalente a quello delle operazioni di rifinanziamento marginale della Banca centrale europea applicabile durante quel periodo, aumentato di tre punti percentuali;

7. *Rigetta* la domanda di equa soddisfazione per il resto.

Fatta in francese, poi comunicata per iscritto l'8 gennaio 2013, in applicazione dell'articolo 77 §§ 2 e 3 del regolamento.

Stanley Naismith  
Cancelliere

Danutė Jočienė  
Presidente

Alla presente sentenza è allegata, conformemente agli articoli 45 § 2 della Convenzione e 74 § 2 del regolamento, l'esposizione dell'opinione separata del giudice Jočienė.

D.J.  
S.H.N.

## LISTA DELLE CAUSE

	Numero di ricorso	Data d'introduzione	Nome e cognome del ricorrente, data di nascita e cittadinanza	Nome e cognome del rappresentante
1.	43517/09	06/08/2009	<b>Fermo-Mino TORREGGIANI</b> 09/05/1948 Italiana	Il ricorrente è stato autorizzato a rappresentarsi personalmente dinanzi alla Corte.
2.	46882/09	12/08/2009	<b>Bazoumana BAMBA</b> 18/12/1972 Ivoriana	Il ricorrente è stato autorizzato a rappresentarsi personalmente dinanzi alla Corte.
3.	55400/09	19/09/2009	<b>Raoul Riccardo BIONDI</b> 22/12/1967 Italiana	Il ricorrente è stato autorizzato a rappresentarsi personalmente dinanzi alla Corte.
4.	57875/09	20/10/2009	<b>Afrim SELA</b> 02/02/1979 Albanese	Avv. Flavia Urciuoli
5.	61535/09	29/10/2009	<b>Tarcisio GHISONI</b> 26/09/1952 Italiana	Avv. Patrizia Rodi
6.	35315/10	10/06/2010	<b>Mohamed EL HAILI</b> 01/01/1977 Marocchina	Avv. Giuseppe Rossodivita
7.	37818/10	01/07/2010	<b>Radouane HAJJOUBI</b> 01/01/1975 Marocchina	Avv. Giuseppe Rossodivita

SENTENZA TORREGGIANI E ALTRI c. ITALIA – OPINIONE  
SEPARATA

29

## OPINIONE CONCORDANTE DEL GIUDICE JOČIENĚ

Nella causa *Sulejmanovic c. Italia* (n. 22635/03, sentenza del 16 luglio 2009), ho votato contro la violazione dell'articolo 3 della Convenzione per le ragioni esposte nell'opinione dissenziente del giudice Zagrebelsky, alla quale ho aderito.

Dalla data di pubblicazione della sentenza *Sulejmanovic*, la Corte ha ricevuto un flusso via via crescente di ricorsi riguardanti il sovraffollamento nelle carceri italiane. Le autorità italiane hanno esse stesse chiaramente ammesso a livello nazionale (§ 24 della sentenza) questo problema strutturale delle carceri italiane ed hanno previsto misure concrete ed effettive nel 2010 per rimediare al problema del sovraffollamento carcerario (§§ 23 - 29 della sentenza). Peraltro, è stato anche dichiarato e prorogato due volte lo stato di emergenza nazionale (§ 28 della sentenza). Gli impegni politici dello Stato italiano sono molto importanti per elaborare un piano di azione e per risolvere finalmente il problema del sovraffollamento negli istituti penitenziari italiani.

In secondo luogo, il magistrato di sorveglianza ha anche riconosciuto molto chiaramente il problema della situazione delle carceri - il giudice ha concluso che i ricorrenti erano esposti a trattamenti inumani per il fatto di dover condividere celle esigue con altri due detenuti, ed erano oggetto di una discriminazione rispetto ad altri detenuti che condividevano lo stesso tipo di cella con una sola persona; è chiaro che, in realtà, lo spazio vitale abitabile nelle celle collettive raccomandato dal CPT non è stato rispettato nel caso dei ricorrenti (§ 14, §§ 74 e 76 della sentenza).

Sono queste le due principali ragioni che mi hanno indotto a modificare la mia opinione e a votare con la maggioranza in questa causa in cui la Corte conclude per la violazione dell'articolo 3 della Convenzione e indica le misure generali che le autorità italiane devono adottare per risolvere il problema strutturale del sovraffollamento delle carceri italiane.

Sentenza **70/2012**

Giudizio GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA PRINCIPALE

**Presidente GALLO - Redattore CAROSI**

Udienza Pubblica del **06/03/2012** Decisione del **21/03/2012**

Deposito del **28/03/2012** Pubblicazione in G. U. **04/04/2012**

Norme impugnate: Artt. 1, c. da 5° a 9°, 5 e 10, c. 2°, come integrato dalla nota informativa allegata sub G, della legge della Regione Campania 15/03/2011, n. 5.

Massime: **36176 36177 36178 36179 36180 36181 36182**

Atti decisi: **ric. 50/2011**

## SENTENZA N. 70

ANNO 2012

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Franco GALLO; Giudici : Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 1, commi da 5 a 9, 5 e 10, comma 2, come integrato dalla nota informativa allegata sub G, della legge della Regione Campania 15 marzo 2011, n. 5 (Bilancio di previsione della Regione Campania per l'anno 2011 e bilancio di previsione per il triennio 2011-2013), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 13 maggio 2011, depositato in cancelleria il 23 maggio 2011 ed iscritto al n. 50 del registro ricorsi 2011.

Visto l'atto di costituzione della Regione Campania;

udito nell'udienza pubblica del 6 marzo 2012 il Giudice relatore Aldo Carosi;

uditi l'avvocato dello Stato Maria Letizia Guida per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Beniamino Caravita di Toritto per la Regione Campania.

*Ritenuto in fatto*

1. — Con ricorso notificato in data 13 maggio 2011 e depositato nella cancelleria della Corte in data 23 maggio 2011, il Presidente del Consiglio dei Ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha sollevato, in riferimento agli artt. 81, quarto comma, 117, secondo comma, lettera e), con riguardo alla materia del sistema contabile dello Stato, e 117, terzo comma, della Costituzione, con riguardo ai principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 1, commi 5, 6, 7, 8 e 9, nonché dell'art. 5, anche in riferimento alla nota informativa di cui all'art. 10, comma 2, della legge della Regione Campania 15 marzo 2011, n. 5 (Bilancio di previsione della Regione Campania per l'anno 2011 e bilancio di previsione per il triennio 2011-2013), pubblicata nel B.U.R. n. 18 del 16 marzo 2011.

1.1. — L'art. 1, comma 5, autorizza l'iscrizione della somma complessiva di euro 260.000.000,00 nelle seguenti unità previsionali di base (UPB): 1.82.227, denominata «Contributi per concorso nell'ammortamento di mutui» per euro 200.000.000,00 e 1.1.5, denominata «Acquedotti e disinquinamenti» per euro 60.000.000,00. Per la copertura finanziaria è stabilito che si faccia fronte con quota parte del risultato di amministrazione – avanzo di amministrazione a destinazione vincolata.

L'art. 1, comma 6, autorizza l'iscrizione nella UPB 7.28.64, denominata «Fondi di riserva per spese obbligatorie e per il pagamento dei residui passivi colpiti da perenzione amministrativa e reclamati dai creditori», della somma di euro 300.000.000,00 per il pagamento degli impegni di spesa di parte corrente ed in conto capitale regolarmente assunti negli esercizi precedenti, caduti in perenzione alla chiusura dell'esercizio precedente a quello cui si riferisce la legge regionale n. 5 del 2011, e che si prevedeva di pagare nel corso dell'esercizio 2011. Per la copertura finanziaria è stabilito che si faccia fronte con quota parte del risultato di amministrazione – avanzo di amministrazione.

L'art. 1, comma 7, autorizza l'iscrizione nella UPB 6.23.57, denominata «Spese generali, legali, amministrative e diverse», della somma di euro 75.000.000,00 per il pagamento dei debiti fuori bilancio. Per la copertura finanziaria è stabilito che si faccia fronte con quota parte del risultato di amministrazione – avanzo di amministrazione.

L'art. 1, comma 8, autorizza l'iscrizione nella UPB 4.15.38, denominata «Assistenza Sanitaria», della somma di euro 25.000.000,00 per «ricapitalizzazione Aziende sanitarie locali ed Aziende ospedaliere ex art. 2, comma 1, della legge regionale 27 agosto 2002, n. 17 – piano decennale – annualità 2011». Per la copertura finanziaria è previsto che si faccia fronte con quota parte del risultato di amministrazione – avanzo di amministrazione.

L'art. 1, comma 9, autorizza l'iscrizione della somma complessiva di euro 189.000.000,00 così come da elenco allegato sotto la lettera A. Per la copertura finanziaria è previsto che si faccia fronte con quota parte delle economie di cui al precedente comma.

Con riguardo alle predette disposizioni, il Presidente del Consiglio dei ministri deduce che non era stata ancora certificata l'effettiva disponibilità dell'avanzo di amministrazione con l'approvazione del rendiconto per l'esercizio finanziario 2010, così come invece sancito dall'art. 44, comma 3, della legge della Regione Campania 30 aprile 2002, n. 7 (Ordinamento contabile della Regione Campania articolo 34, comma 1, D.Lgs. 28 marzo 2000, n. 76). Per tale ragione, lo stanziamento delle somme di cui alle disposizioni impugnate risulterebbe privo della necessaria copertura finanziaria, in violazione dell'art. 81, quarto comma, Cost. e della competenza legislativa statale in materia di ordinamento contabile dello Stato (art. 117, secondo comma, lettera e, Cost.) e di determinazione dei principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica (art. 117, terzo comma, Cost.).

L'art. 1, comma 6, della predetta legge della Regione Campania n. 5 del 2011 è ulteriormente censurato dal Presidente del Consiglio dei ministri per violazione dell'art. 81, quarto comma, Cost., in quanto si osserva che, a fronte di uno stanziamento, in esso indicato, di euro 300.000.000,00, l'ammontare dei residui perenti al 31 dicembre 2008, ultimo dato ufficiale disponibile, era stato pari a circa euro 3.700.000.000,00. In proposito, sottolinea la ricorrente che l'entità di tale stanziamento non appare improntata a criteri di prudenzialità, in quanto, così come anche sostenuto dalla Corte dei Conti, Sezione delle Autonomie (delibera n. 14/AUT/2006), per apprestare una sufficiente garanzia di assolvimento delle obbligazioni assunte, la dotazione del fondo residui perenti dovrebbe avere una consistenza tale da assicurare un margine di copertura pari al 70% degli stessi.

L'art. 5, commi 1 e 2, della legge della Regione Campania n. 5 del 2011 autorizza il ricorso al mercato finanziario per l'esercizio 2011, nel limite complessivo di euro 58.450.000,00, ai sensi e per gli effetti dei commi 4 e 5 dell'art. 3 e dell'art. 9 della legge della Regione Campania n. 7 del 2002, per la realizzazione di investimenti e per partecipare a società che svolgano attività strumentali rispetto agli obiettivi della programmazione regionale (allegato C). Il Presidente del Consiglio dei ministri censura tale norma per violazione dell'art. 81, quarto comma, Cost., in quanto, non prevedendo essa il dettaglio dei capitoli e delle unità previsionali di base (UPB), non consentirebbe di verificare se la somma derivante dal ricorso al mercato finanziario sia utilizzata effettivamente per finanziare spese di investimento, in conformità con quanto stabilito «dall'art. 3, commi da 16 a 21-bis della legge n. 350 del 2008, convertito nella legge n. 133 del 2008», [recte: dall'art. 3, commi da 16 a 21-bis, della legge 24 dicembre 2003, n. 350 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2004), nonché dall'art. 62 del decreto-legge 23 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), convertito, con modificazioni, in legge 6 agosto 2008, n. 133], che costituiscono principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica a cui le Regioni devono attenersi.

Riguardo poi al pagamento degli oneri di ammortamento in conto interessi e in conto capitale derivanti dalle operazioni di indebitamento già realizzate dalla Regione (art. 5, comma 4), rileva la difesa erariale che gli stessi non sono quantificati e non vengono neanche indicate le correlate UPB di copertura finanziaria, sia riguardo al bilancio annuale di previsione 2011 che al bilancio pluriennale 2011-2013. Così disponendo, il legislatore regionale violerebbe l'art. 81, quarto comma, Cost., per la mancata copertura finanziaria, nonché l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., in materia di sistema tributario e contabile dello Stato.

L'art. 10, comma 2, della legge della Regione Campania n. 5 del 2011 prevede come allegato al bilancio, ai sensi degli artt. 58, comma 1, e 62, comma 8, del citato decreto-legge n. 112 del 2008, convertito, con modificazioni, in legge n. 133 del 2008, la nota informativa sugli oneri e gli impegni finanziari derivanti dagli strumenti finanziari derivati o dai contratti di finanziamento che includono una componente derivata sottoscritti dalla Regione.

Osserva il Presidente del Consiglio dei ministri che dalla nota informativa in questione, allegata al bilancio sotto la lettera G, risulta che la Regione Campania ha assunto oneri ed impegni finanziari relativi a strumenti finanziari, anche derivati, per un ammontare stimato per l'esercizio 2011 in complessivi euro 260.000.000,00, di cui euro 200.000.000,00 da indebitamento a tasso fisso ed euro 60.000.000,00 per indebitamento a tasso variabile. Poiché la nota informativa non indica le relative UPB di pertinenza, sostiene il ricorrente che tale spesa deve ritenersi priva di copertura finanziaria in violazione dell'art. 81, quarto comma, Cost., ai sensi del quale ogni legge che importa nuove o maggiori spese deve indicare i mezzi per farvi fronte.

2. — Si è costituita la Regione Campania in data 27 giugno 2011, eccependo l'inammissibilità e l'infondatezza delle prospettate censure.

In seguito, la Regione, con memoria depositata il 14 febbraio 2012, ha illustrato i motivi per i quali ha chiesto che le censure del Governo siano dichiarate infondate.

2.1. — La difesa regionale oppone innanzi tutto di aver iscritto in bilancio l'avanzo di amministrazione presunto secondo criteri di prudenzialità, desunti dai precedenti dati "storici" formalmente accertati dalle leggi di approvazione dei rendiconti, depurati delle economie di spese di cui all'art. 44, comma 1, lettere b), c) ed e), della legge della Regione Campania n. 7 del 2002; dati che attesterebbero nell'ultimo quinquennio la presenza di avanzi molto superiori a quello presunto iscritto nel bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2011.

La Regione Campania evidenzia inoltre che sarebbe imminente la votazione da parte del Consiglio regionale della legge di approvazione del rendiconto generale per l'anno di esercizio 2010 e che i dati che da essa emergono, desumibili già dalla delibera della Giunta regionale 4 ottobre 2011, n. 511 (Approvazione del progetto di rendiconto generale per l'anno 2010 e relativo disegno di legge. Provvedimenti), renderebbero palese l'adeguata consistenza dell'avanzo di amministrazione a copertura delle contestate iscrizioni di risorse per le diverse unità previsionali di base. Più dettagliatamente, essi evidenzerebbero un avanzo di amministrazione al 31 dicembre 2011 ammontante ad euro 1.820.000.000,00.

Osserva ulteriormente la difesa regionale che l'iscrizione in bilancio preventivo dell'avanzo presunto di amministrazione è certamente consentita dall'art. 18, comma 6, della legge della Regione Campania n. 7 del 2002. Come inoltre prevede l'art. 44, comma 2, della medesima legge regionale, con l'approvazione del rendiconto si provvederà poi ad accertare il risultato di amministrazione (avanzo o disavanzo di amministrazione). Conseguentemente, ai sensi dell'art. 29, comma 2, lettera d), della predetta legge regionale n. 7 del 2002, con la legge di assestamento si renderanno definitivi i dati previsti in via presuntiva dalla legge di bilancio, disponendo se del caso le variazioni degli stanziamenti delle unità previsionali di base che risultassero necessarie.

Sarebbe quindi giustificabile un utilizzo, modesto e fortemente contenuto, ed in ogni caso subordinato al suo formale accertamento attraverso l'approvazione del rendiconto generale, dell'avanzo di amministrazione sussistente al 31 dicembre 2010, pensato come misura contabile di supporto per far fronte alle esigenze di spesa più impellenti. Sono richiamate in proposito, in senso conforme, le deliberazioni della Corte dei Conti, Sezione regionale di controllo per la Lombardia, 16 marzo 2011, n. 133 e n. 134.

Con particolare riguardo all'impugnato art. 1, comma 9, che recava l'autorizzazione di varie spese per complessivi euro 189.000.000,00, la difesa regionale osserva che quella previsione era originariamente volta ad assicurare copertura finanziaria a specifici interventi regionali analiticamente dettagliati nel prospetto allegato al bilancio, individuati nell'allegato A della legge della Regione Campania n. 5 del 2011.

Nondimeno, con la successiva legge della Regione Campania 4 agosto 2011, n. 15 (Variazioni al bilancio di previsione per l'anno finanziario 2011), si è proceduto alla soppressione di tale previsione di spesa, come risulterebbe dalla Tabella A allegata a tale legge, che reca una variazione di segno negativo per euro 189.000.000,00, relativa alla UPB di entrata 15.49.90, denominata «avanzo di amministrazione».

2.1.1. — Relativamente all'ulteriore censura rivolta all'art. 1, comma 6, in riferimento all'ammontare del fondo iscritto nel bilancio 2011 per il pagamento dei residui caduti in perenzione amministrativa, stimato dal ricorrente troppo esiguo rispetto a quanto sostenuto dalla Corte dei Conti, Sezione Autonomie, nella delibera n. 141/AUT/2006 (secondo la quale è necessaria la previsione nei bilanci degli Enti di un margine di copertura pari al 70% dei residui caduti in perenzione), la difesa della Regione Campania evidenzia innanzi tutto la mancanza di un'espressa previsione normativa al riguardo. Inoltre, sulla premessa che la previsione in bilancio di risorse destinate alla ricostituzione dei residui passivi perenti non possa che ancorarsi a stime relative all'analisi di dati storici, costituiti dalle richieste di pagamento da parte degli aventi diritto, e quindi ad una razionale e prudente proiezione statistica dei dati medi riscontrati, tale da assicurare una garanzia di assolvimento media, la Regione evidenzia che la somma di euro 300.000,00 stanziata nella UPB 7.28.64, denominata «Fondi di riserva per spese

obbligatorie e per il pagamento dei residui passivi colpiti da perenzione amministrativa e reclamati dai creditori», è pienamente in linea con la media dei pagamenti occorsi per tali ragioni negli esercizi precedenti, pari ad euro 279.000.000,00.

2.2. — Relativamente all'impugnativa dell'art. 5 della legge della Regione Campania n. 5 del 2011, nella parte in cui autorizza il ricorso al mercato finanziario per l'esercizio 2011 entro il limite di euro 58.450.000,00 per la realizzazione di investimenti e per partecipare a società che svolgano attività strumentali rispetto agli obiettivi della programmazione regionale, poiché mancherebbe l'indicazione del dettaglio dei capitoli e delle unità previsionali di base, la Regione Campania ritiene che la censura derivi da un evidente equivoco, in quanto nell'allegato C alla impugnata legge è indicata la UPB pertinente e, precisamente, la UPB 22.84.245, denominata «2007/2013 – Fondo unico UE/Stato/Regione per spese di investimento».

2.3. — Parimenti, riguardo al comma 4 dell'art. 5 concernente il pagamento degli oneri di ammortamento in conto interessi ed in conto capitale derivanti dalle operazioni di indebitamento già realizzate dalla Regione, che secondo il Presidente del Consiglio dei ministri integrerebbe la violazione dell'art. 81, quarto comma, Cost., per la mancata copertura finanziaria, nonché dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., in materia di sistema tributario e contabile dello Stato, in quanto detti oneri non sarebbero quantificati e non verrebbero neanche indicate le correlate UPB di copertura finanziaria, sia riguardo al bilancio di previsione annuale 2011 che al bilancio pluriennale 2011-2013, obietta la Regione Campania che gli oneri di ammortamento di cui trattasi sono riportati in bilancio, segnatamente, alle pagine 40 e 42, rispettivamente della tabella SPESA – Bilancio annuale a legislazione vigente 2011/2013 e della tabella SPESA – Bilancio pluriennale a legislazione vigente 2011/2013, tabelle che costituiscono parti integranti della legge della Regione Campania n. 5 del 2011 e dalle quali si evincono i suddetti dati (UPB 7.25.46, denominata «Rimborso prestiti e mutui»).

2.4. — Con riguardo, infine, all'ultima questione prospettata con il di ricorso – con cui viene eccepita la violazione dell'art. 81, quarto comma, Cost. in relazione alla nota informativa allegata al bilancio di previsione per l'esercizio 2011 sotto la lettera G, come previsto dall'art. 10, comma 2, della legge della Regione Campania n. 5 del 2011, in quanto tale nota non indicherebbe le UPB di pertinenza, con la conseguenza che la spesa sarebbe priva di copertura finanziaria – osserva la difesa regionale che gli oneri per interessi derivanti dall'indebitamento a tasso fisso, stimati in circa euro 200.000.000, 00 (quinto capoverso della nota informativa di cui all'allegato G), nonché quelli per l'indebitamento a tasso variabile (sesto capoverso della medesima nota), si riferiscono a tutte le posizioni debitorie della Regione Campania.

3. — In conclusione, la Regione Campania chiede preliminarmente che la Corte accordi un rinvio della trattazione già fissata all'udienza pubblica del 6 marzo 2012, al fine di consentire il perfezionamento dell'iter approvativo del rendiconto dell'anno 2010, circostanza che priverebbe di rilevanza concreta le censure di illegittimità costituzionale mosse avverso la legge della Regione Campania n. 5 del 2011.

In subordine, la Regione eccepisce, per le ragioni esposte, l'inammissibilità e l'infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale così come prospettate dallo Stato.

#### *Considerato in diritto*

1. — Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, commi 5, 6, 7, 8 e 9, e 5, anche in riferimento alla nota informativa di cui all'art. 10, comma 2, allegato G, della legge della Regione Campania 15 marzo 2011, n. 5 (Bilancio di previsione della Regione Campania per l'anno 2011 e bilancio di previsione per il triennio 2011-2013), pubblicata nel B.U.R. n. 18 del 16 marzo 2011.

2. — I commi 5, 6, 7, 8 e 9 dell'art. 1 sono stati impugnati in relazione all'art. 81, quarto comma, della Costituzione ed ai principi generali sul sistema contabile dello Stato ricavabili dall'art. 117,

secondo comma, lettera e), e terzo comma, Cost., perché dispongono che la copertura finanziaria delle somme iscritte alle UPB 1.82.277, 1.1.15, 7.28.64, 6.23.57 e 4.15.38 ammontanti ad euro 660.000.000,00, nonché l'iscrizione della somma complessiva di euro 189.000.000,00, come da allegato A della legge di bilancio 2011, sia realizzata attraverso l'utilizzazione dell'avanzo di amministrazione dell'esercizio precedente, ancora in pendenza di accertamento per effetto della mancata approvazione del rendiconto 2010.

L'art. 1, comma 6, della predetta legge regionale è ulteriormente censurato dal Presidente del Consiglio dei ministri per violazione dell'art. 81, quarto comma, Cost., in quanto l'entità di tale stanziamento non appare improntata al criterio della prudenza, tenuto conto che l'ammontare dei residui perenti al 31 dicembre 2008, ultimo dato ufficiale disponibile, era pari a circa euro 3.700.000.000,00.

In proposito, viene richiamata la delibera della Corte dei conti, Sezione delle Autonomie, n. 14/AUT/2006, secondo la quale la dotazione del fondo per il pagamento dei residui perenti, per assicurare sufficiente garanzia di assolvimento delle obbligazioni assunte, dovrebbe avere una consistenza pari ad almeno il 70% delle somme cancellate dalle scritture contabili per tale causale.

L'art. 1, comma 5, autorizza l'iscrizione della somma complessiva di euro 260.000.000,00 nelle seguenti unità previsionali di base (UPB): 1.82.227, denominata «Contributi per concorso nell'ammortamento di mutui», per euro 200.000.000,00; 1.1.5, denominata «Acquedotti e disinquinamenti», per euro 60.000.000,00. La disposizione prevede altresì che alla copertura finanziaria si faccia fronte con quota parte dell'avanzo di amministrazione a destinazione vincolata. L'art. 1, comma 1, della legge della Regione Campania 6 dicembre 2011, n. 21 (Ulteriori disposizioni urgenti in materia di finanza regionale), ha modificato la copertura del concorso nell'ammortamento mutui, sostituendo il comma 246 dell'art. 1 della legge della Regione Campania 15 marzo 2011, n. 4 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2011 e pluriennale 2011-2013 della Regione Campania – legge finanziaria regionale 2011), nel modo seguente: «Nell'ambito della politica regionale finanziata dal fondo per le aree sottoutilizzate (FAS) all'esito dell'approvazione del programma attuativo regionale, ai sensi della Del. n. 166 del 2007, come modificata dalla Del. n. 1 del 2009, ed alla piena disponibilità delle risorse programmate, sono stanziati, per il triennio 2011-2013, risorse finanziarie, pari ad euro 200.000.000,00 per ogni annualità, per complessivi euro 600.000.000,00, per provvedere al pagamento dei contributi sui mutui contratti entro il 31 dicembre 2010 da Enti locali per la realizzazione di opere pubbliche, ai sensi della legge regionale 31 ottobre 1978, n. 51 (Normativa regionale per la programmazione, il finanziamento e la esecuzione di lavori pubblici e di opere di pubblico interesse, snellimento delle procedure amministrative, deleghe e attribuzioni agli Enti locali), della legge regionale 12 dicembre 1979, n. 42 (Interventi regionali per la costruzione, l'ampliamento, il miglioramento, il completamento e l'acquisto di impianti e attrezzature sportive per la promozione e la diffusione della pratica sportiva), della legge regionale 6 maggio 1985, n. 50 (Contributo della Regione per opere di edilizia scolastica) e della legge regionale 27 febbraio 2007, n. 3 (Disciplina dei lavori pubblici, dei servizi e delle forniture in Campania). La UPB 1.1.1. è incrementata di euro 1.100.000,00 per fronteggiare la grave situazione di dissesto idraulico idrogeologico che interessa il territorio regionale di cui euro 550.000,00 destinati al consorzio di bonifica Destra fiume Sele».

L'art. 1, comma 2, della citata legge della Regione Campania n. 21 del 2011 ha inoltre sostituito l'art. 1, comma 5, della legge della Regione Campania n. 5 del 2011, che ha conseguentemente assunto il seguente tenore: «È autorizzata l'iscrizione della somma di euro 60.000.000,00 nella UPB 1.1.5 denominata "Acquedotti e disinquinamenti". Per la copertura finanziaria si fa fronte con quota parte del risultato di amministrazione – avanzo di amministrazione a destinazione vincolata proveniente dalle risorse liberate dal POR 2000/2006».

L'art. 1, comma 6, autorizza l'iscrizione nella UPB 7.28.64, denominata «Fondi di riserva per spese obbligatorie e per il pagamento dei residui passivi colpiti da perenzione amministrativa e reclamati dai creditori», della somma di euro 300.000.000,00 per il pagamento degli impegni di spesa di parte corrente ed in conto capitale regolarmente assunti, ma caduti in perenzione alla chiusura dell'esercizio precedente.

L'art. 1, comma 7, autorizza l'iscrizione nella UPB 6.23.57, denominata «Spese generali, legali, amministrative e diverse», della somma di euro 75.000.000,00 destinata al pagamento dei debiti fuori bilancio. La norma è stata modificata dall'art. 1, comma 5, della legge della Regione Campania 4 agosto 2011, n. 14 (Disposizioni urgenti in materia di finanza regionale), il quale ha statuito che «Le autorizzazioni di spesa di cui al bilancio per l'esercizio finanziario 2011, approvato con legge regionale 15 marzo 2011, n. 5 (Bilancio di previsione della Regione Campania per l'anno 2011 e bilancio di previsione per il triennio 2011-2013), sono ridotte in termini di competenza e cassa per complessivi euro 18.267.000,00, così come dettagliatamente indicato nell'allegato A».

In tale tabella, per effetto del rinvio operato dalla norma, sono state modificate alcune autorizzazioni di spesa, tra cui quella relativa alla predetta UPB, diminuita di euro 780.000,00 rispetto allo stanziamento iniziale.

L'art. 1, comma 8, autorizza l'iscrizione nella UPB 4.15.38, denominata «Assistenza Sanitaria», della somma di euro 25.000.000,00 per ricapitalizzazione Aziende Sanitarie Locali ed Aziende Ospedaliere ex art. 2, comma 1, della legge della Regione Campania 27 agosto 2002, n. 17 (Provvedimenti urgenti per la copertura dei disavanzi delle aziende sanitarie per l'anno 2001) – piano decennale – annualità 2011. La norma è stata modificata dall'art. 1, comma 5, della legge della Regione Campania n. 14 del 2011, il quale, attraverso il medesimo meccanismo normativo descritto con riguardo al precedente comma 7, ha modificato l'autorizzazione di spesa, di cui alla predetta UPB, riducendola di euro 1.690.000,00 rispetto allo stanziamento originario.

L'art. 1, comma 9, autorizza l'iscrizione della somma complessiva di euro 189.000.000,00 come da elenco allegato sotto la lettera A (detta tabella contempla una serie analitica di spese, di cui euro 177.373.313,39 destinate a spese correnti e obbligatorie), prevedendo che la copertura finanziaria sia assicurata con quota parte delle economie di cui al precedente comma. L'art. 1 della legge della Regione Campania 4 agosto 2011, n. 15 (Variazioni al bilancio di previsione per l'anno finanziario 2011), ha introdotto modificazioni nello stato di previsione dell'entrata, disponendo (tabella A, colonna competenza) la riduzione della UPB 15.49.90 – parte entrata – denominata «Avanzo di amministrazione», per euro 189.000.000,00.

2.1. — Le censure rivolte all'art. 1, commi 6, 7, 8 e 9, della legge regionale n. 5 del 2011 in relazione all'impiego dell'avanzo di amministrazione 2010 al bilancio 2011 sono fondate.

Non è infatti conforme ai precetti dell'art. 81, quarto comma, Cost. realizzare il pareggio di bilancio in sede preventiva attraverso la contabilizzazione di un avanzo di amministrazione non accertato e verificato a seguito della procedura di approvazione del bilancio consuntivo dell'esercizio precedente.

Neppure l'effetto delle nuove norme regionali sulle disposizioni impugnate è riuscito a sanare il vizio originario. Le norme modificative dei commi 7 e 8 hanno ridotto gli stanziamenti iniziali coperti con l'avanzo di amministrazione: quindi hanno diminuito l'entità complessiva delle poste prive di copertura, lasciando tuttavia inalterato il problema che ha dato luogo all'impugnazione del Presidente del Consiglio dei ministri.

Analogamente, la modifica introdotta dall'art. 1 della legge della Regione Campania n. 15 del 2011, ha aggravato la contraddittorietà dell'art. 1, comma 9, della legge impugnata. La norma originaria traeva la copertura della spesa di euro 189.000.000,00 dalle economie di spesa del comma precedente, il quale prevedeva uno stanziamento complessivo di euro 25.000.000,00 palesemente inferiore alla spesa programmata. La modifica intervenuta ha ridotto di pari importo l'avanzo di amministrazione presunto, lasciando immutato il comma 9 e l'allegato sub A comprendente l'originaria serie di spese, in ordine alle quali la mancata copertura permane con maggiore evidenza rispetto alla precedente situazione. Peraltro, nell'allegato A sono presenti in percentuale preponderante spese correnti ed obbligatorie (ivi comprese quelle di personale) le quali – per loro intrinseca natura – vengono attivate fin dall'inizio dell'esercizio finanziario.

La legge della Regione Campania n. 7 del 2002 stabilisce all'art. 44, commi 2 e 3, che «2. Il risultato di amministrazione è accertato con l'approvazione del rendiconto e può consistere in un avanzo o in un disavanzo di amministrazione. Esso è pari al fondo di cassa aumentato dei residui attivi e diminuito dei residui passivi. 3. L'utilizzo dell'avanzo di amministrazione può avvenire soltanto quando ne sia dimostrata l'effettiva disponibilità con l'approvazione del rendiconto dell'anno precedente»

L'art. 187, comma 3, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), richiamato in via analogica anche dalla difesa della Regione resistente, prescrive che «Nel corso dell'esercizio al bilancio di previsione può essere applicato, con delibera di variazione, l'avanzo di amministrazione presunto derivante dall'esercizio immediatamente precedente con la finalizzazione di cui alle lettere a), b) e c) del comma 2. Per tali fondi l'attivazione delle spese può avvenire solo dopo l'approvazione del conto consuntivo dell'esercizio precedente, con eccezione dei fondi, contenuti nell'avanzo, aventi specifica destinazione e derivanti da accantonamenti effettuati con l'ultimo consuntivo approvato, i quali possono essere immediatamente attivati».

Entrambe le norme sono dunque preclusive della soluzione legislativa impugnata dal Presidente del Consiglio dei ministri. Quel che è più importante, esse sono strettamente collegate ai principi costituzionali della corretta copertura della spesa e della tutela degli equilibri di bilancio, consacrati nell'art. 81, quarto comma, Cost.

In altre parole, anche se la regola violata dalla Regione nel caso di specie non fosse codificata nella pertinente legislazione di settore, l'obbligo di copertura avrebbe dovuto essere osservato, attraverso la previa verifica di disponibilità delle risorse impiegate, per assicurare il tendenziale equilibrio tra entrate ed uscite. È costante orientamento di questa Corte, in relazione al parametro dell'art. 81, quarto comma, Cost., che la copertura deve essere credibile, sufficientemente sicura, non arbitraria o irrazionale (sentenze n. 106 del 2011, n. 68 del 2011, n. 141 e n. 100 del 2010, n. 213 del 2008, n. 384 del 1991 e n. 1 del 1966).

Nella memoria e nella discussione orale la Regione resistente ha sostenuto che l'avanzo di amministrazione, ancorché non accertato attraverso l'approvazione del rendiconto, risulterebbe del tutto attendibile, in considerazione della serie storica dei risultati di amministrazione, la quale sarebbe costante nella prevalenza delle attività sulle passività. Ciò anche alla luce della rilevante massa di residui attivi presenti nel progetto di bilancio consuntivo redatto dalla Giunta, ma non ancora approvato dal Consiglio. In particolare, la Regione ha posto l'attenzione sui diversi concetti di iscrizione ed utilizzazione dell'avanzo presunto di amministrazione, sostenendo che, nel caso di specie, si verterebbe nella prima ipotesi, la quale sarebbe consentita dall'ordinamento contabile regionale (art. 18, comma 6, della legge regionale n. 7 del 2002). A differenza dell'utilizzazione, l'iscrizione costituirebbe un dato puramente formale, improduttivo di effetti giuridici negativi per l'equilibrio del bilancio.

Le considerazioni esposte non sono fondate, né con riguardo alla pretesa di ritenere legittimo il pareggio del bilancio preventivo attraverso l'applicazione di un avanzo così stimato, né con riguardo all'invocata solidità storica del bilancio regionale.

Nell'ordinamento finanziario delle amministrazioni pubbliche i principi del pareggio e dell'equilibrio tendenziale fissati nell'art. 81, quarto comma, Cost. si realizzano attraverso due regole, una statica e l'altra dinamica: la prima consiste nella parificazione delle previsioni di entrata e spesa; la seconda, fondata sul carattere autorizzatorio del bilancio preventivo, non consente di superare in corso di esercizio gli stanziamenti dallo stesso consentiti. La loro combinazione protegge l'equilibrio tendenziale in corso di esercizio a condizione che le pertinenti risorse correlate siano effettive e congruenti.

La Regione Campania, calcolando nella quantificazione preventiva un avanzo presunto ed – in quanto tale – giuridicamente inesistente, ha ampliato in modo illegittimo il ventaglio di spesa autorizzata attraverso l'iscrizione delle partite previste nell'art. 1, commi 6, 7, 8 e 9. Né in contrario può addursi – come fa la Regione resistente – la disposizione contenuta nell'art. 18, comma 6, della legge regionale n. 7 del 2002, la quale, prevedendo che «Tra le entrate o le spese di cui alla lettera b) del comma 3 è iscritto il presunto avanzo o disavanzo di amministrazione, calcolato senza tener conto delle somme di cui al

comma 5», non fa altro che ribadire il carattere formale dell'eventuale iscrizione dell'avanzo presunto di amministrazione, per sua natura inidoneo a legittimare autorizzazioni di spesa fino all'approvazione in sede di rendiconto. Una diversa interpretazione, ancorché logicamente incompatibile col già citato disposto dell'art. 44, comma 3, della stessa legge regionale, la renderebbe costituzionalmente illegittima per evidente contrasto col principio di equilibrio del bilancio contenuto nell'art. 81, quarto comma, Cost.

È bene altresì ricordare che l'avanzo di amministrazione costituisce una specie della più ampia categoria del risultato di amministrazione, il quale – per effetto della somma algebrica tra residui attivi, passivi e fondo di cassa – può avere quale esito l'avanzo, il disavanzo o il pareggio.

Il risultato non ancora riconosciuto attraverso l'approvazione del rendiconto dell'anno precedente viene denominato, secondo la prassi contabile, "risultato presunto". Esso consiste in una stima provvisoria, priva di valore giuridico ai fini delle corrispondenti autorizzazioni di spesa.

Nessuna spesa può essere accesa in poste di bilancio correlate ad un avanzo presunto, se non quella finanziata da fondi vincolati e regolarmente stanziati nell'esercizio precedente. Il risultato di amministrazione presunto, che a sua volta può concretarsi nella stima di un avanzo, di un pareggio o di un disavanzo, consiste in una previsione ragionevole e prudente, formulata in base alla chiusura dei conti intervenuta al 31 dicembre, del definitivo esito contabile, il quale sarà stabilizzato solo in sede di approvazione del rendiconto.

Il suo ausilio in sede di impianto e gestione del bilancio di previsione – la fisiologia contabile è nel senso dell'iscrivibilità solo in corso di gestione, perché il termine per l'approvazione del bilancio di previsione è antecedente a quello di chiusura dell'esercizio precedente; tuttavia, nel caso in esame, la legge regionale di approvazione è intervenuta ad anno inoltrato – è soprattutto quello di ripristinare tempestivamente gli equilibri di bilancio nel caso di disavanzo presunto, attraverso l'applicazione del pertinente valore negativo al bilancio in corso ed il prudentiale correlato accantonamento di risorse indispensabili nel caso in cui il rendiconto palesi successivamente, ad esercizio inoltrato, un risultato negativo certo e più difficile da correggere nel residuo arco temporale annuale a disposizione.

In buona sostanza, mentre la corretta pratica contabile prescrive un atteggiamento tempestivo e prudentiale nei confronti del disavanzo presunto, il legislatore vieta tassativamente l'utilizzazione dell'avanzo presunto per costruire gli equilibri del bilancio, in quanto entità economica di incerta realizzazione e, per ciò stesso, produttiva di rischi per la sana gestione finanziaria dell'ente pubblico.

Nel caso in esame, peraltro, la situazione di pregiudizio per gli equilibri di bilancio viene aggravata dalla natura corrente e/o obbligatoria delle spese coperte con l'avanzo di amministrazione presunto. Detta categoria di passività è caratterizzata, per sua intrinseca natura, dalla doverosità e dalla scadenza obbligatoria dei pertinenti esborsi, assolutamente irriducibili ai tempi ed all'alea della procedura di verifica ed approvazione dell'avanzo di amministrazione.

La disciplina giuridicamente e temporalmente incompressibile delle obbligazioni passive correlate alle impugnate disposizioni autorizzatorie della spesa contrasta in radice la tesi regionale della semplice iscrizione dell'avanzo, improduttiva di effetti giuridici.

Anche l'invocata solidità storica del bilancio regionale non può essere condivisa.

In relazione ai termini con cui la questione viene prospettata, occorre considerare, in direzione argomentativa opposta a quella della Regione resistente, che la Corte conti, Sezione regionale della Campania – nell'esercizio della funzione di controllo sul rendiconto generale della Regione per l'esercizio finanziario 2008 – ultimo rendiconto approvato alla data di approvazione del bilancio 2011 – ha avuto modo di accertare (delibera n. 245 del 2011) rilevanti criticità nella struttura e nell'equilibrio della situazione economico finanziaria della Regione stessa. Esse possono essere così riassunte: mancata imputazione delle risorse affluite nei conti di tesoreria, ivi conservate per lunghi periodi sì da pregiudicare il regolare accertamento delle pertinenti entrate; "superfetazione" di residui attivi e passivi

attraverso un anomalo passaggio nelle partite di giro di somme per molto tempo in attesa di definitiva imputazione; mantenimento di un ingente volume di residui attivi, a fronte dei quali non esiste il correlato credito per effetto della già avvenuta riscossione nelle contabilità speciali.

L'analisi puntuale della Sezione regionale campana della Corte dei conti in ordine alla precarietà degli equilibri del bilancio consuntivo campano, unitamente al rilievo che la Regione risulta tuttora interessata agli obblighi del piano di rientro sanitario, la cui disciplina presuppone la deficitarietà strutturale di un settore di spesa il quale rappresenta una percentuale preponderante delle uscite regionali, contesta – anche sotto il profilo fattuale – la tesi difensiva della Regione Campania.

2.2. — In relazione all'insufficiente stanziamento del fondo per il pagamento dei residui perenti, la difesa della Regione ritiene inconferente il parametro indicato nel ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri per censurare la dimensione percentuale dello stanziamento destinato a fronteggiare i residui perenti rispetto al complesso delle scritture di tale natura eliminate dal bilancio consuntivo. Una pronuncia in sede di controllo della Corte dei conti (Sezione delle Autonomie – delibera n. 14/AUT/2006) non potrebbe infatti costituire riferimento normativo nel giudizio di legittimità costituzionale.

Quanto all'attendibilità della stima contenuta nel bilancio di previsione 2011, la Regione produce una serie di riferimenti storici inerenti ai pagamenti dei residui perenti, dai quali emerge che lo stanziamento di euro 300.000.000,00 si colloca in una fascia mediana rispetto a detti valori. Questo confermerebbe un comportamento diligente e prudentiale nel definire detta partita di spesa.

Infine, viene richiamata la legge della Regione Campania 27 gennaio 2012, n. 2 (Bilancio di previsione della Regione Campania per l'anno 2012 e Bilancio pluriennale per il triennio 2012-2014), nella quale il pertinente stanziamento sarebbe elevato ad euro 500.000.000,00, a dimostrazione della volontà della Regione di attenersi ai canoni di sana gestione finanziaria proposti dalla Corte dei conti.

L'assunto della difesa regionale non può essere condiviso. La perenzione amministrativa – come è noto – consiste nell'eliminazione dalla contabilità finanziaria dei residui passivi non smaltiti, decorso un breve arco temporale dall'esercizio in cui è stato assunto il relativo impegno. Essa, fino alla decorrenza dei termini per la prescrizione, non produce però alcun effetto sul diritto del creditore, la cui posizione è assolutamente intangibile da parte dei procedimenti contabili. Per questo motivo l'amministrazione debitrice deve essere sempre pronta a pagare secondo i fisiologici andamenti dell'obbligazione passiva: le somme eliminate, ma correlate a rapporti obbligatori non quiescenti, devono quindi essere reiscritte nell'esercizio successivo a quello in cui è maturata la perenzione per onorare i debiti alle relative scadenze.

L'infedeltà principio di conservazione delle risorse necessarie per onorare il debito della pubblica amministrazione si è di recente accentuato attraverso una più rigorosa disciplina dei tempi di adempimento da parte di quest'ultima (tra i provvedimenti legislativi sollecitatori è opportuno richiamare il decreto legislativo 9 ottobre 2002, n. 231, recante «Attuazione della direttiva 2000/35/CE relativa alla lotta contro i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali» e la direttiva 16 febbraio 2011, n. 2011/7/UE, recante «Direttiva del parlamento europeo e del Consiglio relativa alla lotta contro i ritardi di pagamento nella transazioni commerciali (rifusione) (Testo rilevante ai fini del SEE)»).

Non può essere condivisa l'opinione della Regione resistente, la quale ricava dall'assenza di una precisa disposizione in tema di rapporti tra residui perenti e risorse destinate alla loro reiscrizione l'assoluta irrilevanza della censura formulata dal Presidente del Consiglio dei ministri.

Caratteristica fondamentale del bilancio di previsione è quella di riferirsi alle operazioni ipotizzate nell'esercizio di riferimento, le quali – proprio in base al principio costituzionale dell'equilibrio tendenziale tra spese ed entrate di cui all'art. 81, quarto comma, Cost. – dovrebbero compensarsi nel confronto tra attività e passività.

Poiché dette operazioni compensative sono collegate – nel caso dei residui perenti – a rapporti obbligatori passivi già strutturati, è di tutta evidenza che una percentuale di copertura così bassa tra

risorse destinate alle reiscrizioni e somme afferenti ad obbligazioni passive pregresse orienta la futura gestione del bilancio verso un inevitabile squilibrio.

Neppure convincono i dati storici presentati dalla difesa della resistente circa i pagamenti in conto residui perenti degli anni precedenti: essi non garantiscono affatto l'avvenuta soddisfazione di tutti i creditori scaduti, i quali nei bilanci consuntivi degli anni precedenti sono stimati in misura notevolmente superiore.

Quanto al richiamato aumento dello stanziamento specifico nel bilancio di previsione 2012, l'argomento è inconferente in quanto riferito ad un esercizio successivo, condizionato da scadenze obbligatorie temporalmente differenziate. Questa Corte ha già avuto modo di ricordare che l'obbligo di copertura deve essere osservato con puntualità rigorosa nei confronti delle spese incidenti sull'esercizio in corso e che deve essere perseguito il tendenziale equilibrio tra entrate ed uscite, valutando gli oneri gravanti sui pertinenti diversi esercizi (sentenze n. 384 del 1991 e n. 1 del 1966).

2.3. — La questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 5, è fondata con riguardo sia alla denunciata formulazione originaria sia a quella risultante dalle modifiche apportate dal comma 2 dell'art. 1 della legge della Regione Campania n. 21 del 2011. In particolare, detto *ius superveniens* presenta gli stessi vizi censurati nel ricorso dello Stato e, pertanto, in forza del principio di effettività della tutela costituzionale delle parti nel giudizio in via di azione (*ex plurimis*, sentenza n. 40 del 2010), deve essere assoggettato a scrutinio e dichiarato costituzionalmente illegittimo.

La fattispecie dell'art. 1, comma 5, è diversa da quella degli altri commi impugnati: viene infatti invocato dal legislatore campano un vincolo di destinazione sia delle somme originariamente stanziare sia di quelle risultanti dalla precitata novella intervenuta nel dicembre 2011.

È necessario premettere che i vincoli di destinazione delle risorse confluenti a fine esercizio nel risultato di amministrazione permangono anche se quest'ultimo non è capiente a sufficienza o è negativo: in questi casi l'ente deve ottemperare a tali vincoli attraverso il reperimento delle risorse necessarie per finanziare gli obiettivi, cui sono dirette le entrate vincolate refluite nel risultato di amministrazione negativo o incapiente.

A ben vedere, questa eccezione non è riconducibile alla ratio intrinseca dell'istituto del risultato presunto (la cui disciplina è preordinata piuttosto alla prudente cautela nella gestione delle uscite), bensì alla clausola generale in materia contabile che garantisce l'esatto impiego delle risorse stanziare per specifiche finalità di legge.

Ferma restando questa regola eccezionale in ordine alla utilizzazione dell'avanzo di amministrazione presunto vincolato, la legge di approvazione del bilancio di previsione e le note a corredo dello stesso devono tuttavia individuare con esattezza le ragioni normative dei fondi vincolati, nel rispetto dei principi di chiarezza e di verificabilità dell'informazione.

Come è stato sottolineato anche dalla Corte dei conti, Sezione regionale della Campania, nella richiamata relazione al rendiconto 2008, la Regione non ha mai compilato l'apposito allegato al bilancio previsto dall'art. 18, comma 11, lettera a), della legge regionale di contabilità n. 7 del 2002 per il confronto tra entrate e spese a destinazione vincolata il quale, invece, deve costituire un indefettibile strumento di controllo per la costruzione dell'equilibrio del bilancio. All'assenza della nota prevista dalla legge di contabilità regionale si accompagna il silenzio della Regione circa i presupposti normativi dell'utilizzazione in deroga al principio generale del previo accertamento del risultato di amministrazione complessivo.

Con riguardo alla spesa in esame, non è possibile dunque ricavare da alcuna fonte informativa gli estremi delle disposizioni inerenti allo specifico vincolo di cui alla somma di euro 60.000.000,00 destinata ad acquedotti e disinquinamento, essendo stato inserito nella modifica intervenuta nel dicembre 2011 un semplice riferimento al programma operativo regionale (POR) 2000-2006. Peraltro, alcuni

elementi sintomatici in senso contrario all'esistenza del vincolo si possono ricavare sia dalla tipologia delle spese finanziate con detto avanzo sia dalle osservazioni formulate dalla Corte dei conti nella relazione sul rendiconto 2008.

L'art. 1, comma 5, della legge regionale n. 5 del 2011 dispone: «è autorizzata l'iscrizione della somma complessiva di euro 260.000.000,00 nelle seguenti unità previsionali di base (UPB): 1.82.227 denominata 'Contributi per concorso nell'ammortamento di mutui' per euro 200.000.000,00 e 1.1.5 denominata 'Acquedotti e disinquinamenti' per euro 60.000.000,00. Per la copertura finanziaria si farà fronte con quota parte del risultato di amministrazione – avanzo di amministrazione a destinazione vincolata».

La norma in questione ha subito modificazioni dirette e indirette per effetto della successiva legge della Regione Campania n. 21 del 2011, il cui art. 1, commi 1 e 2, recita: «1. Il comma 246 dell'articolo 1 della legge regionale 15 marzo 2011, n. 4 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2011 e pluriennale 2011 – 2013 della Regione Campania – Legge finanziaria regionale 2011), è sostituito dal seguente: “246. Nell'ambito della politica regionale finanziata dal fondo per le aree sottoutilizzate (FAS) all'esito dell'approvazione del programma attuativo regionale, ai sensi della delibera CIPE n. 166 del 2007, come modificata dalla delibera CIPE n. 1 del 2009, ed alla piena disponibilità delle risorse programmate, sono stanziati, per il triennio 2011-2013, risorse finanziarie, pari ad euro 200.000.000,00 per ogni annualità, per complessivi euro 600.000.000,00, per provvedere al pagamento dei contributi sui mutui contratti entro il 31 dicembre 2010 da Enti locali per la realizzazione di opere pubbliche, ai sensi della legge regionale 31 ottobre 1978, n. 51 (Normativa regionale per la programmazione, il finanziamento e la esecuzione di lavori pubblici e di opere di pubblico interesse, snellimento delle procedure amministrative, deleghe e attribuzioni agli Enti locali), della legge regionale 12 dicembre 1979, n. 42 (Interventi regionali per la costruzione, l'ampliamento, il miglioramento, il completamento e l'acquisto di impianti e attrezzature sportive per la promozione e la diffusione della pratica sportiva), della legge regionale 6 maggio 1985, n. 50 (Contributo della Regione per opere di edilizia scolastica) e della legge regionale 27 febbraio 2007, n. 3 (Disciplina dei lavori pubblici, dei servizi e delle forniture in Campania). La UPB 1.1.1 è incrementata di euro 1.100.000,00 per fronteggiare la grave situazione di dissesto idraulico idrogeologico che interessa il territorio regionale di cui euro 550.000,00 destinati al consorzio di bonifica Destra fiume Sele. 2. Il comma 5 dell'articolo 1 della legge regionale 15 marzo 2011, n. 5 (Bilancio di previsione della Regione Campania per l'anno 2011 e bilancio di previsione per il triennio 2011-2013), è sostituito dal seguente: “5. È autorizzata l'iscrizione della somma di euro 60.000.000,00 nella UPB 1.1.5 denominata “Acquedotti e disinquinamenti”. Per la copertura finanziaria si fa fronte con quota parte del risultato di amministrazione – avanzo di amministrazione a destinazione vincolata proveniente dalle risorse liberate dal POR 2000/2006».

Il primo comma mira ad assicurare alla prima tipologia di spesa una nuova copertura, mentre il secondo aggiunge al precedente generico richiamo del vincolo un semplice riferimento al POR 2000-2006.

Il POR è – come noto – un programma operativo regionale, il quale definisce obiettivi specifici all'interno di “assi” prioritari su base pluriennale, per realizzare i quali è consentito far ricorso a fondi strutturali dell'Unione Europea. Nell'arco di programmazione 2000-2006 (scadente di regola nel 2008) il POR Campania avrebbe dovuto raggiungere obiettivi di sviluppo, adeguamento strutturale, riconversione socioeconomica ed ammodernamento di sistemi di istruzione, formazione e occupazione. Nella norma impugnata e in quella modificativa non v'è alcun riferimento, né all'eventuale proroga afferente all'utilizzazione dei fondi 2000-2006, né al preteso rapporto di specie tra le partite di spesa inserite nella UPB 1.1.5 ed il contenuto del vincolo normativo alla utilizzazione dei fondi. Anzi, alcune tipologie di spesa di natura corrente ed obbligatoria, comprese nel dettaglio della predetta UPB, appaiono connotate da obiettivi elementi di incompatibilità con l'esecuzione di un progetto finalizzato.

Elementi indiretti di conferma circa l'insussistenza del vincolo si ricavano anche dalla menzionata relazione al rendiconto del 2008 della Corte dei conti, Sezione regionale della Campania, ove viene censurata l'eccessiva frequenza di fenomeni di utilizzazione diversa dal pertinente scopo di fondi vincolati, poiché questa prassi espone la Regione al rischio di non poter più ricostituire i mezzi necessari a fronteggiare le finalità di legge correlate ai fondi stessi.

Anche l'art. 1, comma 2, della legge regionale n. 21 del 2011 viola dunque il principio della copertura per omessa indicazione del vincolo normativo, che legittimerebbe la deroga al divieto di utilizzazione dell'avanzo di amministrazione presunto. Conseguentemente esso produce gli stessi effetti della norma originaria.

Dalla dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 5, comma 1, deriva, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), l'illegittimità costituzionale del comma 1 dell'art. 1 di detta legge reg. Campania n. 21 del 2011, il quale, pur non incidendo direttamente sul comma 1 dell'art. 5, ne costituisce modificazione non testuale. Tale comma 1 dell'art. 1 della legge reg. Campania n. 21 del 2011 è finalizzato a sanare – al termine dell'esercizio 2011 – la copertura della spesa inerente al pagamento dei contributi sui mutui contratti entro il 31 dicembre 2010 da enti locali per la realizzazione di opere pubbliche. È evidente che per sua intrinseca natura detta spesa ha avuto già attuazione prima della novella regionale del dicembre 2011 e, per questo motivo, anche la nuova norma non appare soddisfattiva del principio di copertura di cui all'art. 81, quarto comma, Cost. Peraltro, per la destinazione vincolata del fondo per le aree sottoutilizzate (FAS) si presenta analogo problema rispetto al POR, dal momento che lo stesso è uno strumento di finanziamento statale per le aree sottoutilizzate del Paese, attraverso raccolta di risorse aggiuntive da sommarsi a quelle ordinarie ed a quelle comunitarie e nazionali di cofinanziamento. Esso per sua natura ha quindi una finalità strategica e innovativa che – in assenza di apposita norma di riferimento – non appare congruente con la destinazione alla copertura di piani di ammortamento inerenti a prestiti degli enti locali già perfezionati alla data del 31 dicembre 2010 e quindi correlati ad iniziative già avviate antecedentemente alla legge della Regione Campania n. 21 del 2011.

3. — L'art. 5 è stato censurato, in riferimento agli artt. 81, quarto comma, 117, secondo comma, lettera e), e terzo comma, Cost., nella parte in cui autorizza il ricorso al mercato finanziario per l'esercizio 2011, entro il limite di euro 58.450.000,00, per la realizzazione di investimenti e per partecipare a società che svolgano attività strumentali rispetto agli obiettivi della programmazione, nonché per il pagamento degli oneri di ammortamento in conto interessi ed in conto capitale derivanti dalle operazioni di indebitamento già realizzate.

Secondo il ricorrente tale norma, non contenendo il dettaglio dei capitoli e delle unità previsionali di base (UPB), non consentirebbe di verificare se la somma derivante dal ricorso al mercato finanziario sia utilizzata effettivamente per spese di investimento e per questo sarebbe in contrasto con «l'art. 3, commi 16-21-bis, della legge statale n. 350/2003, convertito nella legge n. 133/2008, che costituiscono norme di principio di coordinamento della finanza pubblica a cui le regioni devono attenersi».

La relazione tecnica del Ministro per i rapporti con le regioni e per la coesione territoriale, assunta a supporto istruttorio della decisione del Consiglio dei Ministri, individua più correttamente il parametro interposto nell'art. 3, commi da 16 a 21-bis, della legge 24 dicembre 2003, n. 350 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2004), nonché nell'art. 62 del decreto-legge 23 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), convertito, con modificazioni, in legge 6 agosto 2008, n. 133.

Per quel che concerne il pagamento degli oneri di ammortamento in conto interessi ed in conto capitale derivanti dalle operazioni di indebitamento già realizzate, il Presidente del Consiglio dei ministri si duole che gli stessi non siano quantificati e non vengano neanche indicate le correlate UPB di copertura finanziaria, sia in relazione al bilancio di previsione annuale 2011 che al bilancio pluriennale 2011-2013. Così disponendo, il legislatore regionale violerebbe non solo il principio di copertura di cui all'art. 81, quarto comma, Cost., ma anche l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., in materia di sistema tributario e contabile.

La difesa della Regione eccepisce la manifesta infondatezza della questione, dal momento che la norma non disciplina oneri di ammortamento di prestiti già perfezionati.

L'art. 5 è poi censurato in correlazione all'art. 10, comma 2, ed al pertinente allegato G, ove è allocata la nota informativa che evidenzia gli oneri e gli impegni scaturenti da contratti relativi a strumenti finanziari derivati e da contratti di finanziamento comprendenti una componente derivata, secondo quanto previsto dall'art. 62, comma 8, del decreto-legge n. 112 del 2008, convertito in legge n. 133 del 2008, come integrato dall'articolo 3, comma 1, della legge 22 dicembre 2008, n. 203 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2009).

Secondo il Presidente del Consiglio, gli oneri conseguenti alle posizioni debitorie relative ai contratti derivati sottoscritti nel 2003 e nel 2006 dalla Regione non sarebbero correlati ad alcuna UPB di pertinenza, rimanendo in tal modo violato il precetto costituzionale dell'art. 81, quarto comma, Cost.

3.1. — È fondata la censura inerente all'assenza del dettaglio dei capitoli e delle UPB finanziate dalle operazioni di indebitamento, in relazione all'art. 81, quarto comma, Cost. ed all'art. 117, terzo comma, Cost.

La difesa della Regione eccepisce che la tesi dell'Avvocatura sarebbe priva di fondamento e trarrebbe origine da un equivoco perché il ricorso al mercato finanziario, pari ad euro 58.450.000,00, sarebbe corredato da sufficienti informazioni nell'allegato C all'impugnata legge regionale n. 5 del 2011, ove viene indicata la UPB 22.84.245, denominata «2007/2013 – Fondo unico UE/Stato/Regione per spese di investimento».

L'eccezione non è fondata perché la sinteticità del richiamo non consente di verificare se la Regione abbia osservato le regole ed i limiti previsti dall'art. 1, commi da 16 a 19, della legge n. 350 del 2003 (legge finanziaria 2004).

Dette disposizioni – come modificate dall'art. 62, comma 9, del decreto-legge n. 112 del 2008, convertito, con modificazioni, in legge n. 133 del 2008, – sono così articolate: «16. Ai sensi dell'articolo 119, sesto comma, della Costituzione, le regioni a statuto ordinario, gli enti locali, le aziende e gli organismi di cui agli articoli 2, 29 e 172, comma 1, lettera b), del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, ad eccezione delle società di capitali costituite per l'esercizio di servizi pubblici, possono ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento. Le regioni a statuto ordinario possono, con propria legge, disciplinare l'indebitamento delle aziende sanitarie locali ed ospedaliere e degli enti e organismi di cui all'articolo 12 del decreto legislativo 28 marzo 2000, n. 76, solo per finanziare spese di investimento. 17. Per gli enti di cui al comma 16 costituiscono indebitamento, agli effetti dell'articolo 119, sesto comma, della Costituzione, l'assunzione di mutui, l'emissione di prestiti obbligazionari, le cartolarizzazioni di flussi futuri di entrata non collegati a un'attività patrimoniale preesistente e le cartolarizzazioni con corrispettivo iniziale inferiore all'85 per cento del prezzo di mercato dell'attività oggetto di cartolarizzazione valutato da un'unità indipendente e specializzata. Costituiscono, inoltre, indebitamento le operazioni di cartolarizzazione accompagnate da garanzie fornite da amministrazioni pubbliche e le cartolarizzazioni e le cessioni di crediti vantati verso altre amministrazioni pubbliche nonché, sulla base dei criteri definiti in sede europea dall'Ufficio statistico delle Comunità europee (EUROSTAT), l'eventuale premio incassato al momento del perfezionamento delle operazioni derivate. Non costituiscono indebitamento, agli effetti del citato articolo 119, le operazioni che non comportano risorse aggiuntive, ma consentono di superare, entro il limite massimo stabilito dalla normativa statale vigente, una momentanea carenza di liquidità e di effettuare spese per le quali è già prevista idonea copertura di bilancio. 18. Ai fini di cui all'articolo 119, sesto comma, della Costituzione, costituiscono investimenti: a) l'acquisto, la costruzione, la ristrutturazione e la manutenzione straordinaria di beni immobili, costituiti da fabbricati sia residenziali che non residenziali; b) la costruzione, la demolizione, la ristrutturazione, il recupero e la manutenzione straordinaria di opere e impianti; c) l'acquisto di impianti, macchinari, attrezzature tecnico-scientifiche, mezzi di trasporto e altri beni mobili ad utilizzo pluriennale; d) gli oneri per beni immateriali ad utilizzo pluriennale; e) l'acquisizione di aree, espropri e servitù onerose; f) le partecipazioni azionarie e i conferimenti di capitale, nei limiti della facoltà di partecipazione concessa ai singoli enti mutuatari dai rispettivi ordinamenti; g) i trasferimenti in conto capitale destinati specificamente alla realizzazione degli investimenti a cura di un altro ente od organismo appartenente al settore delle pubbliche amministrazioni; h) i trasferimenti in conto capitale in favore di soggetti concessionari di lavori pubblici

o di proprietari o gestori di impianti, di reti o di dotazioni funzionali all'erogazione di servizi pubblici o di soggetti che erogano servizi pubblici, le cui concessioni o contratti di servizio prevedono la retrocessione degli investimenti agli enti committenti alla loro scadenza, anche anticipata. In tale fattispecie rientra l'intervento finanziario a favore del concessionario di cui al comma 2 dell'articolo 19 della legge 11 febbraio 1994, n. 109; i) gli interventi contenuti in programmi generali relativi a piani urbanistici attuativi, esecutivi, dichiarati di preminente interesse regionale aventi finalità pubblica volti al recupero e alla valorizzazione del territorio. 19. Gli enti e gli organismi di cui al comma 16 non possono ricorrere all'indebitamento per il finanziamento di conferimenti rivolti alla ricapitalizzazione di aziende o società finalizzata al ripiano di perdite. A tale fine l'istituto finanziatore, in sede istruttoria, è tenuto ad acquisire dall'ente l'esplicazione specifica sull'investimento da finanziare e l'indicazione che il bilancio dell'azienda o della società partecipata, per la quale si effettua l'operazione, relativo all'esercizio finanziario precedente l'operazione di conferimento di capitale, non presenta una perdita di esercizio».

Il sintetico richiamo dell'allegato non garantisce, dunque, che il nuovo ricorso all'indebitamento sia esente da vizi poiché non fornisce il dettaglio delle tipologie di investimento in concreto programmate.

Queste prescrizioni costituiscono contemporaneamente norme di coordinamento della finanza pubblica ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost. (in quanto servono a controllare l'indebitamento complessivo delle amministrazioni nell'ambito della cosiddetta finanza allargata, nonché il rispetto dei limiti interni alla disciplina dei prestiti pubblici) e principi di salvaguardia dell'equilibrio del bilancio ai sensi dell'art. 81, quarto comma, Cost. Pertanto, la mancata dimostrazione del loro rispetto nell'impostazione del bilancio di previsione 2011 rende costituzionalmente illegittima in parte qua la legge n. 5 del 2011.

3.2. — È altresì fondata la questione inerente alla legittimità costituzionale del combinato disposto degli artt. 5 e 10 dell'impugnata legge regionale, anche in riferimento alla nota informativa allegata al bilancio ai sensi dell'art. 62, comma 8, del decreto-legge n. 112 del 2008, convertito in legge n. 133 del 2008.

Dalla nota si ricava che la Regione ha assunto oneri ed impegni relativi a strumenti finanziari, anche derivati, per un ammontare stimato, relativamente al 2011, in complessivi euro 260.000.000,00, di cui euro 200.000.000,00 per indebitamento a tasso fisso ed euro 60.000.000,00 per indebitamento a tasso variabile.

L'Avvocatura dello Stato lamenta che non sarebbero indicate le relative UPB di imputazione della spesa, risultando pertanto quest'ultima priva della copertura finanziaria richiesta dall'art. 81, quarto comma, Cost.

La questione è se l'art. 62, comma 8, del decreto-legge n. 112 del 2008, convertito, con modificazioni, in legge n. 133 del 2008 sia riconducibile al parametro costituzionale invocato e se la nota corrisponda al suo dettato.

Questa Corte – sia pure con riguardo a fattispecie diversa – ha avuto modo di affermare (sentenza n. 52 del 2010) che l'art. 62 dell'evocato decreto-legge ha, tra l'altro, la finalità di garantire che le modalità di accesso ai contratti derivati da parte delle Regioni e degli enti locali siano accompagnate da cautele in grado di prevenire l'accollo da parte degli enti pubblici di oneri impropri e non prevedibili all'atto della stipulazione. Ciò in considerazione della natura di questa tipologia di contratti, aventi caratteristiche fortemente aleatorie, tanto più per le finanze di un'amministrazione pubblica.

Per questo motivo è stato affermato trattarsi di una disciplina «che, tutelando il mercato e il risparmio, assicura anche la tutela del patrimonio dei soggetti pubblici» (sentenza n. 52 del 2010).

In definitiva, proprio le peculiari caratteristiche di tali strumenti hanno indotto il legislatore statale a prevedere, limitatamente alle contrattazioni in cui siano parte le Regioni e gli enti locali, una specifica normativa non solo per l'accesso al relativo mercato mobiliare, ma anche per la loro gestione e rinegoziazione, che presentano, parimenti, ampi profili di spiccata aleatorietà in grado di pregiudicare il complesso «delle risorse finanziarie pubbliche utilizzabili dagli enti stessi per il raggiungimento di

finalità di carattere, appunto, pubblico e, dunque, di generale interesse per la collettività» (sentenza n. 52 del 2010).

La censura proposta dall'Avvocatura generale dello Stato si fonda proprio sul mancato adempimento sostanziale dei precetti contenuti nella norma interposta poiché la sintetica compilazione regionale non è idonea ad assolverne le finalità di ridurre – attraverso precise ad aggiornate informazioni sulla storia, sullo stato e sugli sviluppi di tali tipologie negoziali – i rischi connessi alla gestione e alla rinegoziazione e prevenire e ridurre gli effetti negativi che possono essere prodotti da clausole contrattuali già vigenti e da altre eventualmente inserite nelle successive transazioni novative.

La norma, nel disporre che «Gli enti di cui al comma 2 allegano al bilancio di previsione e al bilancio consuntivo una nota informativa che evidenzia gli oneri e gli impegni finanziari, rispettivamente stimati e sostenuti, derivanti da contratti relativi a strumenti finanziari derivati o da contratti di finanziamento che includono una componente derivata», non si limita a richiedere un'indicazione sommaria e sintetica dei derivati stipulati dall'ente pubblico, ma pretende l'analitica definizione degli oneri già affrontati e la stima di quelli sopravvenienti sulla base delle clausole matematiche in concreto adottate con riferimento all'andamento dei mercati finanziari.

In questa prospettiva, la salvaguardia degli equilibri di bilancio ex art. 81, quarto comma, Cost. (parametro invocato) risulta inscindibilmente connessa al coordinamento della finanza pubblica perché, da un lato, i richiesti elementi, di carattere non solo finanziario ma anche economico (valore del contratto nel suo complesso), costituiscono indefettibili informazioni al fine della definizione dell'indebitamento pubblico in ambito nazionale; dall'altro – e ciò inerisce alla censura formulata – sono finalizzati a verificare che l'impostazione e la gestione del bilancio siano conformi alle regole di sana amministrazione.

Nella situazione in esame, queste consistono in un'esplicita estensione della salvaguardia dell'equilibrio tendenziale del bilancio preventivo alla gestione in corso ed agli esercizi futuri, in considerazione del forte impatto che questi contratti aleatori e pluriennali possono avere sugli elementi strutturali della finanza regionale. Ciò soprattutto in relazione alla prevenzione di possibili decisioni improprie, le quali potrebbero essere favorite dall'assenza di precisi ed invalicabili parametri di riferimento.

La forza espansiva dell'art. 81, quarto comma, Cost. nei riguardi delle fonti di spesa di carattere pluriennale, aventi componenti variabili e complesse, è frutto di un costante orientamento di questa Corte (sentenze n. 68 del 2011, n. 141 e n. 100 del 2010, n. 213 del 2008, n. 384 del 1991, n. 283 del 1991, n. 69 del 1989, n. 17 del 1968, n. 47 del 1967 e n. 1 del 1966).

Per questo motivo la redazione della nota in termini sintetici ed incompleti e la mancata indicazione analitica delle unità previsionali di base e dei capitoli, sui quali ricade materialmente la gestione dei contratti, appaiono pregiudizievoli degli equilibri dell'esercizio in corso e di quelli futuri, nella misura in cui non determinano le modalità di copertura degli oneri nascenti dallo sviluppo attuativo dei contratti derivati stipulati e non forniscono appropriate informazioni per adottare coerenti opzioni contrattuali ed efficaci procedure di verifica.

3.3. — Per effetto della dichiarazione di incostituzionalità dell'art. 5, rimane assorbita la questione inerente alla censura della predetta disposizione con riguardo alla mancata quantificazione degli oneri di ammortamento in conto interessi ed in conto capitale, derivanti da operazioni di indebitamento già realizzate dalla Regione Campania.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale degli artt. 1, commi da 5 (nel testo originario della norma) a 9, 5 e 10, comma 2, come integrato dalla nota informativa, allegata sub G, della legge della Regione Campania 15 marzo 2011, n. 5 (Bilancio di previsione della Regione Campania per l'anno 2011 e bilancio di previsione per il triennio 2011 – 2013);

2) dichiara, in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87, l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 246, primo periodo, della legge della Regione Campania 15 marzo 2011, n. 4 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2011 e pluriennale 2011-2013 della Regione Campania – Legge finanziaria regionale 2011), come sostituito dall'art. 1, comma 1, della legge della Regione Campania 6 dicembre 2011, n. 21 (Ulteriori disposizioni urgenti in materia di finanza regionale);

3) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 5, della legge della Regione Campania n. 5 del 2011, come sostituito dall'art. 1, comma 2, della legge della Regione Campania n. 21 del 2011.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 21 marzo 2012.

F.to:

Franco GALLO, Presidente

Aldo CAROSI, Redattore

Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 28 marzo 2012.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: MELATTI

---

*Le sentenze e le ordinanze della Corte costituzionale sono pubblicate nella prima serie speciale della Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (a norma degli artt. 3 della legge 11 dicembre 1984, n. 839 e 21 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092) e nella Raccolta Ufficiale delle sentenze e ordinanze della Corte costituzionale (a norma dell'art. 29 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, approvate dalla Corte costituzionale il 16 marzo 1956).*

*Il testo pubblicato nella Gazzetta Ufficiale fa interamente fede e prevale in caso di divergenza.*

Sentenza **115/2012**

Giudizio GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA PRINCIPALE

**Presidente QUARANTA - Redattore CAROSI**

Udienza Pubblica del **03/04/2012** Decisione del **07/05/2012**

Deposito del **10/05/2012** Pubblicazione in G. U. **16/05/2012**

Norme impugnate: Artt. 4, 5, 10 e 15 della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 14/07/2011, n. 10.

Massime: **36308 36309 36310**

Atti decisi: **ric. 107/2011**

## SENTENZA N. 115

ANNO 2012

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Alfonso QUARANTA; Giudici : Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Sergio MATTARELLA, Mario Rosario MORELLI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli articoli 4, 5, 10 e 15 della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 14 luglio 2011, n. 10 (Interventi per garantire l'accesso alle cure palliative e alla terapia del dolore), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 17 settembre 2011, depositato in cancelleria il 26 settembre 2011 ed iscritto al n. 107 del registro ricorsi 2011.

Visto l'atto di costituzione della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia;

udito nell'udienza pubblica del 3 aprile 2012 il Giudice relatore Aldo Carosi;

uditi l'avvocato dello Stato Massimo Giannuzzi per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Giandomenico Falcon per la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia.

*Ritenuto in fatto.*

1. — Con ricorso notificato in data 17 settembre 2011 il Presidente del Consiglio dei ministri ha sollevato questione di legittimità costituzionale degli articoli 4, 5, 10 e 15 della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 14 luglio 2011, n. 10 (Interventi per garantire l'accesso alle cure palliative e alla terapia del dolore), pubblicata nel B.U.R. n. 29 del 20 luglio 2011.

Tale legge disciplina gli interventi di competenza regionale in attuazione della legge 15 marzo 2010, n. 38 (Disposizioni per garantire l'accesso alle cure palliative e alla terapia del dolore).

In particolare, l'art. 4 della legge impugnata, nel comma 1, regola le "campagne di informazione" nei seguenti termini: «La Direzione centrale competente in materia di tutela della salute promuove la realizzazione di campagne istituzionali di comunicazione destinate a informare i cittadini sulle modalità e sui criteri di accesso alle prestazioni e ai programmi di assistenza in materia di cure palliative e di terapia del dolore connesso alle malattie neoplastiche e a patologie croniche e degenerative, anche attraverso il coinvolgimento e la collaborazione dei medici di medicina generale e dei pediatri di libera scelta, delle farmacie pubbliche e private, nonché delle associazioni senza scopo di lucro impegnate nella tutela dei diritti in ambito sanitario, operanti nella lotta contro il dolore e nell'assistenza nel settore delle cure palliative».

L'art. 5 istituisce, presso la direzione centrale competente in materia di tutela della salute, il coordinamento regionale per le cure palliative e la terapia del dolore, definendone i compiti.

L'art. 10, nel comma 1, stabilisce che: «La Regione promuove programmi specifici di sviluppo delle cure palliative presso le aziende per i servizi sanitari, riservando la priorità ai progetti di riduzione dei ricoveri ospedalieri inappropriati verso le altre forme di assistenza».

L'art. 15 detta le disposizioni finanziarie, prescrivendo che: «Gli eventuali oneri derivanti dal disposto di cui agli articoli 4 e 10 fanno carico all'unità di bilancio 7.1.1.1131 e al capitolo 4362 dello stato di previsione della spesa del bilancio pluriennale per gli anni 2011-2013 e del bilancio per l'anno 2011» (comma 1), e che «gli eventuali oneri derivanti dal disposto di cui all'articolo 5 fanno carico all'unità di bilancio 10.1.1.1162 e al capitolo 4721 dello stato di previsione della spesa del bilancio pluriennale per gli anni 2011-2013 e del bilancio per l'anno 2011» (comma 2).

2. — Il Presidente del Consiglio dei ministri deduce l'illegittimità costituzionale di dette norme per violazione dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione, nonché degli artt. 4, 5, 6 e 7 della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia).

Osserva in proposito il Presidente del Consiglio dei ministri che la legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia n. 10 del 2011 prevede che le campagne istituzionali di informazione (art. 4), il coordinamento regionale per le cure palliative e la terapia del dolore (art. 5) ed i programmi di sviluppo delle cure palliative (art. 10) possano determinare «eventuali oneri» a carico del bilancio regionale (art. 15).

Tuttavia, tali oneri non sono contemplati – ed anzi risulterebbero espressamente esclusi – dalla legge n. 38 del 2010. Infatti, l'art. 5, comma 5, di detta legge, nel fissare i principi in materia di accesso alle cure palliative ed alla terapia del dolore, stabilisce che all'attuazione della legge si provvede, ai sensi dell'art. 12, comma 2 (copertura finanziaria), «nei limiti delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente e, comunque, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica».

Pertanto, la normativa regionale censurata contrasterebbe con la legge statale, laddove essa costituisce espressione del principio di coordinamento della finanza pubblica, materia di competenza concorrente ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost. Ne discende che il mancato rispetto della normativa statale di principio, parametro interposto tra il testo costituzionale e la legge regionale, si porrebbe in contrasto con le competenze legislative statutarie e con l'art. 117, terzo comma, Cost.

2.1. — Con ulteriore riguardo all'art. 15 della legge regionale impugnata, il ricorrente deduce la violazione dell'art. 81, quarto comma, Cost., in quanto tale disposizione non quantificherebbe, neppure in via indicativa, gli oneri derivanti dall'attuazione degli artt. 4, 5 e 10, né avrebbe previsto espressamente i mezzi di copertura finanziaria, secondo le modalità di cui all'art. 17 della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (Legge di contabilità e finanza pubblica).

Osserva in proposito la Presidenza del Consiglio dei ministri che la normativa introdotta dal legislatore regionale comporta indubbiamente nuove spese. Infatti, non solo la stessa legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia n. 10 del 2011 menziona gli «eventuali oneri» a carico del bilancio pluriennale (art. 15), ma appare difficilmente contestabile che «le campagne di informazione» (art. 4), l'istituzione del «coordinamento regionale» (art. 5), nonché l'attivazione dei «programmi di sviluppo delle cure palliative» (art. 10) necessitino, per la loro realizzazione, del relativo mezzo di copertura finanziaria. Nondimeno, nell'ambito della legge impugnata le misure introdotte dal legislatore regionale agli artt. 4, 5 e 10 sono assolutamente prive della dovuta specifica copertura finanziaria: manca ogni riferimento alla consistenza dei progetti da attuare ed alle risorse con cui finanziarli.

Poiché la copertura di tali spese non può essere disposta con successivi provvedimenti attuativi – in quanto è la stessa legge regionale, come ha avuto modo di stabilire la Corte costituzionale, a costituire la loro fonte primaria – ne deriverebbe anche il contrasto con l'art. 81, quarto comma, Cost., nella misura in cui la potestà legislativa regionale viene esercitata in violazione dell'obbligo di copertura finanziaria di una legge di spesa, gravante anche sul legislatore regionale secondo il consolidato orientamento espresso dalla Corte costituzionale.

3. — Si è costituita la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, chiedendo che il ricorso venga respinto.

Essa, anzitutto, eccepisce l'inammissibilità dell'impugnazione degli articoli 4, 5 e 10.

Osserva che la legge n. 38 del 2010 è rivolta a tutelare «il diritto del cittadino ad accedere alle cure palliative e alla terapia del dolore» (art. 1, comma 1) e che tale diritto è tutelato «nell'ambito dei livelli essenziali di assistenza di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 29 novembre 2001, pubblicato nel supplemento ordinario alla Gazzetta Ufficiale n. 33 dell'8 febbraio 2002, al fine di assicurare il rispetto della dignità e dell'autonomia della persona umana, il bisogno di salute, l'equità nell'accesso all'assistenza, la qualità delle cure e la loro appropriatezza riguardo alle specifiche esigenze, ai sensi dell'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, e successive modificazioni» (art. 1, comma 2).

La legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia n. 10 del 2011, introducendo nell'ordinamento regionale le norme sostanziali e organizzative necessarie per dare tutela a tale diritto, anche in ossequio al principio di uguaglianza tra i cittadini, conterrebbe disposizioni costituzionalmente necessarie, in forza del parametro interposto della legge statale.

Quindi, secondo la difesa regionale, quand'anche fosse illegittima la norma finanziaria dell'art. 15, la Regione dovrebbe ugualmente dettare le norme impugate ed attuarle nel quadro del finanziamento esistente.

Osserva inoltre la Regione che il ricorrente non motiva in ordine al contrasto tra le norme impugate ed i parametri rappresentati dagli artt. 4, 5, 6 e 7 dello statuto speciale, nemmeno quanto alla materia di riferimento tra tutte quelle ivi menzionate.

3.1. — La Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia ritiene che la prima censura statale sia frutto di un'errata comprensione sia della normativa statale che di quella regionale. Rileva in proposito che, quanto alla normativa statale, essa provvede alle spese derivanti dalla legge n. 38 del 2010 attraverso l'apposita quota del Fondo sanitario nazionale di importo non inferiore ad euro 100.000.000, stabilita dal CIPE d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, ai sensi dell'art. 12, comma 2. Se dunque è vero che non vi debbono essere «nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica», ciò è perché vi sono risorse anche finanziarie «disponibili a legislazione vigente», come prevede l'art. 5, comma 5, della legge statale. Nondimeno la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia non partecipa del Fondo sanitario nazionale, ma provvede al finanziamento del servizio sanitario regionale con le risorse del proprio bilancio, ai sensi dell'art. 1, comma 144, della legge 23 dicembre 1996, n. 662 (Misure di razionalizzazione della finanza pubblica).

Per quanto sopra la resistente, con la legge impugnata, avrebbe provveduto ad istituire un meccanismo corrispondente a quello previsto dalla legge dello Stato, disponendo all'art. 15 che gli eventuali oneri derivanti dal disposto di cui agli artt. 4 e 10 fanno carico a ben individuate unità e capitoli del proprio bilancio, già esistente, e quindi poggiano su risorse già quantificate, che non vengono affatto aumentate dalla legge n. 10 del 2011.

Ulteriori argomenti sono stati svolti dalla difesa regionale nella memoria depositata in vista dell'udienza pubblica.

Innanzitutto, precisa la Regione che il ricorso dello Stato riferisce inesattamente il contenuto dell'art. 5, comma 5, della legge n. 38 del 2010: difatti esso non pone limiti finanziari all'attuazione della legge, ma solamente «all'attuazione del presente articolo».

L'art. 5, comma 5, della legge n. 38 del 2010 non costituirebbe affatto un principio fondamentale della materia, volto a limitare le spese nel settore delle cure palliative e della terapia del dolore, ma rappresenterebbe solo una regola riguardante le specifiche attività ivi contemplate, che sono diverse rispetto a quelle oggetto degli artt. 4, 5 e 10 della legge impugnata.

Ne discenderebbe che il primo motivo di ricorso dovrebbe ritenersi infondato anche per la non pertinenza del parametro interposto invocato, e, nei termini in cui è invocato, per l'inesistenza del parametro stesso.

Inoltre, prosegue la resistente, non sarebbe ammissibile che la legge statale ponga limiti ad una voce specifica della spesa sanitaria che è interamente a carico del bilancio regionale: sia perché lo Stato non ha «titolo per dettare norme di coordinamento finanziario che definiscano le modalità di contenimento di una spesa sanitaria che è interamente sostenuta» dall'ente ad autonomia speciale sia perché il generale divieto di nuovi oneri (erroneamente imputato all'art. 5, comma 5) sarebbe una norma di dettaglio e non di principio, traducendosi in un vincolo puntuale e non temporaneo ad una specifica voce di spesa.

3.2. — La Regione eccepisce l'infondatezza della seconda censura, là dove, relativamente al parametro dell'art. 81, quarto comma, Cost., lo Stato evidenzia che l'art. 15 della legge regionale impugnata non quantificherebbe, neppure in via indicativa, gli oneri derivanti dall'attuazione degli artt. 4, 5 e 10 e non prevedrebbe espressamente, attraverso le modalità di cui all'art. 17 della legge n. 196 del 2009, i mezzi di copertura finanziaria. Al riguardo la Regione pone in evidenza che tutte le sentenze della Corte citate nel ricorso avevano ad oggetto fattispecie diverse da quella in esame, cioè casi di leggi regionali che non indicavano alcuna copertura finanziaria o la indicavano in modo generico. L'art. 15 della legge impugnata, invece, indica espressamente che gli eventuali oneri derivanti dal disposto di cui agli artt. 4 e 10 fanno carico a determinate unità di bilancio ed a precisi capitoli dello stato di previsione della spesa, sia con riguardo al bilancio per l'anno 2011 che al bilancio pluriennale per gli anni 2011-2013, trattandosi comunque di capitoli aventi disponibilità. In tal modo, secondo la Regione, si deve ritenere che la previsione di copertura dettata nell'art. 15 soddisfi pienamente il principio che emerge dalla giurisprudenza costituzionale, cioè quello secondo il quale la copertura di nuove spese deve essere credibile, sufficientemente sicura, non arbitraria o irrazionale, in equilibrato rapporto con la spesa

che si intende effettuare in esercizi futuri. Il riferimento ai capitoli di bilancio, precisamente individuati, in questa prospettiva, varrebbe anche ad indicarne i limiti, coincidenti con le risorse disponibili nel capitolo.

3.3. — La Regione ritiene parimenti infondata l'ulteriore censura rivolta all'art. 15, in quanto tale disposizione non indicherebbe la copertura finanziaria «attraverso le modalità previste dall'art. 17» della legge n. 196 del 2009, il quale stabilisce che «la copertura finanziaria delle leggi che comportino nuovi o maggiori oneri, ovvero minori entrate, è determinata esclusivamente attraverso le seguenti modalità: a) mediante utilizzo degli accantonamenti iscritti nei fondi speciali previsti dall'articolo 18, restando precluso sia l'utilizzo di accantonamenti del conto capitale per iniziative di parte corrente, sia l'utilizzo per finalità difformi di accantonamenti per regolazioni contabili e debitorie e per provvedimenti in adempimento di obblighi internazionali; b) mediante riduzione di precedenti autorizzazioni legislative di spesa; c) mediante modificazioni legislative che comportino nuove o maggiori entrate».

La Regione ritiene anzitutto la censura infondata per inconferenza del parametro, poiché l'art. 17 riguarderebbe chiaramente le sole leggi statali. Ciò risulterebbe dal comma 1, lettera a) – che rinvia all'art. 18, relativo ai fondi speciali statali – e da tutti gli altri commi (eccetto il comma 6), che sono rivolti solo ad organi statali (o comunque ad enti non territoriali).

Alle Regioni, prosegue la resistente, si applicherebbe invece l'art. 19, comma 2, il quale dispone: «Ai sensi dell'articolo 81, quarto comma, della Costituzione, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano sono tenute a indicare la copertura finanziaria alle leggi che prevedano nuovi o maggiori oneri a carico della loro finanza e della finanza di altre amministrazioni pubbliche anche attraverso il conferimento di nuove funzioni o la disciplina delle funzioni ad esse attribuite. A tal fine utilizzano le metodologie di copertura previste dall'articolo 17». Alle Regioni ad autonomia speciale si riferirebbe altresì l'art. 1, comma 5, secondo cui «le disposizioni della presente legge si applicano alle regioni a statuto speciale e alle province autonome di Trento e di Bolzano nel rispetto di quanto previsto dai relativi statuti». Quindi, la copertura finanziaria delle leggi regionali e delle leggi delle Regioni a statuto speciale avrebbe nella legge n. 196 del 2009 una propria disciplina, non invocata come parametro nel ricorso. Difatti, l'art. 19, comma 2, non rinvia alle specifiche “modalità” di cui all'art. 17, ma alle “metodologie di copertura” da esso previste. In sostanza, per assicurare la compatibilità con l'art. 117, terzo comma, Cost., gli artt. 17, comma 1, e 19, comma 2, andrebbero, dunque, intesi nel senso che da essi le Regioni devono ricavare principi al fine di dare attuazione all'art. 81, quarto comma, Cost. Tanto dedotto, secondo la Regione autonoma, l'art. 15 della legge impugnata rispetterebbe pienamente la “metodologia” di cui all'art. 17. Esso stabilisce infatti che «gli eventuali oneri» derivanti dagli artt. 4, 5 e 10 «fanno carico» a determinati capitoli del bilancio regionale. In tal modo, utilizzando risorse già destinate all'attuazione di certe norme legislative, in determinati settori (come risulta anche dall'estratto del bilancio regionale, prodotto in atti, dal quale emergono tutte le norme legislative di spesa che afferiscono ai capitoli in questione), l'art. 15 della legge regionale n. 10 del 2011 inevitabilmente riduce le risorse disponibili per quegli scopi e, quindi, indica la copertura finanziaria con una metodologia che si ispira all'art. 17, comma 1, lettera b), della legge n. 196 del 2009. Del resto, si obietta ulteriormente, lo stesso art. 12, comma 2, della legge n. 38 del 2010 utilizza una modalità analoga a fini di copertura finanziaria.

3.4. — Infine, con riguardo al punto 2 del ricorso, laddove si censura la mancata quantificazione delle spese che deriveranno dagli artt. 4, 5 e 10 della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia n. 10 del 2011, la Regione ne evidenzia l'infondatezza perché l'art. 81, quarto comma, Cost. stabilisce solo che «ogni altra legge che importi nuove o maggiori spese deve indicare i mezzi per farvi fronte». Dunque, la Costituzione non richiederebbe la precisa quantificazione della spesa, ma solamente che la legge indichi una copertura credibile, sufficientemente sicura, non arbitraria o irrazionale, in equilibrato rapporto con la spesa che si intende effettuare in esercizi futuri. Facendo riferimento a precisi capitoli di spesa, che trovano copertura nelle voci di entrata del bilancio regionale, l'art. 15 della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia avrebbe dato una seria copertura degli eventuali oneri ed avrebbe anche fissato il loro limite, rappresentato dall'entità del capitolo e dalla coesistenza di altre spese ad esso imputate.

Inoltre, secondo la difesa regionale, l'art. 15 sarebbe coerente con la legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 8 agosto 2007, n. 21 (Norme in materia di programmazione finanziaria e di contabilità regionale), che detta anche norme attuative dell'art. 81, quarto comma, Cost. (in particolare si richiamano gli artt. 10 e 11 di tale legge). In proposito, si evidenzia che gli artt. 4, 5 e 10 della legge oggetto della censura statale rientrerebbero nella fattispecie di cui all'art. 11, comma 1, lettera a), della predetta legge n. 21 del 2007, secondo cui «le leggi regionali che comportano spese a carattere pluriennale si distinguono, in funzione delle cause da cui deriva la pluriennalità della spesa, in: a) leggi che autorizzano spese per attività o interventi a carattere continuativo o ricorrente; b) leggi che autorizzano spese per opere, programmi o interventi la cui esecuzione si protrae per più esercizi; c) leggi che autorizzano limiti d'impegno per l'assunzione di obbligazioni pluriennali». Ed il comma 2 del medesimo art. 11 dispone che «le leggi che autorizzano attività o interventi a carattere continuativo o ricorrente determinano, di norma, soltanto gli obiettivi da raggiungere e le procedure da seguire rinviando alla legge finanziaria la determinazione dell'entità della relativa spesa».

Tale norma, osserva la difesa regionale, è pacificamente vigente e non è stata contestata dal Presidente del Consiglio dei ministri, né comunque vi sarebbe alcuna ragione per farlo, dato che essa corrisponderebbe all'art. 3, comma 1, del decreto legislativo 28 marzo 2000, n. 76 (Principi fondamentali e norme di coordinamento in materia di bilancio e di contabilità delle regioni, in attuazione dell'articolo 1, comma 4, della legge 25 giugno 1999, n. 208), secondo cui «le leggi regionali che prevedono attività o interventi a carattere continuativo o ricorrente determinano le procedure da seguire, rinviando alla legge di bilancio la quantificazione della relativa spesa».

Correttamente, dunque, sostiene la Regione, l'art. 15 non avrebbe quantificato l'esatto ammontare delle spese in questione, indicate come eventuali e – data la loro tipologia – non quantificabili con precisione da parte della legge medesima. D'altro canto, conclude sul punto la difesa regionale, anche l'art. 12, comma 2, della legge n. 38 del 2010 non determina con precisione la spesa necessaria «per la realizzazione delle finalità di cui alla presente legge».

Per tutti questi motivi la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia conclude chiedendo che il ricorso sia respinto siccome inammissibile ed infondato.

#### *Considerato in diritto*

1. — Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato gli articoli 4, 5, 10 e 15 della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 14 luglio 2011, n. 10 (Interventi per garantire l'accesso alle cure palliative e alla terapia del dolore), in relazione all'art. 117, terzo comma, della Costituzione e agli artt. 4, 5, 6 e 7 della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia). L'art. 15 di detta legge è stato poi impugnato con riferimento all'art. 81, quarto comma, Cost.

Per quanto riguarda il preteso contrasto con l'art. 117, terzo comma, Cost., il ricorrente invoca il parametro interposto costituito dall'art. 5, comma 5, della legge 15 marzo 2010, n. 38 (Disposizioni per garantire l'accesso alle cure palliative e alla terapia del dolore), perché le norme impuginate, nel disciplinare i servizi finalizzati a garantire l'accesso alle cure palliative ed alla terapia del dolore, ed in particolare le campagne istituzionali di informazione (art. 4), il coordinamento regionale per le cure palliative e la terapia del dolore (art. 5) ed i programmi di sviluppo delle cure palliative (art. 10), determinerebbero nuovi oneri per la finanza pubblica (art. 15).

Gli oneri derivanti dal combinato disposto degli artt. 4, 5, 10 e 15 della legge regionale impugnata non sarebbero compatibili con il dettato dell'art. 5, comma 5, della citata legge n. 38 del 2010 il quale, nel fissare i principi in materia di accesso alle cure palliative e alla terapia del dolore, stabilirebbe che la relativa attuazione debba avvenire senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, in tal modo esprimendo un indefettibile principio di coordinamento della stessa.

Il mancato rispetto della normativa statale di principio si porrebbe altresì in contrasto con le competenze legislative statutarie.

La Regione autonoma eccepisce che la legge statale n. 38 del 2010 sarebbe rivolta a tutelare il diritto del cittadino ad accedere alle cure palliative e alla terapia del dolore e che tale diritto sarebbe garantito nell'ambito dei livelli essenziali di assistenza, di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 29 novembre 2001.

Il richiamo all'invarianza della spesa, di cui all'art. 5, comma 5, della legge statale, sarebbe rivolto solo all'istituendo servizio delle reti nazionali e comunque riguarderebbe le relazioni finanziarie tra Stato e Regioni a statuto ordinario, senza alcuna connessione con quelle inerenti alle Regioni a statuto speciale come il Friuli-Venezia Giulia.

L'art. 15 della legge regionale impugnata viene censurato anche in riferimento all'art. 81, quarto comma, Cost.

Secondo il ricorrente la disposizione non stimerebbe gli oneri derivanti dall'attuazione di quanto previsto agli artt. 4, 5 e 10 e non indicherebbe i mezzi di copertura finanziaria.

I principi dell'art. 81, quarto comma, Cost. vengono invocati sia direttamente che attraverso la norma interposta individuata nell'art. 17 della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (Legge di contabilità e finanza pubblica).

Secondo la Regione autonoma l'art. 15 della legge impugnata, indicando i capitoli di imputazione delle eventuali spese, rispetterebbe pienamente il principio di copertura poiché dette poste di bilancio presenterebbero la necessaria disponibilità.

Inoltre, l'individuazione della norma interposta sarebbe errata, perché l'art. 17 della legge n. 196 del 2009 disciplina i sistemi di copertura delle leggi statali e non di quelle regionali.

2. — La questione relativa agli artt. 4, 5 e 10 della legge regionale, sollevata in riferimento agli artt. 4, 5, 6 e 7 della legge costituzionale n. 1 del 1963, è inammissibile.

Con riguardo a detti parametri, è assente nel ricorso un idoneo percorso argomentativo in grado di collegare il loro richiamo alla pretesa illegittimità delle norme impuginate.

Gli articoli dello statuto così apoditticamente invocati riguardano inoltre competenze legislative della Regione autonoma in materie distinte da quella cui inerisce il ricorso. Quest'ultima attiene alla garanzia dei livelli essenziali di alcune prestazioni sanitarie, che devono essere assicurate dalle Regioni in modo uniforme su tutto il territorio nazionale, rispettando gli standard minimi determinati dalla legislazione statale (art. 117, secondo comma, lettera m, Cost.).

3. — È invece infondata la censura nei confronti delle medesime norme in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost.

Secondo il ricorrente, l'art. 5, comma 5, della legge statale n. 38 del 2010, la quale detta disposizioni per garantire l'accesso alle cure palliative ed alla terapia del dolore, sarebbe espressione di un principio di coordinamento della finanza pubblica ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost. e, in quanto tale, vincolante nel prescrivere l'invarianza della spesa pubblica per assicurare su tutto il territorio nazionale le prestazioni sanitarie minime di cui alla stessa legge statale.

L'assunto non può essere condiviso: la legge statale n. 38 del 2010 è finalizzata a tutelare il diritto del cittadino ad accedere alle cure palliative ed alla terapia del dolore (art. 1, comma 1) nell'ambito dei livelli essenziali di assistenza di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 29 novembre 2001.

A differenza di quanto ritenuto dal ricorrente, l'art. 5, comma 5, di detta legge non pone limiti finanziari alla sua attuazione da parte delle Regioni, ma solo alla disciplina delle reti nazionali per le cure palliative e per la terapia del dolore.

Esso regola un'attività di rilevazione, svolta dal Ministero della salute e già negoziata in sede di Conferenza Stato-Regioni, per individuare le figure professionali con specifiche competenze ed esperienze nel campo delle predette cure e le tipologie di strutture nelle quali le due reti si articolano a livello regionale, nonché le modalità per assicurare il coordinamento delle due reti a livello nazionale e regionale.

Dunque l'art. 5, comma 5, non pone un principio generale volto a contenere le spese nel settore delle cure in questione, ma fissa solo un limite in relazione al costo delle specifiche attività contemplate nella stessa norma, a loro volta diverse e distinte da quelle regolate dagli artt. 4, 5 e 10 della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia n. 10 del 2011.

Queste ultime, infatti, consistono in adempimenti attuativi, di carattere organizzativo, dei principi espressi dalla legge n. 38 del 2010 consistenti nella predisposizione di campagne di informazione rivolte ai cittadini su base regionale (art. 4), nella istituzione di strutture addette al coordinamento regionale per le cure palliative e la terapia del dolore (art. 5) e nella disciplina dei programmi di sviluppo delle cure palliative, anch'essi in ambito regionale (art. 10).

In ogni caso, la norma invocata dal ricorrente quale parametro interposto regola la copertura delle spese afferenti alle reti nazionali con una quota del Fondo sanitario nazionale e non si riferisce certamente al bilancio della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, che non fruisce del finanziamento del fondo stesso.

Peraltro, è già stato osservato da questa Corte che quando lo Stato non concorre al finanziamento del servizio sanitario delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome, non «ha titolo per dettare norme di coordinamento finanziario che definiscano le modalità di contenimento di una spesa sanitaria che è interamente sostenuta» da questi soggetti (sentenza n. 341 del 2009).

4. — La censura rivolta all'art. 15 in riferimento all'art. 81, quarto comma, Cost. è fondata.

L'eccezione di inconferenza del parametro interposto, erroneamente individuato dallo Stato nell'art. 17 della legge n. 196 del 2009, anziché nel pertinente successivo art. 19, non preclude l'applicazione al caso di specie dell'art. 81, quarto comma, Cost. che è stato invocato anche in via diretta dall'Avvocatura.

La sua formulazione non lascia dubbi sul fatto che la legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia n. 10 del 2011, in quanto nuova e latrice di oneri, debba individuare, sia pure in via presuntiva, i mezzi finanziari necessari per la sua attuazione.

Il rispetto di questo precetto costituzionale comporta infatti l'onere di provare la copertura delle spese conseguenti all'adozione di una legge, ogniqualvolta in essa siano previsti – ancorché sotto forma di riorganizzazione delle strutture esistenti – nuovi servizi e nuove dotazioni di risorse umane e tecniche (sentenza n. 141 del 2010).

Come è stato già affermato da questa Corte, non «si può assumere che mancando nella legge ogni indicazione della così detta “copertura”, cioè dei mezzi per far fronte alla nuova o maggiore spesa, si debba per questo solo fatto presumere che la legge non implichi nessun onere o nessun maggiore onere. La mancanza o l'esistenza di un onere si desume dall'oggetto della legge e dal contenuto di essa» (sentenza n. 30 del 1959).

Nella fattispecie in esame lo stesso legislatore regionale ammette, peraltro, la possibilità di un ulteriore fabbisogno finanziario rispetto agli stanziamenti delle partite, cui vengono imputati gli oneri afferenti allo svolgimento dei nuovi servizi.

Ove la nuova spesa si ritenga sostenibile senza ricorrere alla individuazione di ulteriori risorse, per effetto di una più efficiente e sinergica utilizzazione delle somme allocate nella stessa partita di bilancio per promiscue finalità, la pretesa autosufficienza non può comunque essere affermata apoditticamente, ma va corredata da adeguata dimostrazione economica e contabile.

Essa consiste, come già affermato da questa Corte, nella chiara quantificazione – con riguardo alle partite di bilancio, ove si assume un'eccedenza di risorse utilizzabili per la nuova o maggiore spesa – degli oneri presumibilmente ad essa conseguenti e della relativa copertura (sentenza n. 30 del 1959).

Non può essere condivisa la tesi della Regione autonoma resistente, secondo cui costituirebbe sufficiente ottemperanza al principio di copertura dell'art. 81, quarto comma, Cost., la formale indicazione di poste di bilancio dell'esercizio in corso ove convivono, in modo promiscuo ed indistinto sotto il profilo della pertinente quantificazione, i finanziamenti di precedenti leggi regionali.

Questa Corte ha già avuto modo di sottolineare (sentenza n. 70 del 2012) che l'equilibrio tendenziale dei bilanci pubblici non si realizza soltanto attraverso il rispetto del meccanismo autorizzatorio della spesa, il quale viene salvaguardato dal limite dello stanziamento di bilancio, ma anche mediante la preventiva quantificazione e copertura degli oneri derivanti da nuove disposizioni.

La stima e la copertura in sede preventiva, effettuate in modo credibile e ragionevolmente argomentato secondo le regole dell'esperienza e della pratica contabile, salvaguardano la gestione finanziaria dalle inevitabili sopravvenienze passive che conseguono all'avvio di nuove attività e servizi.

Non convince in proposito l'argomentazione regionale per cui la nuova imputazione sulle poste del bilancio 2011 e del bilancio triennale 2011-2013 comporterebbe un'implicita ed automatica riduzione degli oneri delle leggi antecedenti ad esse correlate.

La riduzione di precedenti autorizzazioni deve essere sempre espressa e analiticamente quantificata, in quanto idonea a compensare esattamente gli oneri indotti dalla nuova previsione legislativa. Si tratta di un principio finanziario immanente all'ordinamento, enunciato esplicitamente all'art. 81, quarto comma, Cost., di diretta applicazione secondo la costante interpretazione di questa Corte.

Gli allegati al bilancio annuale e pluriennale dell'esercizio 2011 della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia evidenziano, invece, con riguardo alle due partite di spesa richiamate dalla legge regionale n. 10 del 2011, l'elencazione di una serie di disposizioni normative precedenti che su di esse gravano in modo indistinto.

Detto richiamo è formulato, già in sede di redazione del bilancio preventivo, in modo descrittivo senza analitica ponderazione dell'incidenza economica di ciascuna legge sul complesso dello stanziamento.

Questa lacuna, già presente in sede di redazione del bilancio 2011, tanto meno può giustificare l'implicita sommatoria degli effetti finanziari della nuova legge ivi imputata.

Nel caso in esame l'esigenza del rispetto di analitiche quantificazioni delle diverse spese su partite di bilancio promiscue appare ancor più indefettibile in presenza di attività che impegneranno il bilancio della Regione in modo continuativo negli esercizi futuri (sull'obbligo rafforzato di copertura per gli oneri pluriennali, ex plurimis, sentenze n. 272 del 2011, n. 100 del 2010 e n. 213 del 2008).

Dunque l'art. 15 della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia n. 10 del 2011 deve essere dichiarato illegittimo per contrasto con l'art. 81, quarto comma, Cost. e gli oneri conseguenti ai servizi introdotti dagli artt. 4, 5 e 10 della stessa legge devono essere contenuti – fino a nuova legittima copertura dell'eventuale eccedenza – entro i limiti di stanziamento delle pertinenti poste del bilancio dell'esercizio 2011.

5. — Restano assorbite le altre censure proposte nei confronti dell'art. 15 della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia n. 10 del 2011.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 15 della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 14 luglio 2011, n. 10 (Interventi per garantire l'accesso alle cure palliative e alla terapia del dolore);

2) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale degli artt. 4, 5 e 10 della stessa legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia n. 10 del 2011, sollevata in riferimento agli artt. 4, 5, 6 e 7 della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia);

3) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale degli artt. 4, 5 e 10 della medesima legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia n. 10 del 2011, sollevata in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 7 maggio 2012.

F.to:

Alfonso QUARANTA, Presidente

Aldo CAROSI, Redattore

Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 10 maggio 2012.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI

---

*Le sentenze e le ordinanze della Corte costituzionale sono pubblicate nella prima serie speciale della Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (a norma degli artt. 3 della legge 11 dicembre 1984, n. 839 e 21 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092) e nella Raccolta Ufficiale delle sentenze e ordinanze della Corte costituzionale (a norma dell'art. 29 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, approvate dalla Corte costituzionale il 16 marzo 1956).*

*Il testo pubblicato nella Gazzetta Ufficiale fa interamente fede e prevale in caso di divergenza.*

Sentenza **106/2011**

Giudizio GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA PRINCIPALE

Presidente **DE SIERVO** - Redattore **CRISCUOLO**

Udienza Pubblica del **08/02/2011** Decisione del **23/03/2011**

Deposito del **01/04/2011** Pubblicazione in G. U. **06/04/2011**

Norme impugnate: Art. 2 della legge della Regione Veneto 04/03/2010, n. 17.

Massime: **35520 35521 35522**

Atti decisi: **ric. 80/2010**

## SENTENZA N. 106

ANNO 2011

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Ugo DE SIERVO; Giudici : Paolo MADDALENA, Alfio FINOCCHIARO, Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 2 della legge della Regione Veneto 4 marzo 2010, n. 17 (Istituzione delle direzioni aziendali delle professioni sanitarie infermieristiche e ostetriche e delle professioni riabilitative, tecnico-sanitarie e della prevenzione), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 10-13 maggio 2010, depositato in cancelleria il 20 maggio 2010 ed iscritto al n. 80 del registro ricorsi 2010.

Visto l'atto di costituzione della Regione Veneto;

udito nell'udienza pubblica dell'8 febbraio 2011 il Giudice relatore Alessandro Criscuolo;

uditi l'avvocato dello Stato Diana Ranucci per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Ludovica Bernardi per la Regione Veneto.

*Ritenuto in fatto*

1. — Con ricorso consegnato per la notifica in data 8 maggio 2010, ricevuto dal destinatario il 13 maggio 2010 e depositato presso la Cancelleria della Corte costituzionale il 20 maggio 2010, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questione di legittimità costituzionale, in via principale, della legge della Regione Veneto 4 marzo 2010, n. 17, pubblicata nel Bollettino Ufficiale Regionale del 9 marzo 2010, n. 21, recante «Istituzione delle direzioni aziendali delle professioni sanitarie infermieristiche e ostetriche e delle professioni riabilitative, tecnico – sanitarie e della prevenzione» e, in particolare, dell'articolo 2 della legge regionale citata, nonché delle «disposizioni a tale norma inscindibilmente connesse», per violazione degli articoli 81, quarto comma, 97 e 117, comma secondo, lettera l), della Costituzione.

2. — Il ricorrente premette che, con la legge n. 17 del 2010, la Regione Veneto si propone la valorizzazione e la responsabilizzazione delle funzioni e del ruolo delle professioni sanitarie infermieristiche, ostetriche, riabilitative, tecnico – sanitarie e della prevenzione, con il fine di contribuire alla realizzazione del diritto alla salute, all'integrazione socio sanitaria e al miglioramento dell'organizzazione multi professionale del lavoro (art. 1), attraverso l'istituzione di due nuove direzioni aziendali a struttura complessa, le cui articolazioni sono definite dai dirigenti generali delle aziende sanitarie regionali. L'istituzione di dette due nuove direzioni aziendali è diretta a perseguire l'obiettivo del miglioramento dei livelli assistenziali e delle prestazioni erogate, tramite la pianificazione del fabbisogno di risorse, la valutazione delle professionalità - con criteri predeterminati - e la valorizzazione dei professionisti (art. 3).

Ad avviso del ricorrente, la legge Regionale in esame presenta profili di illegittimità costituzionale in relazione all'art. 2 e «alle disposizioni con esso inscindibilmente connesse», per violazione dei suddetti parametri costituzionali.

In particolare, l'art. 2, al comma 1, prevede l'istituzione, da parte delle Unità locali socio sanitarie (ULSS), nonché da parte delle aziende ospedaliere, ospedaliere – universitarie integrate e da parte degli istituti pubblici di ricovero e cura a carattere scientifico (IRCSS), della direzione aziendale delle professioni sanitarie infermieristiche ed ostetriche e della direzione aziendale delle professioni riabilitative, tecnico – sanitarie e della prevenzione. In ordine alla istituzione di queste due direzioni, non soltanto non sarebbe chiarito in qual modo la Regione intenda coprire i relativi posti, ma ancor più non sarebbe previsto che all'istituzione dei relativi posti si provveda attraverso le modificazioni compensative della dotazione organica complessiva aziendale, come indicate nell'art. 8, comma 2, del CCNL del 17 ottobre 2008, riguardante la dirigenza sanitaria, professionale, tecnica ed amministrativa.

Diretta conseguenza di tale mancata previsione, per cui i posti in organico delle nuove direzioni aziendali, potrebbero «ed anzi dovrebbero, essere coperti tramite personale reclutato aliunde, sarebbe la mancanza di garanzia circa l'invarianza della spesa, e ciò sotto un duplice profilo».

In primo luogo, ad avviso della difesa dello Stato, né la norma in esame, né le altre ad essa connesse prevedono la copertura finanziaria dei maggiori oneri di spesa che sicuramente derivano dall'istituzione delle due nuove direzioni; in secondo luogo, fermo restando che la legge non prevede la modalità per ricoprire i posti, neanche è precisato il numero dei relativi dirigenti, per cui sussiste incertezza sia sull'an sia sul quantum della dotazione organica.

Sotto tale aspetto, la normativa regionale, prevedendo maggiori costi senza la relativa copertura finanziaria, si porrebbe in contrasto con l'art. 81, quarto comma, Cost., secondo cui ogni nuova legge che comporti nuove e maggiori spese deve indicare i mezzi per farvi fronte.

Al riguardo, il ricorrente richiama la sentenza della Corte costituzionale, n. 141 del 2010, in cui è stato ribadito il principio del necessario rispetto, da parte delle Regioni, del precetto costituzionale indicato. Essa, in particolare, nel dichiarare l'illegittimità costituzionale della legge della Regione Lazio 6 aprile 2009, n. 9 (Norme per la disciplina dei distretti socio-sanitari montani), istitutiva dei distretti socio – sanitari montani, ha chiarito che il legislatore regionale «non può sottrarsi a quella fondamentale esigenza di chiarezza e solidità del bilancio cui l'art. 81 Cost. si ispira (ex multis, sentenza n. 359 del 2007)»; e che «la copertura di nuove spese deve essere credibile, sufficientemente sicura, non arbitraria o irrazionale, in equilibrato rapporto con la spesa che si intende effettuare in esercizi futuri (sentenza n. 213 del 2008)».

La difesa dello Stato, inoltre, aggiunge che, sempre ad avviso della Corte costituzionale, in senso contrario non può valere il rilievo che le maggiori spese verranno concretamente disposte mediante i successivi regolamenti attuativi della disciplina legislativa in esame, giacché è proprio la legge regionale a costituire la «loro fonte primaria».

La norma denunciata, inoltre, intervenendo nella materia disciplinata dal contratto collettivo, violerebbe l'art.117, secondo comma, lettera l), Cost., secondo cui appartiene alla competenza esclusiva dello Stato la materia «giurisdizione e norme processuali; ordinamento civile e penale; giustizia amministrativa».

Ciò in quanto la norma denunciata non indicherebbe le modalità di copertura della dotazione organica delle istituende direzioni aziendali e, in particolare, non conterrebbe alcun rinvio alla normativa statale di riferimento, costituita dall'art. 8, comma 2, del CCNL 17 ottobre 2008 (riguardante la dirigenza sanitaria, professionale, tecnica ed amministrativa).

La disposizione contrattuale, prosegue il ricorrente, dispone che le aziende debbano provvedere all'istituzione dei posti della nuova figura dirigenziale sulla base delle proprie esigenze organizzative, mediante modifiche compensative della dotazione organica complessiva aziendale, effettuate ai sensi delle norme vigenti in materia, senza ulteriori oneri rispetto a quelli definiti dalle Regioni; dispone, inoltre, che la trasformazione della dotazione organica avviene nel rispetto delle relazioni sindacali di cui ai contratti collettivi nazionali di lavoro.

La Presidenza del Consiglio, pertanto, sostiene che il mancato riferimento al CCNL si porrebbe come diretta violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.

Un ulteriore profilo di illegittimità del denunciato art. 2 e «delle disposizioni a tale norma inscindibilmente connesse», sarebbe ravvisabile nel fatto che detta disposizione non reca alcun riferimento all'emanazione del regolamento previsto dall'art. 8, comma 7, del menzionato CCNL del 17 ottobre 2008, adempimento costituente condizione indefettibile e prioritaria rispetto alla entrata a regime della istituzione della qualifica unica di dirigente delle professioni sanitarie infermieristiche, tecniche, della riabilitazione, della prevenzione e della professione ostetrica.

Il citato comma 7 dispone, infatti, che le aziende devono, prima di procedere alla nomina dei dirigenti di nuova istituzione, provvedere alla definizione delle attribuzioni della nuova qualifica dirigenziale ed alla regolazione, sul piano funzionale ed organizzativo, dei rapporti interni con altre professionalità della dirigenza sanitaria sulla base dei contenuti professionali del percorso formativo indicato nell'art. 6, comma 3, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 (Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'articolo 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421).

Ad avviso del ricorrente, la mancata previsione, relativa a tale adempimento, viola il principio di buon andamento della pubblica amministrazione di cui all'art. 97 Cost., nonché, intervenendo ancora una volta in materia disciplinata dal contratto collettivo, viola l'art. 117, comma secondo, lettera l), Cost.

Alla luce di quanto premesso, il ricorrente chiede che sia dichiarata la illegittimità costituzionale della legge della Regione Veneto n. 17 del 2010, «nell'art. 2 e nelle disposizioni a tale norma inscindibilmente connesse».

3. — Con atto depositato il 17 giugno 2010, la Regione Veneto si è costituita in giudizio per contestare l'ammissibilità e la fondatezza delle censure sollevate dal ricorrente.

In via preliminare, la resistente eccepisce il mancato rispetto del termine perentorio di cui all'art. 31, quarto comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), così come sostituito dall'art. 9, comma 1, della legge 5 giugno 2003, n. 131 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla L.Cost. 18 ottobre 2001, n. 3).

La Regione, infatti, pone in rilievo che il ricorso è stato presentato agli ufficiali giudiziari per la notifica l'8 maggio 2010 e depositato presso la cancelleria della Corte costituzionale il 20 maggio 2010.

Pertanto, il detto deposito, compiuto a distanza di dodici giorni dalla notifica del ricorso, sarebbe stato eseguito in violazione della citata normativa, che fissa appunto un termine perentorio di dieci giorni per tale adempimento.

Al riguardo, la resistente ricorda che – secondo i principi fissati nelle sentenze n. 250 del 2009, n. 477 del 2002 e n. 69 del 1994, ed, inoltre, sanciti dal legislatore con l'art. 2, comma 1, lettera e), della legge 28 dicembre 2005, n. 263 (Interventi correttivi alle modifiche in materia processuale civile introdotte con il D.L. 14 marzo 2005, n. 35, convertito, con modificazioni, dalla L. 14 maggio 2005, n. 80, nonché ulteriori modifiche al codice di procedura civile e alle relative disposizioni di attuazione, al regolamento di cui al R.D. 17 agosto 1907, n. 642, al codice civile, alla L. 21 gennaio 1994, n. 53, e disposizioni in tema di diritto alla pensione di reversibilità del coniuge divorziato), – la notifica di un atto processuale si intende perfezionata per l'istante, nel momento stesso in cui l'atto processuale viene affidato all'ufficiale giudiziario e, per il destinatario, nel momento in cui questi ne acquista legale conoscenza: realizzandosi in tal modo una vera e propria «scissione soggettiva del momento perfezionativo del procedimento notificatorio» (in questo senso, da ultimo, Cass., sentenza 13 gennaio 2010, n. 359).

Sulla base di quanto appena evidenziato, la resistente ritiene corretta l'interpretazione che assume quale dies a quo per la decorrenza del termine, fissato per il successivo deposito dell'atto processuale notificato, la data in cui la notifica stessa si è perfezionata per il richiedente, e non già quella in cui, invece, l'atto medesimo è pervenuto nella disponibilità del soggetto cui era indirizzato.

La difesa della Regione sostiene che, nel momento in cui ha luogo la materiale consegna dell'atto all'ufficiale giudiziario, il notificante vede già maturati, a suo vantaggio, tutti gli effetti favorevoli prodotti dalla notificazione: in primis, quello di evitare lo spirare di termini di decadenza o prescrizione che le norme processuali abbiano fissato, ad esempio, per l'impugnazione di un determinato provvedimento.

Ad avviso della resistente, dunque, il richiedente, nei cui confronti la notifica si è perfezionata in virtù della consegna al soggetto notificatore, deve essere tenuto a computare il decorso del termine, ad esempio stabilito per il deposito dell'atto, appunto a partire da tale data: non potendo invece pretendere di assumere quale dies a quo quello in cui la notifica ha spiegato i propri effetti nei confronti del destinatario della notifica stessa.

Ciò posto, il ricorrente non ignora che la Corte costituzionale, con la sentenza n. 318 del 2009, ha affermato che «l'anticipazione del perfezionamento della notifica al momento della consegna dell'atto all'ufficiale giudiziario (o all'agente postale) non ha ragione di operare con riguardo ai casi in cui detto perfezionamento assume rilievo non già ai fini dell'osservanza di un termine in quel momento pendente nei confronti del notificante, bensì per stabilire il dies a quo inerente alla decorrenza di un termine successivo del processo, qual è nella specie il deposito del ricorso notificato (ai sensi del citato art. 31, comma 4). Pertanto, detto termine decorre dal momento in cui l'atto perviene al destinatario».

La resistente sostiene che l'interpretazione fornita dalla Corte costituzionale nella pronuncia citata sarebbe contraddittoria, in quanto non potrebbe ritenersi la notifica perfezionata in momenti diversi a seconda dei fini per cui essa è presa in considerazione.

In particolare, la difesa regionale osserva che, se il notificante sceglie di avvalersi degli effetti che la «scissione soggettiva del momento perfezionativo del procedimento notificatorio» importa a suo vantaggio, soggiace – per coerenza logica – all’onere di rispettare il termine processuale che da quel momento decorre: non potendo invece assumere quale dies a quo il giorno in cui la notifica si è perfezionata nei confronti di un soggetto diverso, al solo fine di ottenere un maggior lasso di tempo per provvedere all’adempimento cui è tenuto. La difesa regionale, dunque, ritiene che se il richiedente fruisce di una disciplina di favore – tanto da vedere perfezionata nei suoi confronti, la notifica con la semplice consegna dell’atto all’ufficiale giudiziario – deve accettarne tutte le conseguenze che vi si collegano, comprese quelle derivanti in ordine al computo del termine per il successivo deposito dell’atto processuale in giudizio.

Nel caso in esame, l’Avvocatura dello Stato, dopo aver consegnato in data 8 maggio 2010 agli ufficiali giudiziari il ricorso proposto contro la Regione Veneto, avrebbe avuto a disposizione un termine di dieci giorni, spirante il 18 maggio 2010, per provvedere al suo deposito, il che tuttavia non è avvenuto.

Alla luce delle esposte argomentazioni, dunque, la difesa della Regione Veneto chiede che l’impugnazione sia dichiarata improcedibile.

Inoltre, prima ancora di esaminare il merito delle censure proposte con il ricorso, la difesa regionale eccepisce l’inammissibilità delle censure perché formulate in modo generico, non contenendo una puntuale enunciazione delle ragioni di inconciliabilità con le norme della Costituzione. A tal proposito sono richiamate le sentenze della Corte costituzionale nn. 341, 251, 232 del 2009.

In primo luogo, sarebbe indeterminato, o eccessivamente generico, l’oggetto stesso dell’impugnazione, in quanto sarebbe posta in discussione la legittimità costituzionale della legge n. 17 del 2010, «nell’art. 2 e nelle disposizioni a tale norma inscindibilmente connesse», senza alcuna precisazione in grado di circostanziare l’oggetto del decidere.

Di fatto il gravame investirebbe l’intera legge dal momento che tutte le disposizioni, ad eccezione forse dell’art. 5 (sperimentazioni assistenziali), si ricollegerebbero all’istituzione delle due nuove direzioni aziendali delle professioni sanitarie non mediche.

Pertanto, dovrebbe ritenersi inammissibile il tentativo di estendere l’impugnazione, mediante l’uso di una semplice formula di stile, quale sarebbe quella che contiene il riferimento alle “norme inscindibilmente connesse”, anche a parti della normativa regionale non colpite da alcuna critica e addirittura non menzionate nel ricorso (sotto tale profilo, la difesa regionale richiama la pronuncia della Corte costituzionale n. 201 del 2008).

La resistente menziona, inoltre, la decisione n. 284 del 2009, in cui la Corte ha affermato che l’impugnazione proposta in via principale deve necessariamente consentire di «individuare l’oggetto delle singole questioni, i parametri evocati e gli specifici profili di illegittimità costituzionale».

Quanto, poi, alla specifica impugnazione proposta contro l’art. 2 della legge n.17 del 2010, la resistente pone in evidenza come il ricorso si limiti ad enunciare alcune presunte violazioni della Carta costituzionale, senza corredare di motivazione i vizi indicati.

In particolare, in ordine all’asserito contrasto con l’art. 81, quarto comma, Cost., non sarebbe chiarito perché l’istituzione delle nuove direzioni aziendali comporti sicuramente maggiori oneri di spesa, privi di adeguata copertura.

Un tale assunto, ad avviso della resistente, oltre ad essere infondato nel merito, non sarebbe argomentato in modo concreto, risolvendosi in una mera affermazione di carattere apodittico.

Con riferimento, poi, alla violazione degli artt. 97 e 117, secondo comma lettera l) Cost., mancherebbe, ad avviso della difesa regionale, una spiegazione soddisfacente circa le ragioni dell’asserito contrasto, in relazione a ciascuno dei detti parametri.

In particolare, per quanto concerne l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., l'Avvocatura dello Stato si limiterebbe solo a dichiarare che la legge regionale veneta interverrebbe in una materia disciplinata dal contratto collettivo, invadendo così la sfera di competenza legislativa esclusiva dello Stato indicata come «giurisdizione e norme processuali; ordinamento civile e penale; giustizia amministrativa».

Inoltre, la difesa regionale sostiene che non sarebbe specificato quale passaggio della legge n. 17 del 2010 meriti una simile critica, ed inoltre non sarebbe indicato il motivo per cui la legge stessa verrebbe in conflitto con la specifica competenza riservata alla potestà legislativa esclusiva.

Ciò posto, la resistente esamina il merito delle censure.

In primo luogo, affronta l'asserita violazione, da parte dell'art. 2 della legge n. 17 del 2010, dell'art. 81, quarto comma, Cost.

La difesa regionale pone in evidenza che, nella prospettazione dell'Avvocatura dello Stato, le maggiori spese deriverebbero, come risulterebbe dal ricorso che sul punto non sarebbe affatto chiaro, dalla necessità di provvedere alla copertura dei posti in organico delle direzioni aziendali in questione, mediante reclutamento di nuovo personale da inserire nelle strutture delle Aziende UULLSSSS, delle Aziende ospedaliere e degli IRCCSS e, dunque, mediante l'aumento dell'organico alle dipendenze del Servizio Sanitario Regionale.

Pertanto, dal momento che la legge regionale non specificherebbe come intenda procedere a dotare di organico le direzioni aziendali appena istituite, né prevederebbe che sia dato luogo a modifiche compensative dell'organico già esistente, violerebbe il parametro di cui al citato art. 81, quarto comma, Cost., a tenore del quale ogni legge che importi nuove o maggiori spese deve indicare i mezzi per farvi fronte.

La resistente ritiene le dette censure infondate e pone in evidenza come l'assunto da cui muove il ricorrente sarebbe erroneo, in quanto non risponderrebbe al vero che la previsione delle nuove direzioni aziendali possa comportare un aumento di spesa per gli enti coinvolti, e quindi per la Regione Veneto.

La disciplina regionale censurata, ad avviso della difesa regionale, avrebbe un carattere organizzativo o di principio, in quanto si inquadrebbe in un ambito normativo già ricco di vincoli rigorosi dettati a contenimento dei costi in materia sanitaria e, pertanto, non sarebbe in grado di provocare alcun incremento dei medesimi.

Sotto tale profilo la resistente pone in evidenza che la Regione Veneto, proprio nello stesso giorno in cui è stata promulgata la legge n. 17 del 2010, è intervenuta con l'art. 9 della legge regionale n. 16 del 2010 (Interventi per la razionalizzazione della spesa delle aziende e degli enti del servizio sanitario regionale), il quale dispone che «la disciplina di cui all'art. 37, commi 2, 3, 4 e 5 della legge regionale 19 febbraio 2007, n. 2 (legge finanziaria regionale per l'esercizio 2007) è confermata per il triennio 2010 – 2012».

Sarebbe stata, quindi, prorogata la vigenza di una disposizione avente lo scopo di contingentare rigidamente i costi del personale operante nel Servizio Sanitario della Regione Veneto e che, tra le molteplici prescrizioni, prevede che per il triennio 2007 – 2009 le Aziende e gli enti del Servizio Sanitario Regionale adottino «misure di contenimento della spesa per il personale, complessivamente inteso, idonee a garantire che la spesa stessa risulti compatibile con gli obiettivi di bilancio assegnati dalla Regione a ciascuna Azienda od ente» e che devono in ogni caso osservare il limite del costo del personale sostenuto nell'anno 2006, fatti salvi i maggiori oneri derivanti dall'applicazione dei contratti collettivi nazionali di lavoro.

Mediante l'art. 37 della legge regionale n. 2 del 2007, dunque, la Regione Veneto avrebbe inteso adeguarsi alle prescrizioni dettate a livello statale dall'art. 1, comma 565, della legge 27 dicembre 2006,

n. 296, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (finanziaria del 2007)», stabilendo che la spesa per il personale operante nel settore sanitario debba non solo rimanere invariata, ma addirittura ridursi.

A riprova di quanto affermato, la difesa regionale indica, ed allega, alcune delibere della Giunta regionale veneta con cui sono state impartite delle direttive agli enti del SSR, al fine di farli adeguare al previsto contingentamento dei costi; si tratta delle delibere n. 855 del 2010, n. 4209 del 2009, n. 2061 e 886 del 2007.

La Regione Veneto ha, quindi, imposto ai direttori generali delle aziende UULL SSSS, delle Aziende Ospedaliere e degli IRCSS operanti nel suo territorio di procedere all'organizzazione degli uffici in un'ottica di assoluta invarianza (e anzi di auspicabile contrazione) dei costi economici ricollegabili al personale.

La resistente, inoltre, pone in rilievo come l'art. 3, comma 1, del d.lgs. n. 502 del 1992 assegni a tali enti una marcata autonomia stabilendo che «in funzione del perseguimento dei loro fini istituzionali, le USL si costituiscono in Aziende con personalità giuridica pubblica e autonomia imprenditoriale; la loro organizzazione ed il funzionamento sono disciplinati con atto aziendale di diritto privato, nel rispetto dei principi e criteri dettati da disposizioni regionali. L'atto aziendale individua le strutture operative dotate di autonomia gestionale o tecnico – professionale, soggette a rendicontazione analitica».

Sarebbe, però, altrettanto vero che l'atto aziendale deve soggiacere ai vincoli provenienti dalla Regione e, dunque, nel caso della Regione Veneto, anche al principio per cui l'organizzazione delle strutture delle Aziende UULLSS, delle Aziende Ospedaliere e degli IRCCS deve attuarsi con l'osservanza di quanto stabilito dall'art. 37 della legge regionale n. 2 del 2007 (prorogato dall'art. 9 della legge regionale n. 16 del 2010).

In altri termini, i singoli direttori generali responsabili degli enti del Servizio Sanitario regionale godrebbero sì di ampia discrezionalità nell'individuare la più appropriata articolazione degli enti medesimi, ben potendo istituire nell'atto aziendale – ad esempio – anche delle strutture nuove; tuttavia, alla condizione imprescindibile che non vengano aggravati i costi del personale fissati per legge.

Proprio per tale motivo la resistente precisa che gli atti aziendali sono sottoposti al vaglio della Regione, per il tramite della Segreteria Regionale Sanità Sociale, la quale avrebbe sempre cura di ribadire, quale prescrizione generale, che «l'attivazione di dipartimenti così come quella di tutte le nuove strutture complesse e semplici deve avvenire in un contesto di iso – risorse, e cioè nel limite delle unità di personale presenti in azienda al 31 dicembre 2006 e nel rispetto dei vincoli di spesa di cui all'art. 37, l.r. 19 febbraio 2007 n. 2 e relative deliberazioni attuative 3 aprile 2007, n.886 e 3 luglio 2007 n. 2061» (a titolo semplificativo la resistente allega alla memoria la nota inviata in data 3 dicembre 2009 al Direttore Generale dell'Azienda ULSS 10 “Veneto Orientale”).

Alla luce di questa ampia premessa la resistente ritiene, dunque, che i direttori generali delle Aziende UULLSSSS, delle Aziende Ospedaliere e degli IRCCS operanti nel Veneto siano tenuti a istituire le nuove direzioni, senza alcuna variazione dei costi complessivi sopportati dall'ente per il personale impiegato.

Da ciò discenderebbe che, per mantenere inalterata la spesa totale, gli enti in questione sarebbero obbligati ad attuare modifiche compensative nel proprio organico, ovvero a procedere a forme di turnover con le modalità stabilite dalla Giunta del Veneto con le note prima citate.

Ciò premesso, l'istituzione delle direzioni aziendali dedicate al personale sanitario non medico sarebbe insuscettibile, per i motivi sopra indicati, di comportare l'aggravio di spesa paventato dal ricorrente, così da rendere inutile anche l'indicazione di una copertura finanziaria.

Con riferimento, poi, all'assunto secondo cui la legge regionale in esame non recherebbe alcuna indicazione circa le modalità secondo cui dotare di organico le nuove direzioni, la resistente pone in rilievo l'art. 4 della legge censurata, norma alla quale non sarebbe attribuito alcun rilievo da parte del ricorrente.

Tale disposizione stabilisce che ai dirigenti delle nuove direzioni aziendali gli incarichi sono conferiti secondo le modalità previste dalle leggi vigenti in materia di personale dirigente del ruolo sanitario.

Per un verso, ad avviso della difesa regionale, la disposizione in esame andrebbe intesa quale richiamo dei vincoli alla spesa del personale nel comparto sanitario di cui si è già detto: evidenziandosi, così, ad abundantiam, che l'attribuzione di incarichi ai dirigenti delle professioni sanitarie non mediche soggiacerebbe al contingentamento voluto dalla Regione Veneto e, prima ancora, dallo Stato attraverso le fonti normative prima passate in rassegna.

Sotto altro verso, la disposizione di cui all'art. 4 citato varrebbe anche come rinvio alle fonti di origine statale dettate in ordine alla istituzione della qualifica di dirigente delle professioni sanitarie infermieristiche, tecniche, della riabilitazione, della prevenzione nonché della professione ostetrica.

Tra le dette fonti, andrebbe senza dubbio ricompresa la legge 10 agosto 2000, n. 251 (Disciplina delle professioni sanitarie infermieristiche, tecniche della riabilitazione, della prevenzione, nonché della professione ostetrica), la quale all'art. 6, comma 2, prevede che «Le regioni possono istituire la nuova qualifica di dirigente del ruolo sanitario nell'ambito del proprio bilancio, operando con modificazioni compensative delle piante organiche su proposta delle aziende sanitarie locali e delle aziende ospedaliere».

Ma l'art. 4 della legge impugnata varrebbe anche quale rinvio ai contratti collettivi intervenuti in materia ed in particolare all'art. 8, comma 2, dell'accordo sottoscritto il 17 ottobre 2008, là dove si legge che «le aziende provvedono all'istituzione dei posti della nuova figura dirigenziale sulla base delle proprie esigenze organizzative mediante modifiche compensative della dotazione organica complessiva aziendale, effettuate ai sensi delle norme vigenti in materia, senza ulteriori oneri rispetto a quelli definiti dalle Regioni. La trasformazione della dotazione organica avviene nel rispetto delle relazioni sindacali di cui ai CC.CC.NN.L.».

Ad avviso della resistente, ciò significa che, in forza dell'art. 4 legge regionale n. 17 del 2010, la Regione Veneto ha voluto vincolare le aziende UULLSS, le Aziende Ospedaliere e gli IRCCS, sia pur utilizzando una formula breviloquente, al rispetto delle modalità di reclutamento del personale delle nuove direzioni già previste dalla disciplina vigente sia di fonte normativa, sia di origine pattizia.

In definitiva, essendo le modifiche compensative dell'organico esistente l'unica via percorribile per procedere alla copertura dei posti in questione, anche in base alle fonti contrattuali richiamate dall'art. 4 della normativa regionale censurata, risulterebbe evidente che nessuna nuova spesa può derivare dall'applicazione di quest'ultima, con conseguente inapplicabilità dell'art. 81, quarto comma, Cost.

Con riferimento, poi, all'asserita violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., la resistente osserva che la formulazione della questione di legittimità costituzionale sarebbe tutt'altro che chiara, in quanto non si capirebbe perché la disciplina impugnata – per il semplice fatto «di intervenire in materia disciplinata dal contratto collettivo» – dovrebbe sconfinare nella «materia giurisdizione e norme processuali; ordinamento civile e penale; giustizia amministrativa», in cui lo Stato ha una potestà legislativa esclusiva.

La Regione assume, al riguardo, che l'oggetto delle disposizioni da essa emanate non sarebbe riconducibile al parametro costituzionale che si ritiene violato da parte dell'Avvocatura generale dello Stato.

In particolare, la legge regionale n. 17 del 2010 e, nello specifico, l'art. 2 della legge, ad avviso della difesa regionale, non detta regole che incidono sulla giurisdizione, né sullo svolgimento dei processi civili o amministrativi, né tanto meno sull'ordinamento civile e penale. La normativa in parola, invece, "tocca" la materia di legislazione concorrente indicata dall'art. 117 Cost. come tutela della salute, ovvero, in via graduata, quella delle professioni.

A riprova di ciò, la resistente ritiene utile soffermarsi sulle finalità della legge regionale indicate nell'art. 1, nonché «sugli obiettivi delle direzioni» indicati nell'art. 3.

Dal combinato disposto di dette due disposizioni emergerebbe che lo scopo della normativa regionale censurata sarebbe quello di coinvolgere in modo ancora più proficuo ed efficiente gli operatori sanitari non medici nell'erogazione delle prestazioni latu sensu assistenziali, così da migliorare il livello qualitativo di queste ultime. Ciò posto, il mancato espresso richiamo del CCNL del 17 ottobre 2008 non costituirebbe una violazione dei precetti costituzionali.

La disciplina pattizia sarebbe stata tenuta ben presente dal legislatore veneto, il quale ad essa si sarebbe collegato per il tramite dell'art. 4 della legge regionale, oggetto di censura: ben consapevole che il rinvio alle "leggi vigenti" sarebbe suscettibile di ricomprendere anche i prodotti della contrattazione collettiva nazionale, cui la dottrina tende ad attribuire, interpretando l'art. 2077 del codice civile, una efficacia normativa assimilabile a quella delle disposizioni inderogabili di legge.

Da parte della Regione Veneto, in particolare, non si dubiterebbe che l'istituzione delle direzioni aziendali e la copertura dei relativi posti in organico debba avvenire per il tramite di quanto disposto dall'art. 8 del CCNL del 17 ottobre 2008, e con l'osservanza dei vincoli finanziari ivi previsti: ciò significherebbe che le Aziende ULLSS, le Aziende Ospedaliere e gli IRCCS sarebbero tenuti a provvedere alle necessarie modifiche compensative delle dotazioni organiche, senza variazioni di bilancio, per far fronte alle «proprie esigenze organizzative».

La circostanza per cui il CCNL non sia stato espressamente citato dalla legge regionale censurata resterebbe del tutto irrilevante, tanto più che esso ripropone dettati normativi già contenuti in leggi (in senso stretto) vigenti, tra le quali la legge 10 agosto 2000, n. 251, già citata e qui rilevante in relazione all'art. 6, comma 2.

L'asserita violazione dell'art. 97 Cost. consisterebbe nel fatto che la disciplina in questione non reca alcun riferimento all'emanazione del regolamento previsto dall'art. 8, comma 7, del CCNL del 17 ottobre 2008, da intendersi, ad avviso del ricorrente, una condizione indefettibile e prioritaria rispetto all'entrata a regime della istituzione della qualifica unica di dirigente delle professioni sanitarie infermieristiche, tecniche, della riabilitazione, della prevenzione e della professione ostetrica.

Ferma restando l'estrema stringatezza della motivazione in ordine alla violazione del parametro costituzionale citato, la resistente osserva come la censura muova da un presupposto non condivisibile.

Essa, infatti, pone in rilievo che dalla lettura della citata disposizione pattizia (che a sua volta rinvia all'art. 6, comma 3, del d.lgs. n. 502 del 1992 ed al decreto del Ministro dell'università, ricerca scientifica e tecnologica del 2 aprile 2001) sarebbe «agevole constatare che il CCNL 17 ottobre 2008 pone direttamente in capo agli enti del Servizio Sanitario datori di lavoro l'obbligo di provvedere all'adozione di una disciplina di dettaglio, da racchiudersi in un apposito testo regolamentare»

Non si vedrebbe, dunque, il motivo per cui la Regione avrebbe dovuto ripetere una simile previsione. Inoltre, l'emanazione del regolamento sarebbe funzionale all'immissione nel nuovo ruolo della dirigenza unica dei professionisti sanitari non medici: non certo, invece, alla mera istituzione delle direzioni aziendali, che di per sé rappresentano soltanto le strutture complesse preposte all'organizzazione e all'aggregazione dei professionisti medesimi.

Pertanto, prosegue la resistente, se è vero che, come stabilito nell'accordo collettivo, è necessario provvedere all'adozione del regolamento in questione prima di procedere all'assunzione dei dirigenti di

nuova istituzione, non altrettanto vale con riferimento all'inserimento delle dette direzioni nell'ambito organizzativo delle Aziende UULLSSSS, delle Aziende Ospedaliere e degli IRCSS: in quest'ultimo caso, si tratta soltanto di una previsione da inserire nell'atto aziendale di cui all'art. 3 del d.lgs. del 1992 n. 502, nel rispetto di vincoli economici di cui si è già detto.

La difesa regionale, infine, aggiunge che l'Avvocatura non avrebbe in alcun modo motivato sulle ragioni per cui la mancata menzione della previsione di cui all'art. 8, comma 2, dell'accordo collettivo citato, di per sé sola violerebbe il principio di buon andamento della pubblica amministrazione.

Tale violazione, peraltro, non sussisterebbe anche per l'insuperabile constatazione che la normativa regionale censurata non reca previsioni incompatibili con quelle contemplate dall'art. 8 del più volte citato accordo collettivo, di cui, quindi, postula la perdurante vigenza e cogenza.

4. — In data 17 gennaio 2011 la Regione Veneto ha depositato una memoria illustrativa con la quale ha ribadito le argomentazioni sostenute nell'atto di costituzione in giudizio.

### *Considerato in diritto*

1. — Il Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe, ha promosso questione di legittimità costituzionale della legge della Regione Veneto 4 marzo 2010, n. 17, pubblicata sul Bollettino Ufficiale Regionale del 9 marzo 2010, recante «Istituzione delle direzioni aziendali delle professioni sanitarie infermieristiche e ostetriche e delle professioni riabilitative, tecnico – sanitarie e della prevenzione».

Ad avviso del ricorrente, la legge censurata presenterebbe «profili di illegittimità costituzionale nel suo articolo 2, e nelle disposizioni con esso inscindibilmente connesse, per violazione degli artt. 81, 117 comma II, lett. 1, 97 della Costituzione».

In particolare, sarebbe prevista l'istituzione delle due suddette direzioni aziendali non soltanto senza specificare in qual modo la Regione intenda coprire i relativi posti, ma anche senza prevedere che all'istituzione di tali posti si faccia luogo attraverso le modificazioni compensative della dotazione organica complessiva aziendale. Da ciò deriverebbe che i posti in organico delle nuove direzioni dovrebbero essere coperti mediante personale reclutato aliunde, in assenza di garanzie circa l'invarianza della spesa, sia perché non sarebbe prevista la copertura finanziaria dei maggiori oneri derivanti dall'istituzione delle direzioni, sia perché non sarebbe precisato il numero dei nuovi dirigenti, onde sarebbero incerti l'an e il quantum della dotazione organica, con diretta violazione dell'art. 81, quarto comma, Cost.

La normativa denunciata, inoltre, intervenendo in materia disciplinata dal contratto collettivo, violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., e non recherebbe alcun riferimento all'emanazione del regolamento previsto dall'art. 8, comma 7, del CCNL del 17 ottobre 2008, in violazione dell'art. 97 Cost.

2. — La Regione Veneto eccepisce l'improcedibilità del ricorso, stante il mancato rispetto del termine perentorio stabilito per il deposito di esso dall'art. 31, quarto comma, legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), come sostituito dall'art. 9, comma 1, della legge 5 giugno 2003, n. 131 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla L.Cost. 18 ottobre 2001, n. 3).

Infatti, il ricorso, presentato agli ufficiali giudiziari di Roma per la notifica l'8 maggio 2010, risulta depositato presso la cancelleria della Corte costituzionale il 20 maggio 2010.

Questo secondo adempimento, quindi, compiuto dalla difesa dello Stato a distanza di dodici giorni dal primo, sarebbe tardivo, in quanto eseguito in violazione del citato art. 31, quarto comma, che stabilisce per il deposito del ricorso notificato il termine perentorio di dieci giorni dalla notificazione.

Ciò perché, ad avviso della resistente, la decorrenza del detto termine andrebbe calcolata a far tempo dalla data in cui l'atto è consegnato agli ufficiali giudiziari, in forza dei principi stabiliti da questa Corte con le sentenze n. 250 del 2009, n. 477 del 2002 e n. 69 del 1994, e in base al disposto dell'art.149, terzo comma, del codice di procedura civile (aggiunto dall'art. 2, comma 1, lettera e), legge 28 dicembre 2005, n. 263, recante «Interventi correttivi alle modifiche in materia processuale civile introdotte con il D.L. 14 marzo 2005, n. 35, convertito, con modificazioni, dalla L. 14 maggio 2005, n. 80, nonché ulteriori modifiche al codice di procedura civile e alle relative disposizioni di attuazione, al regolamento di cui al R.D. 17 agosto 1907, n. 642, al codice civile, alla L. 21 gennaio 1994, n. 53, e disposizioni in tema di diritto alla pensione di reversibilità del coniuge divorziato»), ai sensi del quale «La notifica si perfeziona, per il soggetto notificante, al momento della consegna del plico all'ufficiale giudiziario e, per il destinatario, dal momento in cui lo stesso ha la legale conoscenza dell'atto». Sarebbe contraddittorio che, nei confronti di uno stesso soggetto (cioè la parte che richiede la notifica), quest'ultima «venga a perfezionarsi in due distinti momenti, a seconda dei fini per cui essa è presa in considerazione: quando provvede alla consegna all'Ufficiale giudiziario, se si tratta di evitare una decadenza o una prescrizione: quando ha luogo il recapito dell'atto al destinatario, se si tratta di far decorrere il termine per il deposito dell'atto medesimo nel processo».

### 2.1. — L'eccezione non è fondata.

Questa Corte, con sentenza n. 318 del 2009, ha affermato che il principio generale relativo alla scissione dei momenti in cui la notifica si perfeziona per il notificante e per il destinatario, con conseguente anticipazione di tale perfezionamento a favore del primo al momento della consegna dell'atto all'ufficiale giudiziario (o all'agente postale), è correlato all'esigenza di tutelare il diritto di difesa del notificante, essendo altresì irragionevole che un effetto di decadenza possa discendere dal ritardo nel compimento di un'attività riferibile a soggetti diversi dal medesimo notificante (l'ufficiale giudiziario o l'agente postale) e perciò destinata a restare estranea alla sua sfera di disponibilità.

Invece, la ratio del suddetto effetto anticipato (che, proprio perché tale, ha anche carattere provvisorio, essendo destinato a consolidarsi soltanto nel momento in cui il destinatario ha legale conoscenza dell'atto) rimane estranea ai casi in cui il perfezionamento della notificazione vale a stabilire il dies a quo inerente alla decorrenza di un termine successivo del processo, qual è nella specie quello per il deposito del ricorso notificato. In tal caso non viene in rilievo alcuna esigenza di tutelare il diritto di difesa del notificante; non è identificabile un momento analogo a quello della consegna dell'atto all'ufficiale giudiziario o all'agente postale; l'attività da compiere non dipende da altri soggetti; infine, il notificante ha interesse a verificare, allorché procede al deposito, che la notifica dell'atto sia stata raggiunta nei confronti del destinatario.

Ne deriva che l'art. 31, quarto comma, della legge n. 87 del 1953 (e successive modificazioni) deve essere interpretato nel senso che il dies a quo del termine ivi contemplato inizia a decorrere nel momento in cui la notificazione si è perfezionata nei confronti del notificante e del destinatario.

Nel caso di specie, come risulta dall'avviso di ricevimento, prodotto dall'Avvocatura dello Stato e non contestato, il plico contenente il ricorso pervenne al destinatario il 13 maggio 2010. Il ricorso medesimo, con i relativi allegati, fu poi depositato nella cancelleria di questa Corte il 20 maggio 2010.

Pertanto, l'adempimento risulta tempestivo.

3. — La Regione Veneto ha, poi, eccepito l'inammissibilità del ricorso, per il carattere generico delle censure mosse con lo stesso.

In particolare, l'oggetto dell'impugnazione del Governo risulterebbe indeterminato, essendo messa in discussione la legittimità costituzionale della legge regionale n. 17 del 2010 «nell'art. 2 e nelle disposizioni a tale norma inscindibilmente connesse», senza alcuna precisazione idonea a circostanziare il thema decidendum.

Il gravame, quindi, di fatto investirebbe l'intera legge regionale, in quanto tutte le sue disposizioni – ad eccezione, forse, dell'art. 5, in tema di «sperimentazioni assistenziali» – si ricollegerebbero direttamente all'istituzione delle due nuove direzioni aziendali delle professioni sanitarie non mediche.

Tuttavia, in realtà, l'unica norma censurata sarebbe quella dettata dall'art. 2 della legge de qua, mentre nessun contrasto con la Costituzione sarebbe prospettato con riguardo alle altre disposizioni della medesima legge. Pertanto, il tentativo di estendere l'impugnazione, mediante una semplice clausola di stile (il riferimento alle «norme inscindibilmente connesse»), anche a parti della disciplina regionale non investite dalle censure sarebbe inammissibile.

Inoltre, anche in relazione al citato art. 2 della legge impugnata, la difesa dello Stato si limiterebbe ad enunciare alcune presunte violazioni della Costituzione, senza motivarle.

Infatti, circa l'asserito contrasto con l'art. 81, quarto comma, Cost., non sarebbe chiarito perché mai l'istituzione delle nuove direzioni aziendali dovrebbe comportare maggiori oneri di spesa privi di adeguata copertura. Tale censura si risolverebbe in una mera affermazione di carattere apodittico.

Anche il motivo, per il quale la disciplina regionale risulterebbe in contrasto con gli artt. 97 e 117, secondo comma, lettera l), Cost., non sarebbe stato chiarito, in assenza di un'adeguata spiegazione relativa alle asserite violazioni.

Neppure tale eccezione è fondata.

Il ricorso, in forma concisa ma chiara, illustra le ragioni delle censure, ponendo l'accento sul fatto che il citato art. 2, pur prevedendo l'istituzione di due direzioni aziendali, non soltanto non specifica le modalità di copertura dei relativi posti ma non indica in alcuna parte che a detta copertura si provveda mediante modificazioni compensative della dotazione organica complessiva aziendale. Diretta conseguenza di tale mancata previsione sarebbe il difetto di garanzie circa l'invarianza della spesa, sia perché nella legge non sarebbe individuata la copertura finanziaria dei maggiori oneri di spesa derivanti dall'istituzione delle nuove direzioni, sia perché non sarebbe neppure precisato il numero dei relativi dirigenti.

Sono poi esposte, sia pure in termini sintetici, le ragioni di censura riferite agli artt. 97 e 117, comma secondo, lettera l), Cost.

Il ricorso, dunque, risulta sorretto da un sufficiente apparato argomentativo.

Né può condividersi l'assunto secondo cui l'unica norma censurata sarebbe quella dettata dall'art. 2 della legge regionale. In effetti, come la stessa resistente rileva, tutte le disposizioni di detta legge «si ricollegano direttamente all'istituzione delle due nuove direzioni aziendali delle professioni sanitarie non mediche». Ne deriva che le censure mosse all'art. 2 finiscono per estendersi, in via consequenziale, all'intera legge regionale.

4. — La questione è fondata.

Si deve premettere che l'applicazione alle Regioni dell'obbligo di copertura finanziaria delle disposizioni legislative è stata sempre ribadita da questa Corte (ex plurimis, tra le più recenti: sentenze nn. 141 e 100 del 2010, nn. 386 e 213 del 2008, n. 359 del 2007), con la precisazione che il legislatore regionale non può sottrarsi alla fondamentale esigenza di chiarezza ed equilibrio del bilancio cui l'art. 81 Cost. s'ispira. Essa, inoltre, ha chiarito che la copertura di nuove spese deve essere credibile, sufficientemente sicura, non arbitraria o irrazionale, in adeguato rapporto con la spesa che s'intende effettuare (sentenze n. 100 del 2010 e n. 213 del 2008).

La legge della Regione Veneto n. 17 del 2010, non è conforme a tali principi e, quindi, al disposto del citato precetto costituzionale.

Essa è composta da sette articoli. Il primo determina le finalità della normativa, individuandole nel «contribuire alla realizzazione del diritto alla salute, all'integrazione socio sanitaria e al miglioramento dell'organizzazione multi professionale del lavoro, attraverso l'istituzione delle direzioni aziendali delle professioni sanitarie infermieristiche ed ostetriche e delle professioni riabilitative, tecnico-sanitarie e della prevenzione». Il secondo stabilisce, nel comma 1, che «Le aziende unità locali socio sanitarie (ULSS), fermo restando quanto previsto dagli articoli 22, 23 e 24 della legge regionale 14 settembre 1994, n. 56 [...], con particolare riferimento alla gestione unitaria del distretto socio-sanitario, dell'ospedale e del dipartimento di prevenzione, nonché le aziende ospedaliere e ospedaliere – universitarie integrate e gli istituti pubblici di ricovero e cura a carattere scientifico (IRCSS) istituiscono quali strutture complesse la direzione aziendale delle professioni sanitarie infermieristiche ed ostetriche e la direzione aziendale delle professioni riabilitative, tecnico-sanitarie e della prevenzione, di seguito denominate Direzioni». Il comma 2 aggiunge che «I direttori generali delle aziende ULSS, ospedaliere e ospedaliere – universitarie integrate e degli IRCSS, nell'atto aziendale di cui all'art. 3, comma 1-bis, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 [...], e successive modificazioni, definiscono l'articolazione delle direzioni in relazione alla complessità dei processi strategici, organizzativi, gestionali e formativi da garantire». L'art. 3 determina gli obiettivi delle direzioni; l'art. 4 dispone che ai dirigenti gli incarichi dirigenziali «sono conferiti secondo le modalità previste dalle leggi vigenti in materia di personale dirigente del ruolo sanitario»; l'art. 5 prevede le sperimentazioni assistenziali, con la possibilità per le aziende ULSS, previa autorizzazione da parte della Giunta regionale, di attivare «specifiche strutture residenziali a prevalente gestione infermieristica e ambulatori territoriali affidati a personale appartenente alle professioni sanitarie di cui alla presente legge, nel rispetto di quanto previsto dalla legge regionale 16 agosto 2002, n. 22 [...]; l'art. 6 detta una norma di coordinamento con altra legge regionale»; infine, l'art. 7 demanda alla Giunta regionale la definizione delle linee guida per l'elaborazione dell'atto aziendale di cui all'art. 2, comma 2, della legge medesima.

Come si vede, nella legge in questa sede censurata nulla si dice circa la consistenza delle direzioni e non si trova alcun cenno alla copertura finanziaria.

Al riguardo, non può porsi in dubbio che la normativa introdotta comporti nuove spese, ancorché il suo carattere generico non ne consenta una precisa determinazione. La legge censurata, nell'art. 2, prevede l'istituzione di due «strutture complesse» (così definite nell'art. 2, comma 1), in assenza però di indicazioni circa il relativo organico e la disponibilità dei mezzi necessari per il loro funzionamento, nonché senza stabilire che alla detta istituzione si debba provvedere mantenendo invariati i costi complessivi sopportati dagli enti per il personale impiegato e per le strutture occorrenti al fine di renderlo operativo.

La tesi della Regione Veneto, secondo cui la disciplina introdotta con la legge regionale n. 17 del 2010 verrebbe ad inserirsi in un quadro normativo già ricco di vincoli rigorosi volti al contenimento dei costi in materia sanitaria, onde non sarebbe in grado di provocare alcun incremento dei medesimi, non può essere condivisa.

Invero, il detto assunto si pone in contrasto con l'art. 81 Cost. che, dopo aver disposto nel terzo comma che con la legge di approvazione del bilancio non si possono stabilire nuovi tributi e nuove spese, aggiunge nel quarto comma che «Ogni altra legge che importi nuove e maggiori spese deve indicare i mezzi per farvi fronte».

Esiste, dunque, uno stretto collegamento tra la legge, la nuova e maggior spesa che essa comporta e la relativa copertura finanziaria, che non può essere ricercata in altre disposizioni, ma deve essere indicata nella legge medesima, al fine di evitare che gli effetti di essa (eventualmente in deroga alle altre disposizioni) possano realizzare stanziamenti privi della corrispondente copertura.

Né giova il richiamo della difesa regionale alle modifiche compensative che gli enti, cui è demandata l'istituzione delle nuove direzioni, dovrebbero eseguire nei propri organici, ovvero a forme di turnover con le modalità stabilite dalla Giunta regionale.

Ribadito che nessun cenno al riguardo si trova nella normativa de qua, e rilevato che le stesse modalità alternative prospettate dalla Regione conferiscono un carattere d'incertezza alla copertura

finanziaria (che, invece, dovrebbe essere «credibile, sufficientemente sicura, non arbitraria o irrazionale», come dianzi precisato), si deve ancora osservare che sia la legge statale 10 agosto 2000, n. 251 (Disciplina delle professioni sanitarie infermieristiche, tecniche della riabilitazione, della prevenzione nonché della professione ostetrica), nell'art. 6, comma 2, ultimo periodo, sia l'art. 4 della legge in questa sede censurata, sia il contratto collettivo nazionale di lavoro cui la difesa regionale si richiama (in particolare, art. 8) si riferiscono, nella previsione delle modifiche compensative della dotazione organica complessiva aziendale, alle figure dirigenziali, onde restano indeterminate la consistenza del restante personale, le modalità di formazione della relativa dotazione organica e l'organizzazione delle nuove strutture.

In questo quadro, la normativa censurata viola il precetto dettato dall'art. 81, quarto comma, Cost.; e la violazione si estende all'intera legge, sia per la natura del vizio di legittimità riscontrato, sia perché tutte le disposizioni di essa presentano uno stretto collegamento con l'art. 2, cui le censure del ricorrente direttamente si riferiscono.

Pertanto, deve essere dichiarata l'illegittimità costituzionale della legge della Regione Veneto n. 17 del 2010, per contrasto con il parametro da ultimo citato.

Ogni altra questione resta assorbita.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale della legge della Regione Veneto 4 marzo 2010, n. 17 (Istituzione delle direzioni aziendali delle professioni sanitarie infermieristiche e ostetriche e delle professioni riabilitative, tecnico-sanitarie e della prevenzione).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 23 marzo 2011.

F.to:

Ugo DE SIERVO, Presidente

Alessandro CRISCUOLO, Redattore

Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria l'1 aprile 2011.

Il Cancelliere

F.to: MELATTI

---

*Le sentenze e le ordinanze della Corte costituzionale sono pubblicate nella prima serie speciale della Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (a norma degli artt. 3 della legge 11 dicembre 1984, n. 839 e 21 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092) e nella Raccolta Ufficiale delle sentenze e ordinanze della Corte costituzionale (a norma dell'art. 29 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, approvate dalla Corte costituzionale il 16 marzo 1956).*

*Il testo pubblicato nella Gazzetta Ufficiale fa interamente fede e prevale in caso di divergenza.*

Sentenza **68/2011**

Giudizio GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA PRINCIPALE

**Presidente DE SIERVO - Redattore CASSESE**

Udienza Pubblica del **08/02/2011** Decisione del **23/02/2011**

Deposito del **03/03/2011** Pubblicazione in G. U. **09/03/2011**

Norme impugnate: Artt. 2, c. 1°, 2° e 4°, 13, 15, 16, c. 1°, 2° e 3°, 17, 18, 19, c. 1°, 6° e 8°, 20, 21, c. 1°, 4°, 5° e 6°, 22, c. 1°, 24, c. 1° e 3°, 26 e 30 della legge della Regione Puglia 25/02/2010, n. 4.

Massime: **35430 35431 35432 35433 35434 35435 35436 35437 35438 35439 35440 35441 35442 35443 35444 35445**

Atti decisi: **ric. 77/2010**

## SENTENZA N. 68

ANNO 2011

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Ugo DE SIERVO; Giudici : Paolo MADDALENA, Alfio FINOCCHIARO, Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 2, commi 1, 2 e 4, 13, 15, 16, commi 1, 2 e 3, 17, 18, 19, commi 1, 6 e 8, 20, 21, commi 1, 4, 5 e 6, 22, comma 1, 24, commi 1 e 3, 26 e 30 della legge della Regione Puglia 25 febbraio 2010, n. 4 (Norme urgenti in materia di sanità e servizi sociali) promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 7-10 maggio 2010, depositato in cancelleria il 14 maggio 2010 ed iscritto al n. 77 del registro ricorsi 2010.

Visto l'atto di costituzione della Regione Puglia;

udito nell'udienza pubblica dell'8 febbraio 2011 il Giudice relatore Sabino Cassese;

uditi l'avvocato dello Stato Diana Ranucci per il Presidente del Consiglio dei ministri e gli avvocati Massimo Luciani, Luigi Volpe e Luca Alberto Clarizio per la Regione Puglia.

*Ritenuto in fatto*

1. – Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, con ricorso notificato il 7 maggio 2010 e depositato il 14 maggio 2010 (reg. ric. n. 77 del 2010), ha promosso questione di legittimità costituzionale degli artt. 2, commi 1, 2 e 4, 13, 15, 16, commi 1, 2 e 3, 17, 18, 19, commi 1, 6 e 8, 20, 21, commi 1, 4, 5 e 6, 22, comma 1, 24, commi 1 e 3, 26 e 30 della legge della Regione Puglia 25 febbraio 2010, n. 4 (Norme urgenti in materia di sanità e servizi sociali), per violazione degli articoli 3, 24, 31, 33, 51, 81, 97, 117, commi secondo, lettera l), e terzo, e 118 della Costituzione.

2. – Le disposizioni impugnate contengono misure riguardanti interventi in materia di sanità nella Regione Puglia, con specifico riguardo al personale.

2.1. – In particolare, l'art. 2 della legge della Regione Puglia n. 4 del 2010 sostituisce l'art. 4 della legge regionale 23 dicembre 2008, n. 45 (Norme in materia sanitaria), dettando previsioni in materia di servizio presso le direzioni sanitarie. La disposizione stabilisce, al comma 1, che entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della legge citata, «il personale appartenente alla dirigenza medica del servizio sanitario regionale (SSR) che alla stessa data, con formale atto di data certa, emanato dal legale rappresentante dell'ente, risulti in servizio da almeno cinque anni in un posto di disciplina diversa da quella per la quale è stato assunto è inquadrato, a domanda, nella disciplina nella quale ha esercitato le funzioni, qualora in possesso dei requisiti previsti dal regolamento recante la disciplina concorsuale per il personale dirigenziale del servizio sanitario nazionale emanato con decreto del Presidente della Repubblica 10 dicembre 1997, n. 483». Il comma 2 prevede, poi, che, entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge n. 45 del 2008, i direttori generali delle aziende sanitarie e degli istituti del SSR, da un lato, sono tenuti a «verificare la permanenza dei fabbisogni che avevano determinato l'impiego del personale nella disciplina diversa da quella per la quale era stato assunto»; dall'altro lato, fermo restando l'organico complessivo, «dispongono nel contempo la modifica delle piante organiche conseguenti ai passaggi di disciplina mediante incardinamento del dirigente medico nel posto vacante della disciplina acquisita, con soppressione del posto lasciato libero nella disciplina di provenienza, oppure mediante trasformazione del posto già ricoperto e lasciato libero nella disciplina di provenienza». Il comma 3 stabilisce che i dirigenti medici non in possesso dei requisiti di cui ai commi 1 e 2 sono riassegnati, ai sensi del comma 27 dell'art. 3 della legge regionale 31 dicembre 2007, n. 40 (Disposizioni per la formazione del bilancio previsione 2008 e bilancio pluriennale 2008-2010 della regione Puglia), allo svolgimento dei compiti propri del profilo professionale per il quale sono stati assunti. Infine, in base al comma 4, al personale che alla data del 31 dicembre 2010 risulti in servizio da almeno cinque anni e iscritto alle scuole di specializzazione per il conseguimento dei requisiti di cui al presente articolo non si applica la norma di cui al comma 3.

2.2. – L'art. 13 della legge della Regione Puglia n. 4 del 2010 contiene disposizioni relative ad incarichi a tempo determinato, stabilendo che «nel limite dei posti vacanti nella dotazione organica e nel rispetto della riduzione della spesa del personale imposto dalle norme vigenti, il personale già titolare di contratto ovvero di incarico a tempo indeterminato presso aziende o enti del servizio sanitario nazionale (SSN) e in servizio a tempo determinato al 31 dicembre 2009 presso un'azienda o ente del servizio sanitario della Regione Puglia è confermato nei ruoli di quest'ultima, a tempo indeterminato, previa presentazione, entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, di apposita domanda di mobilità».

2.3. – L'art. 15 della legge censurata detta norme in materia di personale precedentemente addetto ai lavori socialmente utili. Tale disposizione prevede che, «agli ex lavoratori socialmente utili (LSU) già utilizzati, attraverso piani di impresa e successive proroghe, in forma continuativa, nelle ASL e negli enti del SSR da almeno cinque anni alla data di entrata in vigore della presente legge nei servizi di riabilitazione, tossicodipendenze, assistenza domiciliare integrata (ADI) e prevenzione e altri servizi, si

applica il processo di stabilizzazione previsto dall'articolo 30 della L.R. n. 10/2007 e dalla L.R. n. 40/2007 nei limiti dei posti vacanti della dotazione organica, i cui oneri già gravano sul bilancio di ciascuna azienda ovvero nell'ambito di una revisione della consistenza della dotazione stessa».

2.4. – L'art. 16 della legge della Regione Puglia n. 4 del 2010 contiene norme in materia di personale sanitario. Il comma 1 prevede che, «nel rispetto delle norme di legge relative alla spesa per il personale di cui all'articolo 2, comma 71, della legge 23 dicembre 2009, n. 191 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato "legge finanziaria 2010"), e fermo restando quanto stabilito dall'articolo 24 del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150 (Attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni), nelle procedure concorsuali, le ASL, le aziende ospedaliere universitarie (AOU) e gli istituti di ricovero e cura a carattere scientifico (IRCCS) pubblici del SSR coprono i posti disponibili nella dotazione organica attraverso concorsi pubblici, con riserva non superiore al 50 per cento a favore del personale titolare di rapporto di lavoro a tempo determinato e in servizio presso le medesime aziende e istituti che, alla data di entrata in vigore della presente legge, abbia maturato un'anzianità di servizio di almeno tre anni, anche non continuativi, negli ultimi cinque anni». In base al comma 2, tale previsione si applica anche al personale titolare di rapporto di lavoro a tempo determinato instaurato dalle ASL, dalle AOU e dagli IRCCS pubblici per lo svolgimento dei progetti finalizzati. Il comma 3, infine, prevede che «le disposizioni di cui all'articolo 3, comma 38, della L.R. n. 40/2007, come modificato dagli articoli 20 e 21 della L.R. n. 1/2008, si applicano altresì nei confronti del personale che abbia prestato servizio, anche non continuativo, per almeno tre anni negli ultimi cinque anni, entro il 31 dicembre 2010, con rapporto convenzionale e/o con incarico a tempo determinato, purché adibito al servizio di ADI, riabilitazione e integrazione scolastica di cui alla legge regionale 9 giugno 1987, n. 16 (Norme organiche per l'integrazione scolastica degli handicappati)».

2.5. – L'art. 17 della legge impugnata disciplina il «Servizio emergenza territoriale 118», prevedendo che i «medici titolari d'incarico a tempo determinato» in tale servizio «presso un'azienda sanitaria della Regione che: a) siano titolari d'incarico provvisorio nel SEU 118 con anzianità di almeno tre anni nella stessa azienda sanitaria; b) siano in possesso dell'attestato di formazione specifico nel SEU conseguito entro il 1° ottobre 2006, hanno titolo a presentare domanda di conferimento d'incarico a tempo indeterminato presso le sedi delle postazioni ove risultano in servizio sulla base dell'incarico provvisorio in corso, entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge» (comma 1). Gli incarichi sono conferiti il primo giorno del mese successivo all'acquisizione delle domande (comma 2).

2.6. – L'art. 18 della legge censurata dispone che «ai fini della stabilizzazione del personale sanitario di cui al comma 38 dell'articolo 3 della L.R. n. 40/2007, il periodo di servizio continuativo di cui al succitato comma deve intendersi decorrente dalla data di sottoscrizione del contratto di lavoro presso le ASL».

2.7. – L'art. 19 della legge della Regione Puglia n. 4 del 2010 riguarda le assunzioni e dotazioni organiche in materia sanitaria. Il comma 1 stabilisce che «nel rispetto di quanto previsto dalla legge regionale 27 novembre 2009, n. 27 (Servizio sanitario regionale - Assunzioni e dotazioni organiche), al fine di dare completa applicazione alle finalità di cui all'articolo 4 (Criteri di assunzione di personale), comma 5, della legge regionale 30 dicembre 2005, n. 20 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2006 e bilancio pluriennale 2006-2008 della Regione Puglia), e di cui al terzultimo capoverso della deliberazione della Giunta della Regione Puglia 15 ottobre 2007, n. 1657 (Legge 27 dicembre 2006, n. 296 articolo 1, comma 565. Piano di stabilizzazione del personale precario in servizio presso le Aziende sanitarie e degli IRCCS pubblici in applicazione dell'articolo 30 della L.R. n. 10/2007. Criteri applicativi), i direttori generali delle ASL BA, BAT, AOU "Policlinico" di Bari, IRCCS "Giovanni Paolo II" di Bari e IRCCS. "S. De Bellis" di Castellana Grotte destinano una percentuale pari al 10 per cento dei posti vacanti nella categoria A della propria dotazione organica in favore del reclutamento dei lavoratori collocati in mobilità dalle strutture sanitarie private della Regione Puglia».

Il comma 6, poi, inserisce quattro nuovi commi nell'articolo 1 della legge della Regione Puglia 27 novembre 2009, n. 27 (Servizio sanitario regionale – Assunzioni e dotazioni organiche), numerandoli dall'1-bis all'1-quinquies. In particolare, il comma 1-bis stabilisce che «le aziende sanitarie, gli IRCCS

pubblici e le aziende ospedaliere – universitarie (AOU) provvedono alla rideterminazione delle dotazioni organiche entro il 31 dicembre 2010 sulla base dei principi di cui al comma 1» – della legge n. 27 del 2009 – «e, comunque, tenuto conto dei principi di riorganizzazione del SSR di cui alla legge regionale 3 agosto 2006, n. 25 (Principi e organizzazione del servizio sanitario regionale), così come esplicitati nel documento di indirizzo del piano regionale di salute approvato con legge regionale 19 settembre 2008, n. 23 e dai relativi piani attuativi locali (PAL) e dell'avvenuta modifica degli ambiti territoriali delle aziende sanitarie locali realizzata in applicazione dell'articolo 5 (Modifica ambiti territoriali delle ASL) della legge regionale 28 dicembre 2006, n. 39 (Norme relative all'esercizio provvisorio del bilancio di previsione per l'anno finanziario 2007), nonché di quanto previsto dall'articolo 2, comma 71, della legge 23 dicembre 2009, n. 191 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2010)». Il comma 1-ter prevede che «sino al perfezionamento dei provvedimenti di rideterminazione di cui al comma 1-bis, le dotazioni organiche sono provvisoriamente individuate in misura pari ai posti previsti dalle vigenti dotazioni organiche approvate dalla Giunta regionale in attuazione del regolamento regionale 30 marzo 2007, n. 9 (Disposizioni regolamentari e attuative per l'applicazione dell'articolo 5 della L.R. n. 39/2006), ovvero da quelle autorizzate in applicazione di leggi regionali, decurtate nel limite di un contingente di posti complessivamente corrispondente a una spesa annua lorda del 40 per cento dei cessati nell'anno 2009, qualora i relativi posti non siano stati già coperti ovvero oggetto di procedure di reclutamento in itinere». Il comma 1-quater dispone che «le aziende sanitarie, gli IRCCS pubblici e le AOU, in forza di atti di programmazione regionali determinanti l'attivazione di nuove attività e/o servizi, fermo restando gli adempimenti di cui al comma 1-ter, possono, altresì, individuare il fabbisogno di personale finalizzato a garantire l'assolvimento di dette nuove attività». Il comma 1-quinquies stabilisce che, in sede di applicazione delle disposizioni di cui all'art. 1 della legge n. 27 del 2009, «è assicurato il principio dell'invarianza della spesa delle dotazioni organiche rideterminate dalle aziende sanitarie, dagli IRCCS pubblici e dalle AOU».

L'art. 19, comma 8, della legge censurata, infine, prevede che «le disposizioni di cui all'articolo 25 della legge reg. Puglia n. 10 del 2007 sono estese ai dirigenti medici che alla data del 31 dicembre 2009 hanno maturato almeno un anno di attività nei servizi di medicina e chirurgia d'accettazione e d'urgenza».

2.8. – L'art. 20 della legge della Regione Puglia n. 4 del 2010 detta norma in materia di personale dell'Agenzia regionale sanitaria e di progetti di piano. In particolare, il comma 1 prevede che «al comma 3 dell'articolo 9 (Stabilizzazione del personale dell'Agenzia regionale sanitaria) della L.R. n. 1/2008 dopo le parole: “alla stessa data” sono inserite le seguenti: “oppure risultare in servizio alla data di entrata in vigore della presente legge e aver prestato servizio per almeno dodici mesi alla stessa data”». Il comma 2 stabilisce che «fatto salvo quanto previsto dalla normativa vigente in materia di spesa del personale di cui all'articolo 2, comma 71, della L. 191/2009, per l'attuazione delle direttive di cui al documento d'intesa 20 ottobre 2008, n. 116, della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano, il rapporto di lavoro del personale medico vincitore di avviso pubblico bandito dall'Agenzia regionale sanitaria (ARES) per la realizzazione di progetti previsti dalla Delib.G.R. 28 ottobre 2004, n. 1582 (Programma di utilizzo delle quote vincolate agli obiettivi del PSN 2003-2005. Relazione attività anno 2003. Progetti di piano per l'anno 2004), che sia in servizio a tempo determinato alla data di entrata in vigore della presente legge e che abbia svolto il progetto per almeno un biennio è trasformato a tempo indeterminato con l'osservanza delle procedure concorsuali di cui al comma 40 dell'articolo 3 della L.R. n. 40/2007, come da ultimo modificato dall'articolo 1 della L.R. n. 45/2008».

2.9. – L'art. 21 della legge censurata contiene norme in materia di personale sanitario degli istituti penitenziari. Al comma 1, esso dispone che, «al fine di garantire la continuità dell'assistenza sanitaria alla popolazione detenuta e di non disperdere la specifica professionalità del personale che opera negli istituti di pena, transitato al SSR, per effetto di quanto disposto dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 1 aprile 2008 (Modalità e criteri per il trasferimento al servizio sanitario nazionale delle funzioni sanitarie, dei rapporti di lavoro, delle risorse finanziarie e delle attrezzature e beni strumentali in materia di sanità penitenziaria), si autorizzano le ASL, nei pubblici concorsi da bandire per la copertura dei posti vacanti nei servizi o unità operative multiprofessionali di cui alla Delib.G.R. 27 ottobre 2009, n. 2020 (D.P.C.M. 1° aprile 2008 - Indicazioni in ordine all'individuazione di specifici modelli organizzativi differenziati con riferimento alla tipologia e consistenza degli istituti di pena), a prevedere,

ai sensi della normativa vigente, una riserva di posti per consentire l'accesso nei ruoli aziendali del personale sanitario non medico le cui convenzioni sono state prorogate al 30 giugno 2010». Il successivo comma 4 stabilisce che «la spesa inerente l'inquadramento del personale di cui ai commi precedenti non rientra nei limiti prescritti dall'articolo 1, comma 565, lettera a), della L. 296/2006 trattandosi di trasferimento successivo di funzioni i cui oneri sono assicurati con le risorse finanziarie di cui all'articolo 6 del D.P.C.M. 1° aprile 2008». Il comma 5, poi, prevede che «il personale medico titolare di incarico provvisorio di cui all'articolo 50 della legge 9 ottobre 1970, n. 740 (Ordinamento delle categorie di personale sanitario addetto agli istituti di prevenzione e pena non appartenenti ai ruoli organici dell'Amministrazione penitenziaria), è equiparato al personale medico titolare di incarico definitivo di cui all'articolo 3, comma 4, del D.P.C.M. 1° aprile 2008. Tale personale è collocato in apposito elenco nominativo a esaurimento istituito presso l'ASL di competenza. Nei confronti del personale di cui al presente comma si applica lo stesso trattamento giuridico ed economico dei medici con incarico definitivo, ivi compresi i trattamenti contributivi e previdenziali». Il comma 6, infine, dispone che «i contratti di lavoro dei medici del servizio integrativo di assistenza sanitaria e dei medici specialisti di cui agli articoli 51 e 52 della L. 740/1970, come rispettivamente modificati dagli articoli 4 e 5 della legge 15 gennaio 1991, n. 26, sono disciplinati dagli accordi integrativi regionali per la medicina generale e per la specialistica ambulatoriale, da approvare a seguito della sottoscrizione degli accordi collettivi nazionali stipulati in data 27 maggio 2009, in attesa della specifica trattativa nazionale dedicata alla medicina penitenziaria».

2.10. – L'art. 22, comma 1, della legge impugnata dispone che «le ASL, le AOU e gli IRCCS del SSR, attraverso gli uffici formazione, sono tenuti a predisporre entro il 30 novembre il piano aziendale formativo (PAF) annuale o pluriennale, da attuarsi nell'anno o negli anni successivi».

2.11. – L'art. 24 della legge della Regione Puglia n. 4 del 2010 detta norme in materia di nomina dei direttori generali sanitari. Il comma 1 istituisce «l'elenco regionale dei candidati idonei alla nomina di direttore generale delle aziende e istituti del servizio sanitario della Regione Puglia». Il comma 3 affida alla Giunta regionale il compito di disciplinare «con apposito provvedimento, le modalità di emanazione degli avvisi pubblici finalizzati all'aggiornamento annuale dell'elenco di cui al comma 1, i criteri metodologici per la verifica del possesso dei requisiti previsti dall'articolo 3-bis, comma 4, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 (Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'articolo 1 della l. 23 ottobre 1992, n. 421), come modificato dall'articolo 8 del decreto legislativo n. 254 del 2000, ai fini dell'inserimento nel suddetto elenco dei candidati idonei, sulla base dei titoli posseduti».

2.12. – L'art. 26 della legge censurata modifica l'art. 17 (Norme in materia di spesa sanitaria) della legge regionale 12 gennaio 2005, n. 1 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2005 e bilancio pluriennale 2005-2007 della Regione Puglia), sostituendone i commi 6, 7 e 8 e inserendo un comma 8-bis. Il comma 6 stabilisce che «il trattamento economico annuo del direttore generale delle ASL, delle Aziende ospedaliere – universitarie (AOU) e degli istituti di ricovero e cura a carattere scientifico (IRCCS) pubblici è equiparato al trattamento economico massimo complessivo, esclusi la retribuzione di risultato ed eventuali assegni ad personam, previsto dalla contrattazione collettiva nazionale per le posizioni apicali della dirigenza medica, incrementato del 25 per cento, fatta salva la decurtazione del 20 per cento prevista per le nomine effettuate successivamente alla data di entrata in vigore della legge 6 agosto 2008, n. 133 (Conversione in legge, con modificazioni del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, recante disposizioni urgenti, per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria) e successive modificazioni». Il comma 7 prevede che tale trattamento economico «può essere integrato, a fine mandato, di un ulteriore 20 per cento dello stesso, previa valutazione della realizzazione degli obiettivi di salute e dei servizi assegnati con il provvedimento di nomina e annualmente con il documento di indirizzo economico-funzionale, nonché previa verifica dei risultati di gestione ottenuti in riferimento al mantenimento del pareggio di bilancio ovvero alla riduzione di disavanzi accertati all'atto dell'insediamento, abbattuti almeno del 30 per cento in caso di mandato triennale e del 50 per cento in caso di mandato quinquennale». Il comma 8, inoltre, dispone che «il trattamento economico annuo del direttore sanitario e del direttore amministrativo delle ASL, delle AOU e degli IRCCS pubblici è definito nell'80 per cento di quello spettante al direttore generale, incrementato del 10 per cento, previa valutazione da parte del direttore generale sulla realizzazione degli obiettivi annualmente assegnati, fatta salva la decurtazione del 20 per cento per le nomine effettuate successivamente alla data di entrata in

vigore della L. 133/2008 e successive modificazioni». Il comma 8-bis prevede che i trattamenti economici disciplinati dalle citate disposizioni «devono essere aggiornati con le stesse decorrenze stabilite per i contratti nazionali di lavoro della dirigenza medica».

2.13. – Infine, l'art. 30 della legge della Regione Puglia n. 4 del 2010 sostituisce integralmente l'art. 25 della legge della Regione Puglia 3 agosto 2007, n. 25 (Assestamento e seconda variazione al bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2007), riguardante l'utilizzo del personale di imprese appaltatrici e società strumentali. Il comma 1 dispone che «fatte salve le previsioni della contrattazione collettiva, ove più favorevoli, la Regione, gli enti, le aziende e le società strumentali della Regione Puglia devono prevedere nei bandi di gara, negli avvisi e, in ogni caso, nelle condizioni di contratto per l'affidamento di servizi l'assunzione a tempo indeterminato del personale già utilizzato dalla precedente impresa o società affidataria dell'appalto nonché la garanzia delle condizioni economiche e contrattuali già in essere, ove più favorevoli». In base al comma 2, tali previsioni si applicano in misura proporzionale alla quantità di servizi appaltati. Il comma 3 stabilisce che i vincoli fissati dai commi precedenti, «a integrazione di quanto previsto dalla Delib.G.R. 15 dicembre 2009, n. 2477 (Modifiche e integrazioni alla Delib.G.R. 5 maggio 2009, n. 745 – Criteri e procedure per l'attivazione dell'istituto dell'in house providing – Linee guida per la costituzione, attivazione e gestione delle società strumentali alle attività delle aziende sanitarie ed enti pubblici del servizio sanitario regionale di Puglia), devono comprendere anche le attività che costituiscono compito diretto di tutela della salute, comprese le attività di supporto strumentale delle imprese appaltatrici». Il comma 4 stabilisce che le previsioni di cui al comma 1 «si applicano anche nel caso di affidamento dei servizi in favore di società strumentali costituite dalla Regione, dagli enti o dalle aziende della Regione Puglia e tra società strumentali della Regione, degli enti o delle aziende della Regione Puglia, nei limiti del fabbisogno di personale da adibire effettivamente allo svolgimento dei servizi affidati». Il comma 5 esclude dall'ambito di applicazione dell'articolo 25 della legge della Regione Puglia n. 25 del 2007 i dirigenti, mentre vi include i «soci di cooperative di lavoro che non abbiano funzioni direttive a condizione che abbiano espressamente rinunciato o ceduto le quote di partecipazione alla cooperativa all'atto dell'assunzione presso la nuova impresa; in ogni caso, l'assunzione dei soci di cui al presente comma avviene solo dopo l'assunzione del personale dipendente della cooperativa». Il comma 6, infine, prevede che «il servizio svolto dai volontari delle associazioni di volontariato convenzionate con le aziende sanitarie per il servizio di emergenza urgenza sanitaria 118 deve essere valutato nell'ambito delle selezioni di evidenza pubblica per il reclutamento di personale per il servizio di emergenza urgenza 118».

3. – Il Presidente del Consiglio dei ministri sostiene, innanzitutto, che le disposizioni impugnate mirino ad operare l'inquadramento e la progressiva stabilizzazione di personale precario, «adottando una procedura speciale di reclutamento del personale dirigente medico finalizzata a valorizzare l'esperienza conseguita con contratti a tempo determinato, in violazione [...] dei principi costituzionali di ragionevolezza, imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione, di cui sono espressione i principi normativi statali propri del regime di assunzione previsto per ciascun settore, dei vincoli finanziari in materia di spesa del personale e del principio per cui è possibile accedere all'impiego alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni solo mediante pubblico concorso».

3.1. – In particolare, secondo la difesa dello Stato, l'art. 2, comma 1, della legge censurata, consentendo l'inquadramento e la stabilizzazione di personale dirigente precario in violazione del principio costituzionale dell'accesso agli impieghi della pubblica amministrazione e del pubblico concorso, lederebbe gli artt. 3, 51 e 97 Cost. Ad avviso dell'Avvocatura generale dello Stato, non ricorrerebbero le peculiari e straordinarie ragioni di interesse pubblico che, in base alla giurisprudenza costituzionale, potrebbero consentire una deroga alla regola del pubblico concorso. Inoltre, la difesa dello Stato rileva che la formulazione generica della disposizione, la quale non specifica quali categorie di soggetti che in concreto appartengono al personale dirigente medico siano beneficiarie della norma, «conduce al risultato di ricomprendere tra i suoi destinatari anche personale titolare di rapporto di lavoro non suscettibile di stabilizzazione alla luce della normativa statale di principio». Il ricorrente lamenta, quindi, che la stabilizzazione prevista dalla norma impugnata, compiuta in assenza di procedure di selezione, contrasterebbe con la necessità che alla dirigenza sanitaria si acceda per concorso pubblico per titoli ed esami, in violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione ai principi fondamentali in materia di «tutela della salute» stabiliti dall'art. 15 del d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 502 (Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'articolo 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421). La difesa

dello Stato censura anche la violazione dei principi fondamentali in materia di coordinamento di finanza pubblica (art. 117, terzo comma, Cost.) di cui all'art. 17, commi 10, 11, 12 e 13, del decreto-legge 1 luglio 2009, n. 78 (Provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini e della partecipazione italiana a missioni internazionali), convertito in legge 3 agosto 2009, n. 102. Tali disposizioni statali prevedono per il solo personale non dirigente «nuove modalità di valorizzazione dell'esperienza professionale acquisita, attraverso l'espletamento di concorsi pubblici con parziale riserva dei posti»; dette norme, richiamate anche dall'art. 2, comma 74, della legge 23 dicembre 2009, n. 191 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato "legge finanziaria 2010"), fanno però esclusivo riferimento al personale precario non dirigenziale delle amministrazioni pubbliche, ivi inclusi gli enti del servizio sanitario.

L'art. 2, comma 2, ad avviso della difesa dello Stato, violerebbe l'art. 81 Cost., in quanto la verifica da esso prevista della permanenza dei fabbisogni di personale nelle diverse discipline non costituirebbe condizione prodromica all'inquadramento dei dirigenti. Ne discende che, anche nel caso di verificata insussistenza di detti fabbisogni, conseguono comunque maggiori oneri.

Infine, l'art. 2, comma 4, violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost, dal momento che consentirebbe di procedere all'inquadramento di personale anche in assenza dei requisiti prescritti dalla disciplina concorsuale vigente, «ritenendo utile a tale fine la mera iscrizione alla scuola di specializzazione, e non il possesso del titolo di specializzazione».

3.2. – La difesa dello Stato censura, poi, l'art. 13 della legge della Regione Puglia n. 4 del 2010 sotto diversi profili. Ad avviso del ricorrente, tale articolo, nel prevedere per il personale titolare di contratto ovvero di incarico a tempo indeterminato nel servizio sanitario nazionale e in servizio a tempo determinato al 31 dicembre 2009 nel servizio sanitario della Regione Puglia, la possibilità, alle condizioni ivi prescritte di transitare nei ruoli di quest'ultima, a tempo indeterminato, consentirebbe di fatto «l'utilizzo dell'istituto della mobilità per effettuare inquadramenti presso gli enti sanitari della Regione Puglia». Tale disposizione si porrebbe in contrasto, in primo luogo, con i principi di ragionevolezza, imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione, nonché con il principio del pubblico concorso, di cui agli artt. 3, 51 e 97 Cost. In secondo luogo, vi sarebbe una violazione delle «disposizioni contrattuali che regolano l'istituto della mobilità e che consentono la mobilità stessa solo nel rispetto della categoria, profilo professionale, disciplina e posizione economica di appartenenza del dipendente», con conseguente invasione della materia dell'ordinamento civile, riservata alla competenza esclusiva dello Stato dall'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. In terzo luogo, secondo la difesa dello Stato la disposizione impugnata violerebbe l'art. 97 Cost anche in relazione ad alcuni principi fondamentali stabiliti dalla legislazione statale in materia di pubblico impiego: l'art. 30 del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), che, nel disciplinare i passaggi di personale tra amministrazioni diverse, limita l'immissione nei ruoli delle amministrazioni in cui si presta servizio al solo personale in posizione di comando o di fuori ruolo; gli artt. 24 e 31 del d.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150 (Attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni), per cui le amministrazioni pubbliche, a decorrere dal 1° gennaio 2010, debbono coprire i posti disponibili nella dotazione organica attraverso concorsi pubblici, con riserva non superiore al cinquanta per cento a favore del personale interno, nel rispetto delle disposizioni vigenti in materia di assunzioni. In quarto luogo, la disposizione impugnata violerebbe il principio di leale collaborazione, di cui agli artt. 117 e 118 Cost., a cui si ispirano i rapporti tra servizio sanitario nazionale e università, e l'autonomia universitaria (art. 33 Cost.), in quanto, riferendosi al personale di tutti gli enti del servizio sanitario regionale, comprese le aziende ospedaliero-universitarie, non rinvia all'atto aziendale o ai protocolli d'intesa tra Regione ed università, di cui all'art. 3, comma 2, del d.lgs. 21 dicembre 1999, n. 517 (Disciplina dei rapporti fra Servizio sanitario nazionale ed università, a norma dell'articolo 6 della L. 30 novembre 1998, n. 419) o ad una forma d'intesa con il rettore.

3.3. – L'art. 15 della legge della Regione Puglia n. 4 del 2010, diretto a stabilizzare gli ex lavoratori socialmente utili in servizio da almeno cinque anni negli enti del servizio sanitario regionale, è censurato dalla difesa dello Stato in quanto formulato in modo generico e tale da ricomprendere tra i suoi destinatari anche personale titolare di rapporto di lavoro non suscettibile di stabilizzazione alla luce della normativa statale di principio. La norma, inoltre, consentendo la stabilizzazione anche in assenza di posti

vacanti, determinerebbe maggiori oneri (con conseguente violazione dell'art. 81 Cost.) e non offrirebbe idonee garanzie circa il rispetto dell'art. 2, comma 71, della legge n. 191 del 2009, norma di coordinamento della finanza pubblica ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost.

3.4. – Il ricorrente, poi, censura unitariamente gli artt. 16, commi 1 e 2, 19, comma 1, e 22, comma 1, della legge impugnata, per violazione del principio di leale collaborazione (artt. 117 e 118 Cost.) a cui devono ispirarsi i rapporti tra servizio sanitario nazionale e università, nonché dell'autonomia universitaria (art. 33 Cost.), in quanto, riferendosi anche al personale delle aziende ospedaliere-universitarie, priverebbero «l'università della facoltà di procedere alla individuazione della quota di personale di eventuale propria competenza, obliterando l'atto aziendale e/o i protocolli d'intesa tra regione ed università, di cui all'art. 3, comma 2, del d.lgs. n. 517 del 1999, o una forma d'intesa» con il rettore. Analoghi profili di censura sono sollevati dalla difesa dello Stato con riferimento all'art. 24, commi 1 e 3, della legge impugnata, i quali prevedono sia l'istituzione di un elenco regionale dei candidati idonei alla nomina di direttore generale delle aziende del servizio sanitario della regione, sia la competenza della Giunta regionale ad emanare, con proprio provvedimento, le modalità di aggiornamento annuale dell'elenco e i criteri per la verifica dei requisiti (previsti dall'art. 3-bis, comma 4, del d.lgs. n. 502 del 1992) dei candidati idonei alla predetta nomina. Tali disposizioni sarebbero in contrasto con l'art. 4, comma 2, del d.lgs. n. 517 del 1999 – secondo cui il direttore generale delle aziende ospedaliere-universitarie è nominato dalla Regione d'intesa con il rettore – in quanto «gli idonei presenti nell'elenco sono quelli scelti dalla regione, così restringendosi la scelta del rettore, poiché nell'individuazione della rosa di candidati non è prevista alcuna forma di collaborazione con l'università».

3.5. – Secondo la difesa dello Stato, inoltre, gli artt. 16, comma 3, 17, 18, 19, comma 8, e 20 della legge della Regione Puglia n. 4 del 2010, prorogando gli effetti e ampliando i destinatari di interventi di stabilizzazione già previsti o introducendone di nuovi, lederebbero i principi del pubblico concorso e della imparzialità dell'azione amministrativa.

3.6. – L'articolo 19, comma 6, della legge impugnata è invece censurato in quanto, ad avviso del ricorrente, comporterebbe oneri tali da pregiudicare il contenimento delle spese per il personale nei limiti previsti da ultimo con l'art. 2, comma 71, della legge n. 191 del 2009, con conseguente violazione dei principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost.

3.7. – Il ricorrente censura poi l'art. 21 della legge impugnata sotto diversi profili. Il comma 1, prevedendo una riserva di posti nei concorsi pubblici per l'accesso ai ruoli aziendali per il personale sanitario non medico operante in regime di convenzione nelle carceri, violerebbe l'art. 97 Cost. in quanto non stabilisce la misura percentuale della riserva né ne delimita in maniera rigorosa l'area, ponendo così ostacoli per l'accesso all'impiego da parte di chi vi abbia interesse. Il comma 4, secondo la difesa dello Stato, determinerebbe oneri finanziari non coperti, in violazione dell'art. 81 Cost., dal momento che la disposizione, collegando la spesa inerente all'inquadramento del personale non medico operante in regime di convenzioni nelle carceri alle risorse previste per il trasferimento di funzioni dall'art. 6 del d.P.C.m. 1° aprile 2008 (Modalità e criteri per il trasferimento al Servizio sanitario nazionale delle funzioni sanitarie, dei rapporti di lavoro, delle risorse finanziarie e delle attrezzature e beni strumentali in materia di sanità penitenziaria), non tiene conto del fatto che «la spesa sostenuta per detto personale è inferiore a quella conseguente all'inquadramento in considerazione del differente trattamento economico spettante alle due categorie di personale». I commi 5 e 6, nel prevedere rispettivamente l'equiparazione, anche a fini presidenziali, dei medici titolari di incarico provvisorio di cui all'art. 50 della legge 9 ottobre 1970, n. 740 (Ordinamento delle categorie di personale sanitario addetto agli istituti di prevenzione e pena non appartenenti ai ruoli organici dell'Amministrazione penitenziaria) ai medici titolari di incarico definitivo, e l'assoggettamento del predetto personale alla disciplina degli accordi integrativi per la medicina generale e la specialistica ambulatoriale, violerebbero l'art. 4, comma 3 (recte art. 3, comma 4), del d.P.C.m. 1° aprile 2008, in base al quale il personale in questione resta assoggettato, anche a seguito del trasferimento alle aziende sanitarie, alla disciplina prevista dalla legge n. 740 del 1970 fino alla scadenza del relativo rapporto che, se a tempo determinato (come nel caso in esame) e con scadenza

anteriore al 31 marzo 2009, è prorogato solo per la durata di dodici mesi. Per tali ragioni, i commi 5 e 6 dell'art. 21 della legge censurata lederebbero gli artt. 117, secondo comma, lettera l), e – determinando oneri non coperti dalle risorse di cui al citato d.P.C.m. 1° aprile 2008 – 81 Cost.

3.8. – Il ricorrente impugna l'art. 26 della legge della Regione Puglia n. 4 del 2010, per violazione dell'art. 81 Cost. La norma censurata, in particolare, interviene in materia di trattamento economico dei direttori generali, amministrativi e sanitari, senza alcun riferimento alla corrispondente disciplina statale (d.P.C.m. 19 luglio 1995, n. 502 «Regolamento recante norme sul contratto del direttore generale, del direttore amministrativo e del direttore sanitario delle unità sanitarie locali e delle aziende ospedaliere del 1999», come modificato dal d.P.C.m. 31 maggio 2001, n. 319) e al limite massimo ivi fissato, talché «la concreta applicazione della norma può dare luogo al riconoscimento di emolumenti superiori a quelli massimi previsti dalla [...] normativa statale, con conseguente disparità di trattamento rispetto alle altre regioni e maggiori oneri per la regione Puglia».

3.9. – Infine, la difesa dello Stato censura l'art. 30 della legge della Regione Puglia n. 4 del 2010, che modifica l'art. 25 della legge regionale 3 agosto 2007, n. 25 (Assestamento e seconda variazione al bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2007). Tale disposizione consentirebbe un illegittimo inquadramento, all'interno di società, aziende o organismi della Regione, di soggetti provenienti da imprese o società cooperative, in quanto contrasterebbe con l'art. 97 Cost. e con la normativa statale – art. 18 del decreto-legge 12 luglio 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria) e art. 19 del d.l. n. 78 del 2009 – che impone «il rispetto di forme di selezione pubblica del personale anche alle società pubbliche affidatarie di servizi, nonché l'adeguamento, da parte di queste, alle misure di contenimento della spesa di personale fissate per le amministrazioni controllanti».

4. – Si è costituita in giudizio la Regione Puglia, sostenendo che le censure prospettate dal Presidente del Consiglio dei ministri sono inammissibili e, comunque, non fondate.

4.1. – La difesa regionale osserva, innanzitutto, che i motivi di gravame ruotano essenzialmente intorno alla pretesa violazione dell'art. 97 Cost. Sul punto, la Regione sottolinea che, sulla base della giurisprudenza costituzionale, la stabilizzazione del personale precario, allorquando fondata su presupposti non irragionevoli, costituisce per il legislatore un obiettivo meritevole di considerazione «al punto tale da essere ritenuta [...] istituto costituzionalmente legittimo all'interno dell'ordinamento giuridico». Deroche al principio del pubblico concorso, pertanto, sarebbero ammissibili e legittime, purché in presenza di «peculiari e straordinarie esigenze di interesse pubblico» idonee a giustificarle. Ad avviso della difesa regionale, pertanto, andrebbe respinta la tesi del ricorrente in base alla quale è possibile accedere all'impiego alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni solo mediante il pubblico concorso.

4.2. – Quanto all'art. 2, comma 1, della legge impugnata, la difesa regionale sostiene che la norma non sarebbe dedicata al personale dirigente medico precario, ma sarebbe rivolta al personale con profilo professionale di dirigente medico in servizio a tempo indeterminato, vincitore di concorso pubblico, che «a causa di peculiari esigenze connesse alle funzioni riconosciute dalle leggi nazionali e regionali alle direzioni sanitarie delle Aziende sanitarie e dei Presidi ospedalieri, nonché in virtù degli accorpamenti delle Aziende sanitarie operate sulla scorta di quanto stabilito con L.R. n. 39/2006, è stato assegnato, con mobilità interna, su posti vacanti presso le direzioni sanitarie». La norma, pertanto, non genererebbe alcuna stabilizzazione e non comporterebbe la trasformazione del posto di lavoro da tempo determinato a tempo indeterminato, atteso che il personale in questione «è già occupato a tempo indeterminato in ragione del concorso a cui aveva partecipato, superandolo». La disposizione mirerebbe quindi a consentire alle aziende sanitarie di «riequilibrare le posizioni di coloro che avevano partecipato e vinto un concorso per un impiego a tempo indeterminato per uno specifico posto e che per ragioni esterne alla loro volontà hanno occupato posti differenti». Per queste ragioni, ad avviso della difesa regionale, non possono ritenersi violati i principi di cui agli artt. 97 e 117, terzo comma, Cost., in relazione a quanto stabilito dall'art. 15 del d.lgs. n. 502 del 1992. Insussistenti sarebbe poi l'asserito contrasto della norma con l'art. 17, commi 10, 11, 12 e 13, del decreto legge n. 78 del 2009 e con l'art. 2, comma 74, della legge n. 191 del 2009, dal momento che la norma non disciplina la stabilizzazione di personale precario.

Con riferimento all'art. 2, comma 2, della legge della Regione Puglia n. 4 del 2010, la difesa regionale respinge le censure prospettate dal ricorrente, in quanto la verifica dei fabbisogni prevista dalla norma segue ad una operazione a «somma zero», perché dal nuovo inquadramento disposto dal comma 1 non deriverebbe alcun aumento degli oneri finanziari.

Quanto al comma 4, la censura risulterebbe generica e oscura, posto anche che la disposizione impugnata andrebbe letta congiuntamente al precedente comma 3, non impugnato dal ricorrente.

4.3. – In merito all'art. 13 della legge censurata, la Regione Puglia rileva che la norma non avrebbe modificato l'istituto della mobilità, dal momento che, diversamente da quanto sostenuto dal ricorrente, «la domanda di mobilità potrà essere avanzata soltanto dal dipendente che ricopriva nei ruoli del SSN la stessa categoria e lo stesso profilo professionale riconosciuto dal SSR, nel rispetto di quanto previsto dall'art. 30 del legislativo decreto legislativo n. 165 del 2001, nonché della contrattazione collettiva». Inconferenti sarebbero poi i richiami formulati dal Presidente del Consiglio dei ministri all'art. 30 del d.lgs. n. 165 del 2001 e agli artt. 24 e 31 del d.lgs. n. 150 del 2009, dato che tali disposizioni si riferiscono a fattispecie diverse da quella regolata dalla norma censurata.

Non vi sarebbe, inoltre, l'asserita lesione dell'art. 33 Cost., perché la norma riguarda il personale del servizio sanitario nazionale sottoposto alla disciplina nazionale e regionale e non il personale universitario il cui rapporto con il servizio sanitario nazionale è regolato mediante i protocolli d'intesa. Tale argomentazione è dedotta dalla difesa regionale anche in relazione alle censure riferite agli art. 16, commi 1 e 2, 19, comma 1, e 22, comma 1, della legge della Regione Puglia n. 4 del 2010.

4.4. – Quanto all'art. 15 della legge della Regione Puglia n. 4 del 2010, la difesa regionale lamenta la genericità e, dunque, l'inammissibilità della censura prospettata dal ricorrente. Nel merito, poi, la Regione Puglia osserva che la stabilizzazione degli ex lavoratori socialmente utili prevista dalla norma rientrerebbe nelle ipotesi ammesse dalla giurisprudenza costituzionale, dal momento che si fonda su presupposti non irragionevoli, quali la peculiarità delle funzioni che il personale da reclutare è chiamato a svolgere. La difesa regionale osserva poi che gli oneri della stabilizzazione prevista dalla norma impugnata graverebbero sul bilancio di ciascuna azienda, senza determinare alcuna lesione dei principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica (art. 117, comma terzo, Cost.) e dell'obbligo di copertura finanziaria (art. 81 Cost.). Infine, le medesime argomentazioni sono dedotte dalla Regione Puglia con riguardo agli art. 16, comma 3, 17, 18, 19, comma 8, e 20 della legge censurata.

4.5. – Con riferimento all'art. 19, comma 6, della legge della Regione Puglia n. 4 del 2010, la difesa regionale contesta l'asserita violazione dei principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica, dal momento che la norma prevede una decurtazione nelle dotazioni organiche del 40 per cento dei cessati nell'anno 2009, riducendo così la spesa del personale sanitario.

4.6. – In relazione al censurato art. 21, commi 1, 4, 5 e 6, della legge impugnata, la Regione Puglia sottolinea innanzitutto che la norma mira ad assicurare «la continuità dell'assistenza sanitaria alla popolazione detenuta, non disperdendo, altresì, la specifica professionalità del personale che opera negli istituti di pena». Quanto ai motivi di gravame prospettati dal ricorrente, non vi sarebbe lesione dell'art. 97 Cost., in quanto l'area di riserva di posti nei concorsi pubblici per l'accesso nei ruoli aziendali del personale sanitario non medico operante in regime di convenzione sarebbe definita dalle aziende sanitarie nell'ambito del tetto fissato dal d.P.R. 27 marzo 2001, n. 220 (Regolamento recante disciplina concorsuale del personale non dirigenziale del Servizio sanitario nazionale). Né vi sarebbe lesione dell'art. 81 Cost., dato che gli oneri finanziari sarebbero garantiti dal d.P.C.m. 1° aprile 2008. Né, infine, la norma configurerebbe una illegittima equiparazione tra i medici titolari di incarico provvisorio di cui all'art. 50 della legge n. 740 del 1970 e i medici titolari di incarico definitivo di cui all'art. 3, comma 4, del d.P.C.m. 1° aprile 2008, posto che tale equiparazione si fonderebbe su pronunce della giurisprudenza di legittimità che riconoscono al medico provvisorio il diritto alla stessa posizione giuridica, retributiva ed assistenziale prevista per i medici di cui agli artt. 38 ss. della legge n. 740 del 1970. Infine, quanto all'assoggettamento di tale personale alla disciplina degli accordi integrativi per la medicina generale e specialistica ambulatoriale, la difesa regionale osserva che la stessa norma transitoria n. 1 dell'intesa

sull'ipotesi di accordo per la disciplina dei rapporti con i medici di medicina generale (MMG) – biennio economico 2008-2009 dispone che la materia sarà oggetto della successiva contrattazione nazionale per i MMG.

4.7. – Per quanto riguarda l'art. 24, commi 1 e 3, della legge della Regione Puglia n. 4 del 2010, la difesa regionale lamenta che il ricorrente ha ommesso di considerare che la valutazione degli aspiranti alla nomina di direttore generale è effettuata da una commissione, formata da tre componenti, uno dei quali «designato dalla Conferenza dei rettori delle università degli studi di Puglia» al fine di coinvolgere le università pugliesi nelle scelte che riguardano le aziende ospedaliero-universitarie. Alla nomina, poi, provvede la Giunta regionale, previa acquisizione dei pareri previsti dalla legge, tra cui quello del rettore dell'università competente. Rileva la difesa della Regione, pertanto, che non vi sarebbe alcuna violazione dell'autonomia universitaria e del principio di leale collaborazione, perché il rettore esprime il proprio assenso alla nomina di direttore generale sulla base di valutazioni, inerenti all'idoneità degli aspiranti candidati, effettuate dalla Commissione composta anche da soggetti designati dalla Conferenza dei rettori.

4.8. – Con riferimento al censurato art. 26 della legge impugnata, la Regione Puglia contesta l'asserita lesione dell'art. 81 Cost. A norma dell'art. 2, comma 5, del d.P.C.m. n. 502 del 1995, «al direttore generale e al direttore amministrativo è attribuito un trattamento economico definito in misura non inferiore a quello previsto dalla contrattazione collettiva nazionale rispettivamente per le posizioni apicali della dirigenza medica ed amministrativa» e i trattamenti economici annui «non possono essere fissati in misura superiore all'80 per cento del trattamento base attribuito al direttore generale». Sostiene quindi la difesa regionale che, «considerato che il trattamento economico annuo previsto dalla contrattazione collettiva per le posizioni apicali della dirigenza è pari a poco più di 150 mila euro, l'applicazione di quanto stabilito dal precitato art. 2, comma 5, del d.P.C.M. n. 502 del 1995 comporta di per sé l'impossibilità di contenere il trattamento economico annuo dei direttori generali entro il limite di 300 milioni delle vecchie lire previsto dall'art. 1, comma 5, del d.P.C.M. n. 502 del 1995».

4.9. – Infine, quanto al censurato art. 30 della legge della Regione Puglia n. 4 del 2010, la difesa regionale rileva che la norma impugnata in nessun modo intende inquadrare all'interno di società pubbliche soggetti provenienti da imprese private. La disposizione sarebbe invece finalizzata a garantire l'applicazione della cosiddetta «clausola sociale», in base alla quale «la Regione, gli enti e le società strumentali, fatte salve le previsioni della contrattazione collettiva, laddove più favorevoli, devono prevedere nei bandi di gara, negli avvisi e, in ogni caso, nelle condizioni di contratto per l'affidamento di servizi, l'assunzione a tempo indeterminato del personale già utilizzato dalla precedente impresa appaltatrice, nonché la garanzia delle condizioni economiche e contrattuali, ove più favorevoli». La Regione Puglia, inoltre, evidenzia che l'art. 30, comma 6, della legge impugnata prevede che il servizio di emergenza urgenza sanitaria 118 debba essere valutato «nell'ambito delle selezioni di evidenza pubblica per il reclutamento di personale per il servizio di emergenza urgenza 118».

5. – In data 17 gennaio 2011, la Regione Puglia ha depositato una memoria illustrativa, con la quale la difesa regionale sostiene l'infondatezza del ricorso. In generale, la Regione Puglia lamenta l'errata ricostruzione – svolta dal ricorrente – della giurisprudenza costituzionale in materia di concorso pubblico. Ad avviso della difesa regionale, pertanto, le norme di stabilizzazione dettate dalla legge della Regione Puglia n. 4 del 2010 sarebbero costituzionalmente legittime in quanto rientranti nelle ipotesi in cui è ammissibile la deroga alla regola generale del concorso.

5.1. – Quanto all'art. 2 della legge censurata, la Regione Puglia rileva la non fondatezza dei motivi di gravame «per totale travisata attribuzione dei significati alla normativa denunciata, con conseguente inconferenza dei parametri costituzionali evocati». La difesa regionale ribadisce che la disposizione è finalizzata a compiere non un intervento di stabilizzazione, ma un'operazione di «regolarizzazione» orizzontale della posizione organica di personale dirigente medico già assunto a tempo indeterminato, per di più a «somma zero». La norma, inoltre, individuerrebbe in modo preciso, e non generico, la categoria di personale a cui si applica. La difesa regionale precisa, poi, che una disposizione simile era già contenuta nell'art. 1 della legge 29 dicembre 2000, n. 401 (Norme sull'organizzazione e sul personale del settore sanitario), i cui contenuti sono ripresi pressoché testualmente dalla norma censurata. Quanto al comma 4, poi, la Regione sottolinea che esso applicherebbe la più generale regola contenuta

nell'art. 35, commi 4 e 5, del d.lgs. 17 agosto 1999, n. 368 (Attuazione della direttiva n. 93/16/CEE in materia di libera circolazione dei medici e di reciproco riconoscimento dei loro diplomi, certificati ed altri titoli e delle direttive 97/50/CE, 98/21/CE, 98/63/CE e 99/46/CE che modificano la direttiva 93/16/CEE), secondo cui è possibile «autorizzare, per specifiche esigenze del Servizio Sanitario Nazionale, l'ammissione alle scuole [...] di personale medico di ruolo, appartenente a specifiche categorie, in servizio in strutture sanitarie diverse da quelle inserite nella rete formativa della scuola».

5.2. – Con riferimento all'art. 13 della legge della Regione Puglia n. 4 del 2010, la difesa regionale ribadisce che la disposizione è riferita al personale già titolare di una posizione lavorativa a tempo indeterminato che, per qualche legittima ragione di dissociazione tra il rapporto di impiego e il rapporto di servizio, si sia trovato a prestare temporaneamente servizio presso azienda o ente del Servizio sanitario nazionale diverso da quello presso cui si è instaurato il rapporto di impiego. Di conseguenza, ad avviso della Regione Puglia, il richiamo al principio del pubblico concorso sarebbe del tutto fuori luogo.

5.3. – Per quanto riguarda il censurato art. 15 della legge della Regione Puglia n. 4 del 2010, la difesa regionale sottolinea che l'operazione di stabilizzazione degli ex lavoratori socialmente utili prevista dalla norma è a «somma zero». Inappropriati e inconferenti, inoltre, sarebbero i rilievi del ricorrente relativi al personale con rapporto di lavoro a tempo determinato, dal momento che in tale categoria non rientrano i lavoratori «utilizzati» a mezzo di «piani di impresa», per i quali non può farsi riferimento a posti vacanti, bensì al costo consolidato esterno.

5.4. – In merito agli artt. 16, commi 1 e 2, 19, comma 1, e 22, comma 1, della legge censurata, la difesa regionale, oltre a ribadire che essi non configurerebbero alcuna lesione dell'autonomia universitaria, osserva che «il protocollo d'intesa altro non è, a sua volta, che un atto convenzionale-negoziabile che di certo ex se non può costituire limite alla legislazione regionale, essendo piuttosto a sua volta atto di autonomia negoziata adempitivo sia della legislazione statale che della legislazione regionale, giacché, ad avverso avviso, costituirebbe una forma anomala di delegificazione concertata, laddove, tutt'al contrario, la sua natura è di atto di esecuzione concertata di normative sia statali che regionali». La medesima argomentazione è usata per contrastare le censure prospettate dal ricorrente all'art. 22, comma 1, della legge impugnata, ritenute comunque inammissibili per genericità della motivazione.

5.5. – Con riguardo agli artt. 16, comma 3, 17, 18, 19, comma 8, e 20 della legge della Regione Puglia n. 4 del 2010, la difesa regionale eccepisce l'inammissibilità delle censure, in quanto motivate per relationem alle argomentazioni dedotte per l'art. 2, comma 1, della medesima legge. Nel merito, le censure sarebbero comunque non fondate.

5.6. – Con riferimento all'art. 19, comma 6, della legge impugnata, la Regione Puglia osserva che le disposizioni inserite nell'art. 1 della legge della Regione Puglia n. 27 del 2009, lungi dall'essere in contrasto con i principi fondamentali stabiliti dalla legislazione statale in materia di coordinamento della finanza pubblica, hanno invece assicurato consistenti risparmi di spesa, tali da consentire l'approvazione del piano di rientro dal deficit economico-finanziario nel settore sanitario ai sensi dell'art. 1, comma 180, della legge 30 dicembre 2004, n. 311 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato "legge finanziaria 2005").

5.7. – Quanto all'art. 21 della legge della Regione Puglia n. 4 del 2010, la difesa regionale, in primo luogo, ribadisce le argomentazioni dedotte nell'atto di costituzione. In particolare, la asserita violazione dell'art. 81 Cost., riferita al comma 4 in quanto la spesa sostenuta per il personale in regime di convenzione sarebbe inferiore a quella conseguente all'inquadramento, verrebbe esclusa da una pluralità di ragioni. In primo luogo, se così fosse, l'ammontare delle risorse trasferite determinerebbe per le Regioni un vincolo di permanenza della forma convenzionale del rapporto, in violazione della potestà legislativa residuale esclusiva ex art. 117, quarto comma, Cost. In secondo luogo, il riferimento alle risorse finanziarie trasferite deve intendersi come riferimento complessivo e non come riferimento agli oneri economici relativi a ciascun singolo rapporto. In terzo luogo, il contenimento della spesa sanitaria va governato da ciascuna Regione a livello complessivo dei volumi finanziari impegnati, con le riduzioni annuali previste sui volumi finanziari globali. In quarto luogo, l'obiezione del ricorrente non terrebbe conto «del fatto che la riserva di posti nei pubblici concorsi non implica affatto che nei concorsi sia

riservato il numero di posti pari al numero delle convenzioni in atto per il personale degli istituti penitenziari, sicché ben potrebbero bandirsi concorsi in numero inferiore al predetto accesso riservato, correttamente finanziabili con un plafond derivato dal d.P.C.M. 1° aprile 2008 per il maggior numero di convenzioni preesistenti». Infine, con riguardo ai commi 5 e 6 del medesimo articolo 21, la difesa regionale rileva che, da un lato, il d.P.C.M. 1° aprile 2008 non può costituire limite alla potestà legislativa regionale, non essendo un «principio fondamentale della medesima potestà legislativa regionale, quand'anche concorrente», e, dall'altro lato, il limite dell'art. 81 Cost. «non si apprezza con riferimento a singole modeste eccedenze di spesa rispetto ai trasferimenti statali [...], ma con riguardo al complessivo volume di spesa regionale (sicché, ad esempio, i modesti incrementi di che trattasi ben possono equilibrarsi con risparmi compensativi di altre voci)».

5.8. – Infine, con riferimento all'art. 30 della legge censurata, la difesa regionale lamenta che «l'impugnativa governativa abbia completamente travisato il significato della disposizione denunciata». In particolare, la norma impugnata non disporrebbe alcun inquadramento del personale dipendente dalle imprese già affidatarie di servizi, perché essa prevedrebbe solo «l'utilizzo» di detto personale. Sarebbero inappropriati, poi, i riferimenti all'art. 18 del decreto-legge n. 112 del 2008, in quanto relativo a fattispecie diverse da quella regolata dalla norma impugnata. Inoltre, ad avviso della Regione Puglia, le modalità di acquisizione delle risorse umane di in house providing – previste dalla disposizione censurata – hanno caratteristiche e vincoli propriamente specifici, sicché inconferente risulterebbe il richiamo governativo all'art. 97 Cost. Tale specificità, peraltro, troverebbe conferma in copiosa giurisprudenza amministrativa del Tar Puglia, riportata nella memoria illustrativa. In conclusione, la resistente osserva che la scelta della Regione Puglia di consentire alle aziende sanitarie da essa dipendenti di provvedere in autoproduzione a mezzo di in house providing di alcuni servizi, non discenderebbe dalla disposizione impugnata, la quale si sarebbe limitata «a consentire espressamente ciò che avrebbe potuto farsi in difetto di espressa autorizzazione normativa, e cioè l'applicazione della «clausola sociale» in caso di decisione di acquisizione di servizi a mezzo di in house providing».

#### *Considerato in diritto*

1. – Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, con ricorso notificato il 7 maggio 2010 e depositato il 14 maggio 2010 (reg. ric. n. 77 del 2010), ha promosso questione di legittimità costituzionale degli artt. 2, commi 1, 2 e 4, 13, 15, 16, commi 1, 2 e 3, 17, 18, 19, commi 1, 6 e 8, 20, 21, commi 1, 4, 5 e 6, 22, comma 1, 24, commi 1 e 3, 26 e 30 della legge della Regione Puglia 25 febbraio 2010, n. 4 (Norme urgenti in materia di sanità e servizi sociali), per violazione degli articoli 3, 24, 31, 33, 51, 81, 97, 117, commi secondo, lettera l), e terzo, e 118 della Costituzione.

Ad avviso del Presidente del Consiglio dei ministri, le disposizioni impugnate violerebbero numerosi parametri costituzionali, in quanto introdurrebbero una «normativa diversa e più favorevole sia in punto di stabilizzazione che sotto il profilo economico valida solo in ambito regionale, con conseguente disparità di trattamento nei confronti di omologhe categorie lavorative radicate in altre regioni, nonché massimamente dell'art. 97 Cost. sotto il profilo della violazione del principio di imparzialità dell'azione amministrativa e uniformità della stessa sul territorio nazionale».

2. – Deve essere innanzitutto dichiarata la cessazione della materia del contendere con riferimento alla questione riguardante l'art. 19, comma 6, della legge della Regione Puglia n. 4 del 2010, relativo alle dotazioni organiche.

Tale disposizione ha inserito quattro nuovi commi nell'articolo 1 della legge della Regione Puglia 27 novembre 2009, n. 27 (Servizio sanitario regionale – Assunzioni e dotazioni organiche), numerandoli dall'1-bis all'1-quinquies. Successivamente al ricorso, questa Corte, con la sentenza n. 333 del 2010, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 1, 2, 3 e 4, della legge della Regione Puglia n. 27 del 2009, talché sono venuti meno i presupposti su cui si fondano i commi da 1-bis a 1-quinquies di tale articolo, introdotti dall'art. 19, comma 6, della legge della Regione Puglia n. 4 del 2010. Con l'art. 10 della legge della Regione Puglia 31 dicembre 2010, n. 19 (Disposizioni per la formazione del bilancio

di previsione 2011 e bilancio pluriennale 2011-2013 della Regione Puglia), la Regione ha poi abrogato l'intero art. 1 della legge regionale n. 27 del 2009, «in esecuzione della sentenza della Corte costituzionale» n. 333 del 2010. La sopravvenuta abrogazione della disposizione impugnata, conseguente alla dichiarazione di illegittimità costituzionale delle norme cui essa è strumentale, hanno determinato la cessazione della materia del contendere.

3. – Vanno preliminarmente esaminati i profili di ammissibilità delle censure prospettate dal ricorrente.

3.1. – Innanzitutto, deve essere dichiarata la manifesta inammissibilità delle censure riferite agli artt. 24 e 31 Cost. Tali parametri, infatti, sono menzionati nell'epigrafe del ricorso, senza però essere successivamente richiamati, né accompagnati da alcuna argomentazione.

Sono altresì inammissibili le censure riferite all'art. 30 della legge impugnata, nella parte in cui ha sostituito l'art. 25, commi 2, 3, 5 e 6, della legge Regione Puglia 3 agosto 2007, n. 25 (Assestamento e seconda variazione al bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2007), in quanto non sorrette da specifica motivazione. Anche se il ricorrente impugna il citato art. 30 nel suo complesso, le argomentazioni sviluppate a sostegno delle censure sono chiaramente indirizzate ai soli commi 1 e 4 della disposizione sostituita.

3.2. – Va poi respinta l'eccezione di inammissibilità sollevata dalla Regione Puglia secondo cui le censure riguardanti gli artt. 15, 16, comma 3, 17, 18, 19, comma 8, e 20 della legge della Regione Puglia n. 4 del 2010 sarebbero motivate per relationem a quelle dedotte dal ricorrente per l'art. 2, comma 1, della medesima legge e, comunque, sarebbero generiche e insufficientemente argomentate.

I motivi di gravame riferiti all'art. 2, comma 1, della legge della Regione Puglia n. 4 del 2010 sono illustrati dal Presidente del Consiglio dei ministri all'inizio del ricorso in modo esaustivo. Le censure prospettate non sono generiche o non sufficientemente motivate. Le violazioni lamentate e i parametri invocati – come già emerso nella descrizione del fatto – sono chiaramente individuati (ex plurimis, sentenza n. 332 del 2010).

Non è ragione di inammissibilità il fatto che il ricorrente rinvii in modo puntuale ad argomentazioni già espone nelle pagine precedenti per motivare censure di analogo tenore. Nonostante il diverso contenuto delle disposizioni impugnate, infatti, è agevole dedurre le asserite ragioni di illegittimità costituzionale delle singole norme. Non si tratta, quindi, di motivazione per relationem. Quest'ultima presuppone che, diversamente da quanto è avvenuto nel presente giudizio, una censura sia sviluppata in atti diversi dal ricorso o dall'ordinanza in cui essa è contenuta (come nel caso di motivazione con rinvio ad altro ricorso – sentenza n. 40 del 2007 – o ad altra ordinanza di rimessione: ex plurimis, sentenze n. 197 e n. 143 del 2010).

4. – Nel merito, le censure prospettate dal Presidente del Consiglio dei ministri possono essere articolate in otto gruppi, ciascuno riferito a uno o più articoli della legge impugnata.

5. – Il primo gruppo di censure riguarda l'art. 2, quanto ai commi 1, 2 e 4 del sostituito art. 4 della legge della Regione Puglia 23 dicembre 2008, n. 45 (Norme in materia sanitaria), della legge della Regione Puglia n. 4 del 2010. Il comma 1 prevede che «il personale appartenente alla dirigenza medica del servizio sanitario regionale (SSR) che alla stessa data, con formale atto di data certa, emanato dal legale rappresentante dell'ente, risulti in servizio da almeno cinque anni in un posto di disciplina diversa da quella per la quale è stato assunto è inquadrato, a domanda, nella disciplina nella quale ha esercitato le funzioni, qualora in possesso dei requisiti previsti» dalla normativa statale vigente. Il comma 2 stabilisce, da un lato, che i direttori generali delle aziende sanitarie e degli istituti del SSR verificano «la permanenza dei fabbisogni che avevano determinato l'impiego del personale nella disciplina diversa da quella per la quale era stato assunto», e, dall'altro che, «fermo restando l'organico complessivo, i direttori generali dispongono nel contempo la modifica delle piante organiche conseguenti ai passaggi di disciplina mediante incardinamento del dirigente medico nel posto vacante della disciplina acquisita, con soppressione del posto lasciato libero nella disciplina di provenienza, oppure mediante trasformazione del posto già ricoperto e lasciato libero nella disciplina di provenienza». In base al comma 3, i dirigenti

medici non in possesso dei requisiti di cui ai commi 1 e 2 sono riassegnati allo svolgimento dei compiti propri del profilo professionale per il quale sono stati assunti. Ai sensi del comma 4, infine, detta riassegnazione non opera nel caso di «personale che alla data del 31 dicembre 2010 risulti in servizio da almeno cinque anni e iscritto alle scuole di specializzazione per il conseguimento dei requisiti di cui al presente articolo».

5.1. – Ad avviso del ricorrente, l'art. 2, comma 1, della legge della Regione Puglia n. 4 del 2010 violerebbe innanzitutto gli artt. 3, 51 e 97 Cost., in quanto consentirebbe l'inquadramento e la stabilizzazione di personale dirigente precario in assenza delle peculiari e straordinarie ragioni di interesse pubblico che, in base alla giurisprudenza costituzionale, potrebbero consentire una deroga alla regola del pubblico concorso. La disposizione lederebbe anche l'art. 117, terzo comma, Cost., sotto un duplice profilo: in primo luogo, in relazione ai principi fondamentali in materia di tutela della salute stabiliti dall'art. 15 del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 (Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'articolo 1 della l. 23 ottobre 1992, n. 421), in quanto la stabilizzazione prevista dalla norma, compiuta in assenza di procedure di selezione, contrasterebbe con la necessità che alla dirigenza sanitaria si acceda per concorso pubblico per titoli ed esami; in secondo luogo, in relazione ai principi fondamentali in materia di coordinamento di finanza pubblica di cui all'art. 17, commi 10, 11, 12 e 13, del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78 (Provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini e della partecipazione italiana a missioni internazionali), convertito in legge 3 agosto 2009, n. 102, in quanto tali disposizioni statali – richiamate anche dall'art. 2, comma 74, della legge 23 dicembre 2009, n. 191 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato “legge finanziaria 2010”) – prevedono «nuove modalità di valorizzazione dell'esperienza professionale acquisita, attraverso l'espletamento di concorsi pubblici con parziale riserva dei posti», per il solo personale non dirigenziale.

Il comma 2 violerebbe l'art. 81 Cost., in quanto la verifica da esso prevista della permanenza dei fabbisogni di personale nelle diverse discipline non costituirebbe condizione prodromica all'inquadramento dei dirigenti, talché, anche nel caso di verificata insussistenza di detti fabbisogni, conseguirebbero comunque maggiori oneri finanziari.

Il comma 4, infine, lederebbe l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., in quanto consentirebbe l'inquadramento di personale anche in assenza dei requisiti prescritti dalla disciplina concorsuale vigente, «ritenendo utile a tale fine la mera iscrizione alla scuola di specializzazione, e non il possesso del titolo di specializzazione».

5.2. – La questione è fondata.

L'art. 2 della legge della Regione Puglia n. 4 del 2010 sostituisce l'art. 4 della legge regionale n. 45 del 2008. Quest'ultima disposizione prevedeva che «I dirigenti medici in servizio a tempo indeterminato presso gli uffici a staff della direzione generale funzionalmente dipendenti dalle direzioni sanitarie delle aziende sanitarie locali (ASL), delle aziende ospedaliero-universitarie e degli IRCCS pubblici ovvero in servizio presso le direzioni sanitarie di presidio ospedaliero da almeno tre anni, alla data di entrata in vigore della presente legge sono inquadrati, a domanda, nelle direzioni sanitarie con la disciplina “Direzione medica di presidio ospedaliero”».

Tale articolo è stato dichiarato costituzionalmente illegittimo con la sentenza n. 150 del 2010, successiva alla legge della Regione Puglia n. 4 del 2010. Questa Corte ha ritenuto la norma in contrasto con gli artt. 97 e 117, terzo comma, Cost., in quanto la disposizione prevedeva ipotesi di accesso alla dirigenza sanitaria medica che, «in assenza di peculiari e straordinarie ragioni di interesse pubblico, derogano significativamente al criterio del concorso pubblico, richiesto sia, in via generale, dall'art. 97 Cost., sia da specifiche disposizioni legislative statali che, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, costituiscono principi fondamentali in materia di tutela della salute». In particolare, «l'inquadramento, a domanda, dei dirigenti medici in servizio a tempo indeterminato nelle direzioni sanitarie [...] contravviene alla regola generale desumibile dall'art. 15, comma 7, del d.lgs. n. 502 del 1992, come integrato dall'art. 24 del d.P.R. 10 dicembre 1997, n. 483 (Regolamento recante la disciplina concorsuale per il personale dirigenziale del Servizio sanitario nazionale)».

Le argomentazioni della sentenza n. 150 del 2010 possono applicarsi anche all'art. 2 della legge impugnata con il presente ricorso. Infatti, l'espressione «è inquadrato [...] nella disciplina nella quale ha esercitato le funzioni», usata in luogo della formula «inquadri nelle direzioni», non rappresenta una ipotesi diversa da quella già sanzionata da questa Corte con la citata sentenza n. 150 del 2010. La disposizione censurata, dunque, prevede l'accesso a posti di dirigente medico in assenza di concorso, in violazione degli artt. 97 e 117, terzo comma, Cost., in materia di tutela della salute.

5.3. – L'art. 117, terzo comma, Cost., è violato anche con riguardo alla materia del coordinamento della finanza pubblica, in quanto l'art. 2, quanto al comma 1 del sostituito art. 4 della legge della Regione Puglia n. 45 del 2008, della legge impugnata prevede l'assunzione di personale in violazione dei principi fondamentali stabiliti dalla legislazione statale. La norma censurata, infatti, contempla l'inquadramento di dirigenti medici già in servizio in una «disciplina diversa da quella per la quale» sono stati assunti, mentre l'art. 17, commi 10, 11, 12 e 13, del decreto-legge n. 78 del 2009 – richiamato dall'art. 2, comma 74, della legge n. 191 del 2009 – prevede per le amministrazioni la possibilità di stabilizzare il solo personale non dirigenziale.

5.4. – Dall'accoglimento delle censure dell'art. 2, quanto al comma 1 del sostituito art. 4 della legge della Regione Puglia n. 45 del 2008, della legge della Regione Puglia n. 4 del 2010, discende l'illegittimità costituzionale dei commi 2 e 4 del medesimo articolo 4, perché contengono norme applicative o strumentali al citato comma 1. Restano assorbiti gli ulteriori profili di censura.

6. – Il secondo gruppo di censure riguarda l'art. 13 della legge della Regione Puglia n. 4 del 2010. Tale articolo stabilisce che «Nel limite dei posti vacanti nella dotazione organica e nel rispetto della riduzione della spesa del personale imposto dalle norme vigenti, il personale già titolare di contratto ovvero di incarico a tempo indeterminato presso aziende o enti del servizio sanitario nazionale (SSN) e in servizio a tempo determinato al 31 dicembre 2009 presso un'azienda o ente del servizio sanitario della Regione Puglia è confermato nei ruoli di quest'ultima, a tempo indeterminato, previa presentazione, entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, di apposita domanda di mobilità».

6.1. – Secondo il ricorrente, la disposizione violerebbe, in primo luogo, gli artt. 3, 51 e 97 Cost., in quanto consentirebbe di fatto «l'utilizzo dell'istituto della mobilità per effettuare inquadramenti presso gli enti sanitari della Regione Puglia», ledendo i principi di ragionevolezza, imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione, nonché il principio del pubblico concorso. L'art. 97 Cost. sarebbe violato anche in relazione ad alcuni principi fondamentali stabiliti dalla legislazione statale in materia di pubblico impiego: l'art. 30 del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), che, nel disciplinare i passaggi di personale tra amministrazioni diverse, limita l'immissione nei ruoli delle amministrazioni in cui si presta servizio al solo personale in posizione di comando o di fuori ruolo; gli artt. 24 e 31 del d.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150 (Attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni), per cui le amministrazioni pubbliche, a decorrere dal 1° gennaio 2010, debbono coprire i posti disponibili nella dotazione organica attraverso concorsi pubblici, con riserva non superiore al cinquanta per cento a favore del personale interno, nel rispetto delle disposizioni vigenti in materia di assunzioni.

Inoltre, la norma regionale sarebbe in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. in quanto lederebbe le «disposizioni contrattuali che regolano l'istituto della mobilità e che consentono la mobilità stessa solo nel rispetto della categoria, profilo professionale, disciplina e posizione economica di appartenenza del dipendente», con conseguente invasione della materia dell'ordinamento civile.

Sarebbero violati, infine, gli artt. 117 e 118 Cost. (sotto il profilo del principio di leale collaborazione a cui si ispirano i rapporti tra servizio sanitario nazionale e università) e l'art. 33 Cost. (sotto il profilo dell'autonomia universitaria), in quanto, riferendosi al personale di tutti gli enti del servizio sanitario regionale, comprese le aziende ospedaliero-universitarie, non rinvia all'atto aziendale o ai protocolli

d'intesa tra Regione ed università, di cui all'art. 3, comma 2, del d.lgs. 21 dicembre 1999, n. 517 (Disciplina dei rapporti fra Servizio sanitario nazionale ed università, a norma dell'articolo 6 della legge 30 novembre 1998, n. 419) o ad una forma d'intesa con il Rettore.

6.2. – La questione è fondata.

La disposizione impugnata, facendo ricorso all'istituto della mobilità, prevede la «ruolizzazione» – ossia l'inquadramento a tempo indeterminato nei ruoli del servizio sanitario regionale – di personale «già titolare di contratto ovvero di incarico a tempo indeterminato» presso enti del servizio sanitario nazionale. La norma consente l'inquadramento di personale e trasforma rapporti di lavoro a tempo determinato oppure rapporti di lavoro non di ruolo a tempo indeterminato in rapporti di lavoro di ruolo a tempo indeterminato. Ne discende la violazione dell'art. 97 Cost., perché la disposizione censurata non prevede il pubblico concorso per l'inquadramento, e dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., in materia di ordinamento civile, perché la norma concerne l'istituto della mobilità, disciplinato dai contratti collettivi di lavoro.

Restano assorbiti gli ulteriori profili di censura.

7. – Il terzo gruppo di censure concerne l'art. 15 della legge della Regione Puglia n. 4 del 2010, ai sensi del quale «agli ex lavoratori socialmente utili (LSU) già utilizzati, attraverso piani di impresa e successive proroghe, in forma continuativa, nelle ASL e negli enti del SSR da almeno cinque anni alla data di entrata in vigore della presente legge nei servizi di riabilitazione, tossicodipendenze, assistenza domiciliare integrata (ADI) e prevenzione e altri servizi, si applica il processo di stabilizzazione previsto dall'articolo 30 della L.R. n. 10/2007 e dalla L.R. n. 40/2007 nei limiti dei posti vacanti della dotazione organica, i cui oneri già gravano sul bilancio di ciascuna azienda ovvero nell'ambito di una revisione della consistenza della dotazione stessa».

7.1. – Ad avviso del Presidente del Consiglio dei ministri, la disposizione violerebbe gli artt. 3, 51 e 97 Cost., in quanto ricomprenderebbe tra i suoi destinatari anche personale titolare di rapporto di lavoro non suscettibile di stabilizzazione alla luce della normativa statale di principio. La disposizione lederebbe altresì l'art. 81 Cost., in quanto, consentendo la stabilizzazione anche in assenza di posti vacanti, determinerebbe maggiori oneri non coperti, e l'art. 117, terzo comma, Cost., in quanto non offrirebbe idonee garanzie circa il rispetto dell'art. 2, comma 71, della legge n. 191 del 2009, principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica.

7.2. – La questione è fondata.

La disposizione prevede la stabilizzazione di personale alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni senza fornire indicazioni circa la sussistenza dei requisiti per poter ammettere deroghe al principio del concorso pubblico, vale a dire la peculiarità delle funzioni che il personale svolge (sentenze n. 267 e n. 195 del 2010 e n. 293 del 2009) o specifiche necessità funzionali dell'amministrazione (da ultimo, sentenza n. 67 del 2011 e n. 195 del 2010), con conseguente violazione degli artt. 3, 51 e 97 Cost.

La norma, inoltre, dispone una stabilizzazione di personale che richiede una revisione della dotazione organica, in tal modo violando i limiti di spesa fissati per il personale sanitario dall'articolo 2, comma 71, della legge n. 191 del 2009, con conseguente violazione dei principi fondamentali stabiliti in materia di coordinamento della finanza pubblica ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost.

Parimenti violato è l'art. 81 Cost. L'applicazione alle Regioni dell'obbligo di copertura finanziaria delle disposizioni legislative è stata ribadita più volte da questa Corte (sentenze n. 100 del 2010 e n. 386 e n. 213 del 2008) e ha trovato ulteriore conferma nell'art. 19, comma 2, della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (Legge di contabilità e finanza pubblica). La sola formula «nei limiti dei posti vacanti della dotazione organica, i cui oneri già gravano sul bilancio di ciascuna azienda ovvero nell'ambito di una revisione della consistenza della dotazione stessa», usata a chiusura della disposizione impugnata, non

indica una copertura delle nuove spese derivanti dalla prevista stabilizzazione tale da essere «credibile, sufficientemente sicura, non arbitraria o irrazionale, in equilibrato rapporto con la spesa che si intende effettuare in esercizi futuri» (sentenze n. 100 del 2010 e n. 213 del 2008).

8. – Il quarto gruppo di censure riguarda gli artt. 16, commi 1 e 2, 19, comma 1, 22, comma 1, e 24, commi 1 e 3, della legge della Regione Puglia n. 4 del 2010.

In particolare, l'art. 16, comma 1, prevede che «Nel rispetto delle norme di legge relative alla spesa per il personale di cui all'articolo 2, comma 71, della L. 191/2009 e fermo restando quanto stabilito dall'articolo 24 del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150 (Attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni), nelle procedure concorsuali, le ASL, le aziende ospedaliero universitarie (AOU) e gli istituti di ricovero e cura a carattere scientifico (IRCCS) pubblici del SSR coprono i posti disponibili nella dotazione organica attraverso concorsi pubblici, con riserva non superiore al 50 per cento a favore del personale titolare di rapporto di lavoro a tempo determinato e in servizio presso le medesime aziende e istituti che, alla data di entrata in vigore della presente legge, abbia maturato un'anzianità di servizio di almeno tre anni, anche non continuativi, negli ultimi cinque anni». Tale previsione, in base al comma 2, si applica anche al personale titolare di rapporto di lavoro a tempo determinato instaurato dalle ASL, dalle AOU e dagli IRCCS pubblici per lo svolgimento dei progetti finalizzati.

L'art. 19 stabilisce che «nel rispetto di quanto previsto dalla legge regionale 27 novembre 2009, n. 27 (Servizio sanitario regionale – Assunzioni e dotazioni organiche), al fine di dare completa applicazione alle finalità di cui all'articolo 4 (Criteri di assunzione di personale), comma 5, della legge regionale 30 dicembre 2005, n. 20 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2006 e bilancio pluriennale 2006-2008 della Regione Puglia), e di cui al terzultimo capoverso della Delib.G.R. 15 ottobre 2007, n. 1657 (Legge 27 dicembre 2006, n. 296 articolo 1, comma 565. Piano di stabilizzazione del personale precario in servizio presso le Aziende sanitarie e degli IRCCS pubblici in applicazione dell'articolo 30 della L.R. n. 10/2007. Criteri applicativi), i direttori generali delle Asl BA, BAT, AOU "Policlinico" di Bari, IRCCS "Giovanni Paolo II" di Bari e IRCCS. "S. De Bellis" di Castellana Grotte destinano una percentuale pari al 10 per cento dei posti vacanti nella categoria A della propria dotazione organica in favore del reclutamento dei lavoratori collocati in mobilità dalle strutture sanitarie private della Regione Puglia».

L'art. 22 prevede che le Asl, le Aou e gli Irccs del Ssr, attraverso gli uffici formazione, sono tenuti a predisporre entro il 30 novembre il piano aziendale formativo (Paf) annuale o pluriennale, da attuarsi nell'anno o negli anni successivi.

L'art. 24, infine, contiene norme in materia di nomina dei direttori generali delle Asl. In particolare, il comma 1 prevede l'istituzione di un elenco regionale dei candidati idonei alla nomina di direttore generale delle aziende e istituti del servizio sanitario della Regione Puglia. In base al comma 3, «la Giunta regionale disciplina, con apposito provvedimento, le modalità di emanazione degli avvisi pubblici finalizzati all'aggiornamento annuale dell'elenco di cui al comma 1, i criteri metodologici per la verifica del possesso dei requisiti previsti dall'articolo 3-bis, comma 4, del D.Lgs. 502/1992, come modificato dall'articolo 8 del D.Lgs. 254/2000, ai fini dell'inserimento nel suddetto elenco dei candidati idonei, sulla base dei titoli posseduti».

8.1. – Il Presidente del Consiglio dei ministri censura queste disposizioni in quanto esse violerebbero gli artt. 117 e 118 Cost. (sotto il profilo del principio di leale collaborazione a cui si ispirano i rapporti tra servizio sanitario nazionale e università) e l'art. 33 Cost. (sotto il profilo dell'autonomia universitaria), in quanto, riferendosi anche al personale delle aziende ospedaliero-universitarie, «priverebbero l'università della facoltà di procedere alla individuazione della quota di personale di eventuale propria competenza, obliterando l'atto aziendale e/o i protocolli d'intesa tra regione ed università, di cui all'art. 3, comma 2, del decreto legislativo n. 517 del 1999, o una forma d'intesa» con il rettore.

L'art. 24, commi 1 e 3, contrasterebbe anche con l'art. 4, comma 2, del d.lgs. n. 517 del 1999 – secondo cui il direttore generale delle aziende ospedaliero-universitarie è nominato dalla Regione

d'intesa con il rettore – perché «gli idonei presenti nell'elenco sono quelli scelti dalla regione, così restringendosi la scelta del rettore, poiché nell'individuazione della rosa di candidati non è prevista alcuna forma di collaborazione con l'università».

8.2. – La questione è fondata.

A prescindere da qualsiasi valutazione sulla legittimità costituzionale della riserva di posti contemplata dagli artt. 16, commi 1 e 2, e 19, comma 1, della legge della Regione Puglia n. 4 del 2010 (non oggetto di impugnazione), le disposizioni censurate si riferiscono anche al personale delle aziende ospedaliero-universitarie, privando così le università della facoltà di procedere alla individuazione della quota di personale di eventuale propria competenza, secondo quanto previsto dall'art. 3, comma 2, del d.lgs. n. 517 del 1999. Ne discende la violazione dell'autonomia universitaria (art. 33 Cost.), nella parte in cui le norme impugnate non escludono il personale delle aziende ospedaliero-universitarie o, comunque, non prevedono un rinvio a protocolli di intesa tra università ed enti ospedalieri, né alcuna forma d'intesa con il rettore (sentenza n. 233 del 2006).

Restano assorbiti gli ulteriori profili di censura.

9. – Il quinto gruppo di censure si riferisce agli artt. 16, comma 3, 17, 18, 19, comma 8, e 20 della legge della Regione Puglia n. 4 del 2010. Tali articoli prevedono misure di stabilizzazione del personale sanitario, da realizzare tramite l'estensione dell'ambito di applicazione di procedure già disposte da norme regionali a favore di determinate categorie di personale: servizio di ADI, riabilitazione e integrazione scolastica (art. 16, comma 3); personale sanitario in genere (art. 18); dirigenti medici «che svolgono attività nei servizi di medicina e chirurgia d'accettazione e d'urgenza» (art. 19); personale dell'Agenzia regionale sanitaria e di progetti di piano (art. 20). Nel caso del personale del «Servizio emergenza territoriale 118», invece, la stabilizzazione è prevista senza il richiamo a precedenti disposizioni regionali (art. 17).

9.1. – Il ricorrente censura queste norme, innanzitutto, per violazione degli artt. 3, 51 e 97 Cost., in quanto esse, ampliando i destinatari e prorogando gli effetti di interventi di stabilizzazione già previsti o introducendone di nuovi, lederebbero i principi del pubblico concorso e della imparzialità dell'azione amministrativa.

Le norme impugnate lederebbero anche l'art. 117, terzo comma, Cost., sotto un duplice profilo: in primo luogo, in relazione ai principi fondamentali in materia di tutela della salute stabiliti dall'art. 15 del d.lgs. n. 502 del 1992, in quanto le misure di stabilizzazione previste, compiute in assenza di procedure di selezione, contrasterebbero con la necessità che alla dirigenza sanitaria si acceda per concorso pubblico per titoli ed esami; in secondo luogo, in relazione ai principi fondamentali in materia di coordinamento di finanza pubblica di cui all'art. 17, commi 10, 11, 12 e 13, del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78 (Provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini), convertito in legge 3 agosto 2009, n. 102, in quanto tali disposizioni statali – richiamate anche dall'art. 2, comma 74, della legge n. 191 del 2009 – prevedono «nuove modalità di valorizzazione dell'esperienza professionale acquisita, attraverso l'espletamento di concorsi pubblici con parziale riserva dei posti», per il solo personale non dirigenziale.

9.2. – La questione è fondata.

Le disposizioni impugnate prevedono misure di stabilizzazione del personale sanitario che abbia prestato servizio anche non continuativo con rapporto convenzionale e/o con incarico a tempo determinato, in assenza di pubblico concorso. Ciò si pone in contrasto, innanzitutto, con l'art. 117, terzo comma, Cost., con riferimento alla materia del coordinamento della finanza pubblica, dal momento che le norme censurate ampliano «il novero dei potenziali interessati alla stabilizzazione così come definito» dalla normativa statale (sentenza n. 179 del 2010).

Inoltre, le previsioni in materia di stabilizzazione del personale sanitario dettate dalle norme impugnate non contemplano alcuna procedura selettiva, senza che vi siano peculiarità delle funzioni che il personale svolge o specifiche necessità funzionali dell'amministrazione, con conseguente violazione del principio del pubblico concorso di cui agli artt. 3, 51 e 97 Cost.

Restano assorbiti gli ulteriori profili di censura.

10. – Il sesto gruppo di censure si riferisce all'art. 21, commi 1, 4, 5 e 6, della legge della Regione Puglia n. 4 del 2010, riguardante il personale sanitario degli istituti penitenziari. Il comma 1 autorizza le ASL, nei pubblici concorsi da bandire per la copertura dei posti vacanti nei servizi o unità operative multiprofessionali di cui alla deliberazione della Giunta reg. 27 ottobre 2009, n. 2020 (D.P.C.M. 1° aprile 2008 - Indicazioni in ordine all'individuazione di specifici modelli organizzativi differenziati con riferimento alla tipologia e consistenza degli istituti di pena), «a prevedere, ai sensi della normativa vigente, una riserva di posti per consentire l'accesso nei ruoli aziendali del personale sanitario non medico le cui convenzioni sono state prorogate al 30 giugno 2010». Il successivo comma 4 stabilisce che «la spesa inerente l'inquadramento del personale di cui ai commi precedenti non rientra nei limiti prescritti dall'articolo 1, comma 565, lettera a), della L. 296/2006, trattandosi di trasferimento successivo di funzioni i cui oneri sono assicurati con le risorse finanziarie di cui all'articolo 6» del d.P.C.m. 1° aprile 2008 (Modalità e criteri per il trasferimento al servizio sanitario nazionale delle funzioni sanitarie, dei rapporti di lavoro, delle risorse finanziarie e delle attrezzature e beni strumentali in materia di sanità penitenziaria). Il comma 5, poi, prevede che «il personale medico titolare di incarico provvisorio di cui all'articolo 50 della legge 9 ottobre 1970, n. 740 (Ordinamento delle categorie di personale sanitario addetto agli istituti di prevenzione e pena non appartenenti ai ruoli organici dell'Amministrazione penitenziaria), è equiparato al personale medico titolare di incarico definitivo di cui all'articolo 3, comma 4, del D.P.C.M. 1° aprile 2008. Tale personale è collocato in apposito elenco nominativo a esaurimento istituito presso l'ASL di competenza. Nei confronti del personale di cui al presente comma si applica lo stesso trattamento giuridico ed economico dei medici con incarico definitivo, ivi compresi i trattamenti contributivi e previdenziali». Il comma 6, infine, dispone che «i contratti di lavoro dei medici del servizio integrativo di assistenza sanitaria e dei medici specialisti di cui agli articoli 51 e 52 della l. n. 740 del 1970, come rispettivamente modificati dagli articoli 4 e 5 della legge 15 gennaio 1991, n. 26, sono disciplinati dagli accordi integrativi regionali per la medicina generale e per la specialistica ambulatoriale, da approvare a seguito della sottoscrizione degli accordi collettivi nazionali stipulati in data 27 maggio 2009, in attesa della specifica trattativa nazionale dedicata alla medicina penitenziaria».

10.1. – Secondo il ricorrente, l'art. 21, comma 1, della legge della Regione Puglia n. 4 del 2010 violerebbe l'art. 97, Cost., in quanto non stabilisce la misura percentuale della riserva, né ne delimita in maniera rigorosa l'area, ponendo così ostacoli per l'accesso all'impiego da parte di chi vi abbia interesse. Il comma 4 del medesimo art. 21

violerebbe l'art. 81 Cost., in quanto non terrebbe conto del fatto che «la spesa sostenuta per detto personale è inferiore a quella conseguente all'inquadramento in considerazione del differente trattamento economico spettante alle due categorie di personale», in tal modo determinando oneri finanziari non coperti. Infine, i successivi commi 5 e 6 lederebbero gli art. 117, secondo comma, lettera l), e 81 Cost., in quanto violerebbero l'art. 4, comma 3 (recte art. 3, comma 4), del d.P.C.m. 1° aprile 2008, in base al quale il personale in questione resta assoggettato, anche a seguito del trasferimento alle aziende sanitarie, alla disciplina prevista dalla legge n. 740 del 1970 fino alla scadenza del relativo rapporto che, se a tempo determinato (come nel caso in esame) e con scadenza anteriore al 31 marzo 2009, è prorogato solo per la durata di dodici mesi, invadendo così la materia dell'ordinamento civile e determinando oneri non coperti dalle risorse di cui al citato d.P.C.m. 1° aprile 2008.

10.2. – Le questioni sono fondate.

Le disposizioni impugnate riguardano il personale sanitario degli istituti penitenziari, prevedendo, da un lato, lo svolgimento di concorsi con riserva di posti non rigorosamente delimitata, e, dall'altro, l'equiparazione del personale medico titolare di incarico provvisorio a quello del personale medico titolare di incarico definitivo.

Il comma 1 dell'art. 21 della legge della Regione Puglia n. 4 del 2010 indica genericamente una riserva di posti, senza che essa sia «delimitata in modo rigoroso», con conseguente violazione dell'art. 97 Cost. (sentenza n. 100 del 2010).

Il comma 4 non indica in alcun modo la copertura finanziaria per l'assunzione del personale considerato, con conseguente violazione dell'art. 81 Cost. (sentenza n. 100 del 2010).

Il comma 5, prevedendo una equiparazione tra il personale medico titolare di incarico provvisorio e quello titolare di incarico definitivo, anche a fini previdenziali, dispone la trasformazione di rapporti provvisori in rapporti definitivi. Il comma 6 stabilisce una equiparazione tra medici del servizio integrativo di assistenza sanitaria e medici specialisti di cui agli artt. 51 e 52 della legge n. 740 del 1970, da un lato, e medici generali e per la specialistica ambulatoriale, dall'altro, con conseguente invasione dell'area della contrattazione collettiva. Le equiparazioni previste dalle norme impugnate nel disciplinare, anche a fini previdenziali, rapporti di lavoro di natura privatistica, violano l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., in materia di ordinamento civile.

11. – Il settimo gruppo di censure riguarda l'art. 26 della legge della Regione Puglia n. 4 del 2010, che modifica l'art. 17 (Norme in materia di spesa sanitaria) della legge regionale 12 gennaio 2005, n. 1 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2005 e bilancio pluriennale 2005-2007 della Regione Puglia), sostituendone i commi 6, 7 e 8 e inserendo un comma 8-bis. Tali disposizioni prevedono l'incremento e l'integrazione del trattamento economico dei direttori generali, dei direttori sanitari e dei direttori amministrativi degli enti e istituti sanitari.

11.1. – Il ricorrente censura l'art. 26 della legge della Regione Puglia n. 4 del 2010 per violazione dell'art. 81 Cost., in quanto esso potrebbe «dare luogo al riconoscimento di emolumenti superiori a quelli massimi previsti dalla [...] normativa statale, con conseguente disparità di trattamento rispetto alle altre regioni e maggiori oneri per la Regione Puglia».

11.2. – La questione è fondata.

La disposizione regionale, prevedendo l'incremento e l'integrazione del trattamento economico dei direttori generali, dei direttori sanitari e dei direttori amministrativi degli enti e istituti sanitari, comporta una maggiore spesa priva di copertura finanziaria, con conseguente violazione dell'art. 81 Cost. Questa Corte ha costantemente affermato che le leggi istitutive di nuove o maggiori spese debbono recare una «esplicita indicazione» del relativo mezzo di copertura (ex plurimis, sentenze n. 100 del 2010, n. 386 e n. 213 del 2008, n. 359 del 2007 e n. 9 del 1958) e che a tale obbligo non sfuggono le norme regionali (ex plurimis, sentenze n. 100 del 2010, n. 386 e n. 213 del 2008 e n. 16 del 1991).

La norma regionale viola anche il principio di riduzione dei trattamenti economici, ricavabile dall'art. 61, comma 14, del decreto-legge 12 luglio 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), convertito in legge 6 agosto 2008, n. 133, in base al quale «A decorrere dalla data di conferimento o di rinnovo degli incarichi i trattamenti economici complessivi spettanti ai direttori generali, ai direttori sanitari, ai direttori amministrativi, ed i compensi spettanti ai componenti dei collegi sindacali delle aziende sanitarie locali, delle aziende ospedaliere, delle aziende ospedaliere universitarie, degli istituti di ricovero e cura a carattere scientifico e degli istituti zooprofilattici sono rideterminati con una riduzione del 20 per cento rispetto all'ammontare risultante alla data del 30 giugno 2008».

12. – L'ottavo e ultimo gruppo di censure si riferisce all'art. 30 della legge della Regione Puglia n. 4 del 2010, che sostituisce integralmente l'art. 25 della legge della Regione Puglia 3 agosto 2007, n. 25 (Assestamento e seconda variazione al bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2007), riguardante l'utilizzo del personale di imprese appaltatrici e società strumentali. Si prevede, in particolare, che la Regione, gli enti, le aziende e le società strumentali della Regione Puglia debbano prevedere nei bandi di gara, negli avvisi e, in ogni caso, nelle condizioni di contratto per l'affidamento di servizi «l'assunzione a tempo indeterminato del personale già utilizzato dalla precedente impresa o società affidataria dell'appalto nonché la garanzia delle condizioni economiche e contrattuali già in essere, ove più favorevoli» (comma 1 dell'art. 25 cit.). Le norme previste dall'art. 25 della legge della Regione Puglia n. 25 del 2007, come modificato dall'art. 30 della legge reg. Puglia n. 4 del 2010, «si applicano in misura proporzionale alla quantità di servizi appaltati (comma 2 dell'art. 25 cit.).

In base al successivo comma 3, «i vincoli di cui ai commi 1 e 2, a integrazione di quanto previsto dalla Delib.G.R. 15 dicembre 2009, n. 2477 (Modifiche e integrazioni alla Delib.G.R. 5 maggio 2009, n. 745 – Criteri e procedure per l’attivazione dell’istituto dell’in house providing - Linee guida per la costituzione, attivazione e gestione delle società strumentali alle attività delle aziende sanitarie ed enti pubblici del servizio sanitario regionale di Puglia), devono comprendere anche le attività che costituiscono compito diretto di tutela della salute, comprese le attività di supporto strumentale delle imprese appaltatrici». Quanto previsto dal comma 1, inoltre, vale «anche nel caso di affidamento dei servizi in favore di società strumentali costituite dalla Regione, dagli enti o dalle aziende della Regione Puglia e tra società strumentali della Regione, degli enti o delle aziende della Regione Puglia, nei limiti del fabbisogno di personale da adibire effettivamente allo svolgimento dei servizi affidati» (comma 4). Il comma 5 esclude dall’ambito di applicazione dell’articolo 25 della legge della Regione Puglia n. 25 del 2007 i dirigenti, mentre vi include i «soci di cooperative di lavoro che non abbiano funzioni direttive a condizione che abbiano espressamente rinunciato o ceduto le quote di partecipazione alla cooperativa all’atto dell’assunzione presso la nuova impresa; in ogni caso, l’assunzione dei soci di cui al presente comma avviene solo dopo l’assunzione del personale dipendente della cooperativa». Il comma 6, invece, prevede che «il servizio svolto dai volontari delle associazioni di volontariato convenzionate con le aziende sanitarie per il servizio di emergenza urgenza sanitaria 118 deve essere valutato nell’ambito delle selezioni di evidenza pubblica per il reclutamento di personale per il servizio di emergenza urgenza 118».

12.1. – Ad avviso del ricorrente, l’art. 30 della legge della Regione Puglia n. 4 del 2010 violerebbe l’art. 97 Cost., in quanto consentirebbe un illegittimo inquadramento, all’interno di società, aziende o organismi della Regione, di soggetti provenienti da imprese o società cooperative, in contrasto con il principio del concorso pubblico e con la normativa statale – art. 18 del decreto-legge n. 112 del 2008 e art. 19 del decreto-legge n. 78 del 2009 – che impone «il rispetto di forme di selezione pubblica del personale anche alle società pubbliche affidatarie di servizi, nonché l’adeguamento, da parte di queste, alle misure di contenimento della spesa di personale fissate per le amministrazioni controllanti».

Dal tenore delle censure prospettate emerge l’intenzione, da parte del ricorrente, di impugnare non l’intero articolo 30 della legge della Regione Puglia n. 4 del 2010, bensì unicamente i commi 1 e 4. Infatti, il Presidente del Consiglio dei ministri, per un verso, censura la modifica legislativa effettuata dalla disposizione impugnata, che avrebbe introdotto in termini generali una assunzione «a tempo indeterminato» del personale già utilizzato dalla precedente impresa o società affidataria dell’appalto (comma 1); per altro verso, contesta l’applicazione di tale meccanismo, che non prevedrebbe alcuna procedura selettiva, nel caso di «affidamento diretto di servizi in favore di società strumentali costituite dalla Regione, dagli enti o dalle aziende della Regione Puglia e tra società strumentali della Regione, degli enti o delle aziende della Regione Puglia» (comma 4). Il combinato disposto di tali previsioni determinerebbe, ad avviso del ricorrente, una violazione dell’art. 97 Cost., nonché dell’art. 18 del decreto- legge n. 112 del 2008.

12.2. – La questione è fondata, nei termini di seguito precisati.

La disposizione impugnata sostituisce l’art. 25 della legge della Regione Puglia n. 25 del 2007. Nella sua formulazione originaria, tale articolo disponeva che «Fatte salve le previsioni della contrattazione collettiva, ove più favorevoli, la Regione, gli enti, le aziende e le società strumentali della Regione devono prevedere nei bandi di gara, avvisi e, comunque, nelle condizioni di contratto per appalti di servizi l’utilizzo del personale già assunto dalla precedente impresa appaltatrice, nonché le condizioni economiche e contrattuali già in essere».

Nella precedente versione, quindi, l’art. 25 della legge della Regione Puglia n. 25 del 2007 applicava la «clausola sociale» (nota anche come clausola di «protezione» o di «salvaguardia» sociale, o anche come «clausola sociale di assorbimento»), un istituto che opera nella ipotesi di cessazione d’appalto e subentro di imprese o società appaltatrici e risponde all’esigenza di assicurare la continuità del servizio e dell’occupazione, nel caso di discontinuità dell’affidatario. Già contenuta nell’art. 26 del regio decreto 8 gennaio 1931, n. 148 (Coordinamento delle norme sulla disciplina giuridica dei contratti collettivi del lavoro con quelle del trattamento giuridico-economico del personale delle ferrovie, tranvie e linee di

navigazione interna in regime di concessione), tale «clausola» non solo è stabilita dalla contrattazione collettiva ed è riconosciuta in sede giurisprudenziale, ma è anche prevista in specifiche disposizioni legislative statali: per esempio l'art. 63, comma 4, del d.lgs. 13 aprile 1999, n. 112 (Riordino del servizio nazionale della riscossione, in attuazione della delega prevista dalla legge 28 settembre 1998, n. 337), l'art. 29, comma 3, del d.lgs. 10 settembre 2003, n. 276 recante «Attuazione delle deleghe in materia di occupazione e mercato del lavoro, di cui alla legge 14 febbraio 2003, n. 30», e, con riferimento ai contratti delle pubbliche amministrazioni, l'art. 69 del d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163 (Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE).

La disposizione impugnata, al comma 1 dell'art. 25 cit., introduce uno strumento diverso dalla «clausola sociale», in quanto non si limita a prevedere il mantenimento in servizio di personale già assunto, ma stabilisce in modo automatico e generalizzato l'«assunzione a tempo indeterminato» del personale già «utilizzato» dalla precedente impresa o società affidataria dell'appalto. Il comma 4 del medesimo articolo, poi, applica questo meccanismo automatico anche «nel caso di affidamento dei servizi in favore di società strumentali costituite dalla Regione, dagli enti o dalle aziende della Regione Puglia e tra società strumentali della Regione, degli enti o delle aziende della Regione Puglia».

In tal modo, le norme impuginate impongono alle nuove imprese o società affidatarie dell'appalto l'«assunzione a tempo indeterminato», anziché l'«utilizzo», del personale della precedente impresa o società affidataria, ed estendono quest'obbligo, senza prevedere alcuna procedura selettiva, anche alle società a partecipazione pubblica totale o di controllo. Ciò costituisce una violazione dell'art. 97 Cost. (sentenza n. 267 del 2010) e delle norme interposte dettate dall'art. 18 del decreto-legge n. 112 del 2008, come modificato dall'art. 19, comma 1, del decreto-legge n. 78 del 2009, in materia di reclutamento del personale delle società a partecipazione pubblica. Il comma 1 dell'art. 18 del decreto legge n. 112 del 2008, infatti, dispone che «le società che gestiscono servizi pubblici locali a totale partecipazione pubblica adottano, con propri provvedimenti, criteri e modalità per il reclutamento del personale e per il conferimento degli incarichi nel rispetto dei principi di cui al comma 3 dell'art. 35 del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165». Il comma 2 dell'art. 18 del decreto legge n. 112 del 2008 prevede che le altre società a partecipazione pubblica totale o di controllo non di servizi pubblici locali – come nel caso delle attività di tutela della salute – «adottano, con propri provvedimenti, criteri e modalità per il reclutamento del personale e per il conferimento degli incarichi nel rispetto dei principi, anche di derivazione comunitaria, di trasparenza, pubblicità e imparzialità».

L'art. 30 della legge della Regione Puglia n. 4 del 2010, nel prevedere l'assunzione a tempo indeterminato anziché l'utilizzo del personale della precedente impresa o società affidataria dell'appalto, produce, come sostenuto dalla Avvocatura generale dello Stato, una violazione dell'art. 97 Cost., e delle richiamate norme interposte, sotto il profilo della «imparzialità dell'azione amministrativa e uniformità della stessa sul territorio nazionale», nonché sotto il profilo del buon andamento. Tale violazione si determina sia per l'assenza di criteri di trasparenza, pubblicità e imparzialità per il reclutamento di personale delle società a partecipazione pubblica totale o di controllo, sia perché il maggior onere derivante dall'obbligo posto all'affidatario di assumere «a tempo indeterminato» il personale già utilizzato si riflette – anche nel caso di imprese o società affidatarie dell'appalto interamente private – sui principi di legalità e di buon andamento della pubblica amministrazione affidante in termini di non conformità alle disposizioni sulla «clausola sociale», di minore apertura dei servizi alla concorrenza e di maggiori costi, considerato che l'obbligo eccede i limiti temporali dell'affidamento del servizio.

Ferma rimanendo l'applicazione, alle ipotesi previste dalle disposizioni impuginate, della «clausola sociale» in senso proprio, nei termini prescritti dalle norme e dai contratti collettivi vigenti, e in permanenza dell'affidamento del servizio, va dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 30 della legge della Regione Puglia n. 4 del 2010, quanto al comma 1 del sostituito art. 25 della legge Regione Puglia n. 25 del 2007, limitatamente alle parole «a tempo indeterminato», e quanto al comma 4 del medesimo art. 25, nella parte in cui prevede la stabilizzazione di personale della precedente impresa o società affidataria dell'appalto, senza alcuna forma selettiva.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale degli artt. 2, quanto ai commi 1, 2 e 4 del sostituito art. 4 della legge della Regione Puglia 23 dicembre 2008, n. 45 (Norme in materia sanitaria), 13, 15, 16, comma 3, 17, 18, 19, comma 8, 20, 21, commi 1, 4, 5 e 6, e 26 della legge della Regione Puglia 25 febbraio 2010, n. 4 (Norme urgenti in materia di sanità e servizi sociali);

dichiara l'illegittimità costituzionale degli artt. 16, commi 1 e 2, 19, comma 1, 22, comma 1, 24, commi 1 e 3, della legge della Regione Puglia n. 4 del 2010, nella parte in cui non escludono il personale delle aziende ospedaliero-universitarie o, comunque, non prevedono un rinvio a protocolli di intesa tra università ed enti ospedalieri, né alcuna forma d'intesa con il rettore;

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 30 della legge della Regione Puglia n. 4 del 2010, quanto al comma 1 del sostituito art. 25 della legge della Regione Puglia 3 agosto 2007, n. 25 (Assestamento e seconda variazione al bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2007), limitatamente alle parole «a tempo indeterminato», e quanto al comma 4 del medesimo art. 25, nella parte in cui prevede la stabilizzazione di personale della precedente impresa o società affidataria dell'appalto, senza alcuna forma selettiva;

dichiara cessata la materia del contendere con riferimento al giudizio concernente l'art. 19, comma 6, della legge della Regione Puglia n. 4 del 2010, promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;

dichiara la manifesta inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale degli artt. 2, quanto ai commi 1, 2 e 4 del sostituito art. 4 della legge della Regione Puglia n. 45 del 2008, 13, 15, 16, commi 1, 2 e 3, 17, 18, 19, commi 1, 6 e 8, 20, 21, commi 1, 4, 5 e 6, 22, comma 1, 24, commi 1 e 3, 26 e 30 della legge della Regione Puglia n. 4 del 2010, promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento agli artt. 24 e 31 della Costituzione, con il ricorso indicato in epigrafe;

dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 30, quanto ai commi 2, 3, 5 e 6 del sostituito art. 25 della legge della Regione Puglia n. 25 del 2007, della legge della Regione Puglia n. 4 del 2010, promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento agli art. 97 Cost., con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 23 febbraio 2011.

F.to:

Ugo DE SIERVO, Presidente

Sabino CASSESE, Redattore

Maria Rosaria FRUSCELLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 3 marzo 2011.

Il Cancelliere

F.to: FRUSCELLA

---

*Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092) e nella Raccolta Ufficiale delle sentenze e ordinanze della Corte costituzionale (a norma dell'art. 29 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, approvate dalla Corte costituzionale il 16 marzo 1956).*

*Il testo pubblicato nella Gazzetta Ufficiale fa interamente fede e prevale in caso di divergenza.*

Sentenza **114/2010**

Giudizio GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALI

**Presidente AMIRANTE - Redattore FRIGO**

Camera di Consiglio del **16/12/2009** Decisione del **22/03/2010**

Deposito del **25/03/2010** Pubblicazione in G. U. **31/03/2010**

Norme impugnate: Art. 6, c. da 2° a 6°, della legge 20/06/2003, n. 140.

Massime: **34489 34490**

Atti decisi: **ord. 108 e 215/2009**

## SENTENZA N. 114

ANNO 2010

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Francesco AMIRANTE; Giudici : Ugo DE SIERVO, Paolo MADDALENA, Alfio FINOCCHIARO, Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Maria Rita SAULLE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI,

ha pronunciato la seguente

### SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 6, commi 2, 3, 4, 5 e 6, della legge 20 giugno 2003, n. 140 (Disposizioni per l'attuazione dell'art. 68 della Costituzione nonché in materia di processi penali nei confronti delle alte cariche dello Stato), promossi dal Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale di Napoli con ordinanza del 19 novembre 2008 e dal Giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Napoli con ordinanza del 26 gennaio 2009, iscritte ai nn. 108 e 215 del registro ordinanze 2009 e pubblicate nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica nn. 16 e 35, prima serie speciale, dell'anno 2009.

Visti gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nella camera di consiglio del 16 dicembre 2009 il Giudice relatore Giuseppe Frigo.

*Ritenuto in fatto*

1. – Con ordinanza del 19 novembre 2008 (r.o. n. 108 del 2009), il Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale di Napoli ha sollevato:

a) in via principale, questione di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 3, primo comma, 68, terzo comma, 102 e 104, primo comma, della Costituzione, dell'art. 6, commi 2, 3, 4, 5 e 6, della legge 20 giugno 2003, n. 140 (Disposizioni per l'attuazione dell'art. 68 della Costituzione nonché in materia di processi penali nei confronti delle alte cariche dello Stato);

b) in via subordinata, questione di legittimità costituzionale, in riferimento all'art. 24, secondo comma, Cost., dell'art. 6, comma 2, della citata legge n. 140 del 2003, nella parte in cui non subordina «l'attivazione della procedura ivi prevista [...] al previo consenso/nulla osta del Parlamentare interessato».

Il giudice a quo premette di essere investito del processo penale nei confronti di numerosi imputati, tra i quali un membro della Camera dei deputati, al quale erano stati contestati, in particolare, i reati previsti dagli artt. 110, 319, 321, 640, secondo comma, 378 del codice penale e 7 del decreto-legge 13 maggio 1991, n. 152 (Provvedimenti urgenti in tema di lotta alla criminalità organizzata e di trasparenza e buon andamento dell'attività amministrativa), convertito, con modificazioni, dalla legge 12 luglio 1991, n. 203.

Nel corso dell'udienza preliminare, il pubblico ministero aveva depositato i supporti di conversazioni telefoniche intercettate concernenti il citato parlamentare, chiedendo che, previa trascrizione, fosse inoltrata alla Camera dei deputati istanza di autorizzazione alla loro utilizzazione, ai sensi dell'art. 6, comma 2, della legge n. 140 del 2003. Eseguita la trascrizione, era stata quindi fissata udienza camerale in conformità a quanto previsto da tale disposizione, all'esito della quale il giudice a quo ha sollevato la questione.

In punto di rilevanza, il rimettente osserva come ricorrano, nella specie, i presupposti di insorgenza dell'obbligo di richiedere l'autorizzazione prevista dal citato art. 6, comma 2. Le intercettazioni in discussione non costituirebbero, difatti, il frutto di captazioni «dirette» delle comunicazioni del parlamentare – ipotesi nella quale sarebbero state soggette ad autorizzazione preventiva, ai sensi dell'art. 4 della stessa legge n. 140 del 2003 (nel caso in esame non richiesta) – ma dell'occasionale interlocuzione del parlamentare medesimo con altri imputati, le cui utenze erano state sottoposte legittimamente a controllo. Il pubblico ministero aveva chiesto, d'altro canto, di utilizzare dette intercettazioni non nei confronti di terzi – evenienza nella quale, a seguito della declaratoria di incostituzionalità recata dalla sentenza n. 390 del 2007, non è più necessaria alcuna autorizzazione – ma proprio nei confronti dei membri del Parlamento. Sussisterebbe effettivamente, infine, la necessità di utilizzare le intercettazioni ai fini dell'adozione dei provvedimenti conclusivi dell'udienza preliminare, per la loro pertinenza alle imputazioni formulate nei confronti del parlamentare.

Sotto diverso profilo, il rimettente rileva come la propria legittimazione a sollevare la questione non possa essere contestata per il solo fatto che la norma censurata individua nel giudice per le indagini preliminari il soggetto tenuto a formulare la richiesta di autorizzazione. In una lettura sistematica, tale riferimento dovrebbe essere difatti inteso come relativo al «giudice che procede» e, dunque, ove il procedimento si trovi nella fase dell'udienza preliminare, al giudice della stessa: non essendo ipotizzabile che, in questo caso, la valutazione sulla necessità di utilizzare un mezzo di prova sia rimessa ad un organo che ha già esaurito la propria competenza.

Quanto, poi, alla non manifesta infondatezza, il rimettente osserva che il sindacato parlamentare previsto dall'art. 6 della legge n. 140 del 2003 non incide sull'esecuzione delle intercettazioni, ma sull'utilizzabilità di intercettazioni già legittimamente eseguite, proprio perché «occasionalmente» e quindi non bisognevoli dell'autorizzazione preventiva di cui all'art. 68, terzo comma, Cost. Escluso, con ciò, che la disciplina censurata sia «costituzionalmente imposta», il problema nodale – come rilevato dalla

citata sentenza n. 390 del 2007 – consisterebbe nello stabilire se essa possa ritenersi almeno «costituzionalmente consentita»: interrogativo rimasto «impregiudicato» a seguito di detta sentenza, quanto al profilo relativo all'utilizzabilità delle intercettazioni casuali nei confronti dello stesso parlamentare intercettato.

Ad avviso del rimettente, peraltro, dalla pronuncia della Corte emergerebbe chiaramente l'esigenza di estendere la declaratoria di incostituzionalità anche al caso considerato: ricavandosi, da essa, come in rapporto al principio di eguaglianza, nel suo aspetto di «parità di trattamento davanti alla giurisdizione», le immunità dei membri del Parlamento possano valere solo come eccezione ed unicamente nei casi espressamente previsti dalla Costituzione o, quantomeno, forniti di «copertura costituzionale». Anche a non voler ritenere, cioè, che le deroghe al predetto principio possano essere stabilite solo da fonti di rango costituzionale, esse dovrebbero risultare comunque riconducibili «allo spirito e alla ratio» di norme costituzionali, ovvero volte a tutelare un valore sovraordinato, o almeno equiordinato, rispetto a quello sancito dall'art. 3, primo comma, Cost.

Per contro, l'autorizzazione ad utilizzare le intercettazioni «occasional» di comunicazioni del parlamentare, oltre a non essere espressamente prevista dall'art. 68, terzo comma, Cost., non sarebbe neppure riconducibile alla sua ratio, connessa al «fumus persecutionis»; né, d'altra parte, il valore tutelato – ossia la riservatezza del parlamentare – potrebbe ritenersi sovraordinato, o almeno equiordinato, rispetto al principio della parità di trattamento davanti alla giurisdizione, posto che il pericolo di una indebita diffusione delle comunicazioni intercettate da parte dei mass media rappresenterebbe «il portato di un fenomeno patologico» che interessa la generalità dei cittadini.

Di conseguenza, la previsione di un trattamento differenziato dei membri del Parlamento si risolverebbe in un «“privilegio” irrazionale», nonché nell'implicita abdicazione, da parte dello Stato, «al dovere di garantire il rispetto delle leggi già vigenti, poste a tutela della riservatezza di tutte le persone coinvolte in procedimenti penali», con conseguente violazione dell'art. 3 Cost.

La disciplina censurata lederebbe, inoltre, gli artt. 102 e 104, primo comma, Cost., giacché, in contrasto con il principio di separazione dei poteri, attribuirebbe alle Camere un potere di sindacato sulla gestione processuale di una prova già legittimamente formata.

Sulla base delle esposte considerazioni, il rimettente chiede quindi, in via principale, che la Corte dichiari l'illegittimità costituzionale dell'art. 6, commi 2, 3, 4, 5 e 6, della legge n. 140 del 2003.

In via subordinata, il giudice a quo insta affinché venga dichiarata l'illegittimità costituzionale del solo comma 2 dell'art. 6, nella parte in cui non subordina «l'attivazione della procedura ivi prevista [...] al previo consenso/nulla osta del Parlamentare interessato».

La norma impugnata inciderebbe, infatti, anche sul diritto di difesa del parlamentare, il quale – nel caso in cui le intercettazioni «occasional» risultassero utili, o addirittura decisive, per la propria difesa – vedrebbe condizionata la possibilità di utilizzarle da una decisione della Camera di appartenenza: decisione che potrebbe essere strumentalizzata per fini di ritorsione politica.

2. – Analoga questione di legittimità costituzionale dell'art. 6, commi 2, 3, 4, 5 e 6, della legge n. 140 del 2003, in riferimento agli artt. 3, primo comma, 68, terzo comma, 102 e 104, primo comma, Cost., è sollevata dal Giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Napoli con ordinanza del 26 gennaio 2009 (r.o. n. 215 del 2009).

Il giudice a quo premette di doversi pronunciare sull'istanza del pubblico ministero di inoltro della richiesta di autorizzazione ad utilizzare le conversazioni telefoniche intercettate nei confronti di due membri della Camera dei deputati, sottoposti ad indagini, il primo, per i reati previsti dagli artt. 416, 353 e 326 cod. pen., e, il secondo, per il reato previsto dall'art. 416 cod. pen.: istanza formulata dalla pubblica accusa contestualmente a quella di adozione di misure coercitive tanto nei confronti dei due parlamentari che di altri diciotto indagati.

A parere del rimettente, la questione sarebbe rilevante, sussistendo la necessità di utilizzare le intercettazioni di cui si discute, in quanto pertinenti ai fatti contestati.

Contrariamente a quanto sostenuto dalla difesa, si sarebbe altresì di fronte ad intercettazioni «casuali», e non già ad intercettazioni «dirette», soggette al regime di autorizzazione preventiva previsto dall'art. 4 della legge n. 140 del 2003. Le conversazioni dei parlamentari sarebbero state, infatti, captate occasionalmente sulle utenze – legittimamente sottoposte a controllo – del principale indagato nel procedimento a quo, e non su utenze in uso al parlamentare o a suoi interlocutori abituali, onde non potrebbe ritenersi che le operazioni fossero direttamente finalizzate ad invadere la sfera di riservatezza del membro del Parlamento: circostanza confermata anche dall'esiguo numero delle conversazioni che vedono come interlocutori i parlamentari, rispetto alla mole complessiva di quelle intercettate.

Quanto, poi, alla non manifesta infondatezza della questione, il rimettente svolge argomenti analoghi, in parte qua, a quelli dell'ordinanza di rimessione r.o. n. 108 del 2009.

3. – In entrambi i giudizi di costituzionalità è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che le questioni siano dichiarate inammissibili o manifestamente infondate.

Secondo la difesa erariale, le questioni sarebbero inammissibili per difetto di motivazione sulla rilevanza, avendo i rimettenti ommesso qualsiasi ricostruzione dei fatti di causa. In particolare, essi non avrebbero specificato quali imputazioni siano state formulate nei confronti dei parlamentari, quali soggetti siano stati intercettati, quali rapporti essi avessero con i parlamentari e in quali occasioni le intercettazioni siano avvenute: circostanze, queste, fondamentali ai fini di stabilire se si tratti di intercettazioni «indirette» o meramente «occasional».

Le censure relative agli artt. 24, secondo comma, 102 e 104, primo comma, Cost. risulterebbero, altresì, inammissibili in quanto prospettate in forma ipotetica, non essendo intervenuta alcuna valutazione della Camera di appartenenza in ordine all'autorizzazione, non ancora richiesta.

Nel merito, in ogni caso, la sentenza n. 390 del 2007 non avrebbe affatto indirizzato la risoluzione del dubbio di costituzionalità nella direzione indicata dai rimettenti. Con essa, infatti, la Corte costituzionale ha evidenziato che solo «di regola» l'intercettazione fortuita non incide sul bene tutelato dall'art. 68, terzo comma, Cost. (l'indipendenza del potere legislativo da quello giudiziario), lasciando così intendere che detta incidenza non può essere esclusa in assoluto. Né, d'altra parte, potrebbe trascurarsi la circostanza che la distinzione – pure teoricamente chiarissima – tra intercettazioni «indirette» e «fortuite», tracciata dalla citata pronuncia, abbia, in concreto, confini estremamente labili.

In tale prospettiva, anche a ritenere che il vaglio successivo delle Camere sulle intercettazioni «occasional» non sia costituzionalmente imposto, esso sarebbe comunque costituzionalmente consentito, ed anzi perfettamente coerente con il dettato ed i fini della norma costituzionale. Nessuna lesione risulterebbe pertanto ravvisabile, non soltanto in rapporto all'art. 68, terzo comma, Cost., ma neppure in relazione all'art. 3 Cost. – essendo la diversità di regime rispetto al comune cittadino giustificata dalle particolari esigenze di tutela, non tanto del parlamentare, quanto del potere legislativo – e agli altri parametri costituzionali evocati.

#### *Considerato in diritto*

1. – Il Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale di Napoli e il Giudice per le indagini preliminari del medesimo Tribunale dubitano della legittimità costituzionale dell'art. 6, commi 2, 3, 4, 5 e 6, della legge 20 giugno 2003, n. 140 (Disposizioni per l'attuazione dell'art. 68 della Costituzione nonché in materia di processi penali nei confronti delle alte cariche dello Stato), nella parte residua rispetto alla declaratoria di incostituzionalità recata dalla sentenza n. 390 del 2007: chiedendo, in specie, che sia rimosso l'obbligo di chiedere l'autorizzazione della Camera di appartenenza al fine di utilizzare

le intercettazioni «casuali» di conversazioni o comunicazioni di membri del Parlamento, anche quando si tratti di utilizzazione nei confronti dello stesso parlamentare interessato.

Ad avviso dei rimettenti, la norma impugnata violerebbe gli artt. 3, primo comma, e 68, terzo comma, della Costituzione, introducendo una deroga al principio di parità di trattamento davanti alla giurisdizione non espressamente prevista dal citato art. 68, terzo comma, Cost., né riconducibile alla sua ratio (il «periculum persecutionis»), e finalizzata, altresì, alla tutela di un valore – la riservatezza del parlamentare – non sovraordinato o equiordinato rispetto al principio derogato.

La disciplina censurata lederebbe anche gli artt. 102 e 104, primo comma, Cost., giacché, in contrasto con il principio di separazione dei poteri, attribuirebbe alle Camere un potere di sindacato sulla gestione processuale di una prova già legittimamente formata.

Il solo Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale di Napoli solleva, inoltre, in via subordinata – prospettando un contrasto con l'art. 24, secondo comma, Cost. – questione di legittimità costituzionale dell'art. 6, comma 2, della legge n. 140 del 2003, nella parte in cui non stabilisce «che l'attivazione della procedura ivi prevista [...] sia subordinata al previo consenso/nulla osta del Parlamentare interessato».

La norma impugnata comprometterebbe, per tale verso, il diritto di difesa del parlamentare, il quale – nel caso in cui le intercettazioni «occasionali» risultassero utili, o addirittura decisive, per la propria difesa – vedrebbe condizionata la possibilità di utilizzarle da una decisione della Camera di appartenenza: decisione che potrebbe essere strumentalizzata per fini di ritorsione politica.

2. – Le ordinanze di rimessione sollevano questioni parzialmente coincidenti, relative alla medesima norma, onde i relativi giudizi vanno riuniti per essere definiti con unica decisione.

3. – L'eccezione di inammissibilità dell'Avvocatura generale dello Stato, tesa a far valere il carattere solo ipotetico delle censure relative agli artt. 24, secondo comma, 102 e 104, primo comma, Cost., non è fondata.

A differenza, infatti, che nel caso esaminato da questa Corte nella sentenza n. 390 del 2007, i rimettenti non si dolgono della disciplina degli effetti del diniego di autorizzazione, ma della stessa previsione dell'obbligo di richiederla. Di conseguenza, i giudici a quibus hanno correttamente sollevato la questione prima di proporre la richiesta di autorizzazione: iniziativa, questa, che, presupponendo l'applicazione della norma censurata, avrebbe determinato l'esaurimento del loro potere decisorio sul punto.

4. – Fondata, per converso, è l'ulteriore eccezione della difesa erariale, di inammissibilità delle questioni per insufficiente descrizione della fattispecie concreta e difetto di motivazione sulla rilevanza, con particolare riguardo alla natura «casuale», e non «indiretta», delle intercettazioni che si intende utilizzare nei giudizi a quibus.

Rappresentando la distinzione tra le ipotesi considerate rispettivamente dall'art. 4 e dall'art. 6 della legge n. 140 del 2003, questa Corte ha infatti rilevato, con la sentenza n. 390 del 2007, che la disciplina dell'autorizzazione preventiva, delineata dal primo dei citati articoli in attuazione dell'art. 68, terzo comma, Cost. – il quale «vieta di sottoporre ad intercettazione, senza autorizzazione, non le utenze del parlamentare, ma le sue comunicazioni» – deve trovare applicazione «tutte le volte in cui il parlamentare sia individuato in anticipo quale destinatario dell'attività di captazione»: dunque, non soltanto quando siano sottoposti ad intercettazione utenze o luoghi appartenenti al soggetto politico o nella sua disponibilità (intercettazioni «dirette»), ma anche quando lo siano utenze o luoghi di soggetti diversi, che possono tuttavia «presumersi frequentati dal parlamentare» (intercettazioni «indirette»). In altre parole, ciò che rileva «non è la titolarità o la disponibilità dell'utenza captata, ma la direzione dell'atto di indagine»: «se quest'ultimo è volto, in concreto, ad accedere nella sfera delle comunicazioni del parlamentare, l'intercettazione non autorizzata è illegittima, a prescindere dal fatto che il procedimento riguardi terzi o che le utenze sottoposte a controllo appartengano a terzi».

Viceversa, la disciplina dell'autorizzazione successiva, prevista dall'impugnato art. 6, si riferisce unicamente alle intercettazioni «casuali» (o «fortuite»): rispetto alle quali, cioè – «proprio per il carattere imprevisto dell'interlocuzione del parlamentare» – «l'autorità giudiziaria non potrebbe, neanche volendo, munirsi preventivamente del placet della Camera di appartenenza» (sentenza n. 390 del 2007).

5. – Nella specie, i giudici rimettenti – i quali non specificano, tra l'altro, i fatti per cui si procede nei giudizi a quibus, ma fanno un mero riferimento numerico agli articoli di legge che prevedono le astratte ipotesi di reato cui tali fatti dovrebbero corrispondere – affermano la natura «casuale» delle intercettazioni in termini sostanzialmente apodittici, facendola discendere, in pratica, dalla sola circostanza che l'attività di captazione è stata disposta su utenze in uso ad altri indagati.

Tale indicazione risulta insufficiente, tanto più in ragione del fatto che i giudici a quibus non deducono che, nel momento in cui l'intercettazione delle comunicazioni dei parlamentari ebbe luogo, questi ultimi non figurassero ancora nel novero degli indagati. Il Giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Napoli afferma, anzi, il contrario, al punto che si pone espressamente – risolvendolo in senso positivo, sulla scorta delle affermazioni della sentenza n. 390 del 2007 – il problema dell'applicabilità dell'art. 6 anche nel caso di intercettazioni effettuate in procedimenti nei quali i parlamentari risultino già sottoposti alle indagini.

In siffatta evenienza, peraltro, è indubbio che la qualificazione dell'intercettazione come «casuale» richieda una verifica particolarmente attenta.

È ben vero, infatti, che – come affermato dalla stessa sentenza n. 390 del 2007 – non può giungersi ad ipotizzare addirittura una presunzione assoluta del carattere «indiretto» dell'intercettazione (tale da far sorgere sempre l'esigenza dell'autorizzazione preventiva), basata sulla «elevata probabilità che le intercettazioni, disposte in un procedimento che riguarda (anche) il parlamentare, finiscano comunque per captarne le comunicazioni, ove pure il controllo venga materialmente effettuato su altri soggetti». Ma è altrettanto vero che, nella fattispecie considerata, il sospetto dell'elusione della garanzia è più forte e che, comunque, l'ingresso del parlamentare – già preventivamente raggiunto da indizi di reità – nell'area di ascolto evoca con maggiore immediatezza, nell'autorità giudiziaria, la prospettiva che la prosecuzione dell'attività di intercettazione su utenze altrui servirà (anche) a captare comunicazioni del membro del Parlamento, suscettibili di impiego a suo carico: ipotesi nella quale la captazione successiva di tali comunicazioni perde ogni «casualità», per divenire mirata.

Da ciò deriva la necessità che, in sede di motivazione sulla rilevanza della questione di costituzionalità, il giudice mostri di aver tenuto effettivamente conto del complesso di elementi significativi al fine di affermare o escludere la «casualità» dell'intercettazione: e così, ad esempio, dei rapporti intercorrenti tra parlamentare e terzo sottoposto a intercettazione, avuto riguardo al tipo di attività criminosa oggetto di indagine; del numero delle conversazioni intercorse tra il terzo e il parlamentare; dell'arco di tempo durante il quale tale attività di captazione è avvenuta, anche rispetto ad eventuali proroghe delle autorizzazioni e al momento in cui sono sorti indizi a carico del parlamentare.

Nell'assenza di tali verifiche e di adeguata corrispondente motivazione sul punto, le questioni devono essere dunque dichiarate inammissibili.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 6, commi 2, 3, 4, 5 e 6, della legge 20 giugno 2003, n. 140 (Disposizioni per l'attuazione dell'art. 68 della Costituzione nonché in

materia di processi penali nei confronti delle alte cariche dello Stato), sollevate, in riferimento agli artt. 3, primo comma, 24, secondo comma, 68, terzo comma, 102 e 104, primo comma, della Costituzione, dal Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale di Napoli e dal Giudice per le indagini preliminari del medesimo Tribunale con le ordinanze indicate in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 22 marzo 2010.

F.to:

Francesco AMIRANTE, Presidente

Giuseppe FRIGO, Redattore

Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 25 marzo 2010.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: DI PAOLA

---

*Le sentenze e le ordinanze della Corte costituzionale sono pubblicate nella prima serie speciale della Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (a norma degli artt. 3 della legge 11 dicembre 1984, n. 839 e 21 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092) e nella Raccolta Ufficiale delle sentenze e ordinanze della Corte costituzionale (a norma dell'art. 29 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, approvate dalla Corte costituzionale il 16 marzo 1956).*

*Il testo pubblicato nella Gazzetta Ufficiale fa interamente fede e prevale in caso di divergenza.*

Sentenza **100/2010**

Giudizio GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA PRINCIPALE

**Presidente AMIRANTE - Redattore QUARANTA**

Udienza Pubblica del **09/02/2010** Decisione del **10/03/2010**

Deposito del **17/03/2010** Pubblicazione in G. U. **24/03/2010**

Norme impugnate: Artt. 4, c. 2°, e 7 della legge della Regione Campania 28/11/2008, n. 16.

Massime: **34462 34463 34464 34465 34466**

Atti decisi: **ric. 9/2009**

## SENTENZA N. 100

ANNO 2010

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Francesco AMIRANTE; Giudici : Ugo DE SIERVO, Paolo MADDALENA, Alfio FINOCCHIARO, Alfonso QUARANTA, Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Maria Rita SAULLE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI,

ha pronunciato la seguente

### SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli articoli 4, comma 2, e 7 della legge della Regione Campania 28 novembre 2008, n. 16 (Misure straordinarie di razionalizzazione e riqualificazione del sistema sanitario regionale per il rientro dal disavanzo), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 30 gennaio 2009, depositato in cancelleria il 3 febbraio 2009 ed iscritto al n. 9 del registro ricorsi 2009.

Visto l'atto di costituzione della Regione Campania;

udito nell'udienza pubblica del 9 febbraio 2010 il Giudice relatore Alfonso Quaranta;

uditi l'avvocato dello Stato Sergio Fiorentino per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Vincenzo Coccozza per la Regione Campania.

*Ritenuto in fatto*

1.— Con ricorso notificato il 30 gennaio 2009 e depositato presso la cancelleria della Corte il successivo 3 febbraio (ric. n. 9 del 2009), il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questione di legittimità costituzionale degli articoli 4, comma 2, e 7 della legge della Regione Campania 28 novembre 2008, n. 16 (Misure straordinarie di razionalizzazione e riqualificazione del sistema sanitario regionale per il rientro dal disavanzo), per violazione, nel complesso, degli articoli 3, primo comma, 51, 81, quarto comma, 97, primo e terzo comma, 117 e 118 della Costituzione e del principio di leale collaborazione.

1.1.— In via preliminare, il ricorrente illustra il contenuto delle due norme censurate, entrambe destinate ad operare nel settore del servizio sanitario.

L'art. 4, dopo aver previsto che le «consulenze in essere alla data di entrata in vigore della presente legge non sono ulteriormente rinnovabili né rinegoziabili» (comma 1), stabilisce (comma 2) che, proprio in previsione della loro scadenza, «l'Azienda sanitaria o ospedaliera» possa chiedere «all'assessorato regionale di verificare se fra le risorse umane presenti nell'organico del personale regionale siano comprese figure professionali compatibili con le esigenze dell'Azienda richiedente». L'assessorato, pertanto, può «incaricare detto personale dipendente di fornire la consulenza prevedendo la corresponsione delle remunerazioni, conformemente alle previsioni contrattuali vigenti, a carico dell'Azienda richiedente», ovvero, «laddove le professionalità richieste non siano reperibili in organico», autorizzare «l'Azienda alla stipula del contratto di consulenza».

Ai sensi, invece, dell'art. 7 è «fatto obbligo alle Aziende sanitarie locali e alle Aziende ospedaliere della Campania di bandire concorsi riservati per i lavoratori in servizio in modo continuativo da almeno tre anni presso strutture sanitarie private provvisoriamente accreditate, licenziati e posti in mobilità a seguito di provvedimento di revoca dell'accreditamento conseguente alla perdita dei requisiti previsti dalle vigenti disposizioni in materia».

1.2.— Tanto premesso, secondo il Presidente del Consiglio dei ministri le due norme impugnate, «che prevedono rispettivamente l'affidamento incondizionato di nuove consulenze e l'obbligo delle Aziende sanitarie locali di indire concorsi riservati per l'assunzione di personale privato, comportano impegni di spesa che sono in contrasto con il contenuto dell'Accordo stipulato dal Presidente della Regione e dai Ministri della salute e dell'economia» ai sensi dell'art. 1, comma 180, della legge 30 dicembre 2004, n. 311 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2005), donde la loro illegittimità costituzionale.

1.2.1.— Difatti, ai sensi dell'art. 3, comma 6, del citato Accordo, intervenuto il 13 marzo 2007, tra i provvedimenti regionali di spesa e programmazione sanitaria, da sottoporre alla preventiva approvazione del Ministro della salute e del Ministro dell'economia e delle finanze, rientrano anche quelli concernenti le «consistenze del personale a tempo indeterminato, determinato nonché quelle relative a forme di lavoro flessibile, convenzioni e consulenze con riferimento ai fattori che hanno incidenza diretta ed indiretta su dette consistenze (assunzioni, cessazioni, riorganizzazione dei servizi, accorpamenti, esternalizzazioni, creazioni di nuovi enti, ecc)».

Nel novero di tali provvedimenti, pertanto, rientrano, secondo il ricorrente, anche «le misure oggetto delle disposizioni impugnate», le quali, tuttavia, sarebbero «state assunte in violazione dell'Accordo» summenzionato e con esso «del fondamentale principio di leale collaborazione», la cui portata generale non sarebbe limitata alla previsione contenuta nell'art. 120, secondo comma, Cost., come confermerebbe – tra le diverse pronunce della giurisprudenza costituzionale – la sentenza n. 310 del 2006.

Su tali basi, dunque, viene dedotto un primo profilo di illegittimità costituzionale, comune ad entrambe le norme censurate, per violazione degli artt. 117 e 118 Cost. e del principio di leale collaborazione.

1.2.2.— Si assume, inoltre, che la Regione Campania sarebbe «venuta meno agli specifici vincoli, strumentali al conseguimento dell'equilibrio economico nel sistema sanitario, contenuti nel piano di rientro» di cui al già citato Accordo del 13 marzo 2007.

I predetti artt. 4 e 7, infatti, contrasterebbero con i principi volti al contenimento della spesa sanitaria – identificati quali principi fondamentali della materia, oggetto di potestà legislativa concorrente statale e regionale, “coordinamento della finanza pubblica” – «declinati» dall'art. 1, comma 796, lettera b), della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2007), norma che attribuisce natura vincolante agli «interventi individuati nei programmi operativi di riorganizzazione, potenziamento del servizio sanitario regionale, necessari per il perseguimento dell'equilibrio economico, oggetto degli accordi di cui all'art. 1, comma 180, della legge 30 dicembre 2004, n. 311».

Di qui, pertanto, la deduzione di un secondo profilo di illegittimità costituzionale – comune ad ambedue le norme impugnate – ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost., per «violazione dei principi fondamentali, nella materia di legislazione concorrente, del “coordinamento della finanza pubblica”».

1.3.— Identica censura, sebbene sotto altro profilo, viene rivolta al solo art. 4, comma 2, della legge regionale della Campania qui in esame.

Si ipotizza che esso reintroduca «surrettiziamente la facoltà incondizionata delle Aziende sanitarie locali di affidare nuove consulenze o di rinnovare quelle in corso», ponendosi in contrasto con la previsione – anch'essa costituenti, secondo il ricorrente, principio fondamentale della materia “coordinamento della finanza pubblica” – contenuta nell'art. 46 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 6 agosto 2008, n. 133.

Tale articolo – prosegue il Presidente del Consiglio dei ministri – ha subordinato a «puntuali presupposti legittimanti l'attività di affidamento di consulenze» (presupposti, nella specie, non rispettati, dipendendo l'espletamento della consulenza da «una mera richiesta dell'azienda interessata»), quali «la specificità dell'oggetto dell'incarico e la sua strumentalità rispetto alle esigenze dell'amministrazione conferente; l'impossibilità oggettiva di utilizzazione di risorse interne; la temporaneità della prestazione e la sua valutazione in termini di grado elevato di qualificazione; la possibilità di prescindere dal requisito della comprovata specializzazione universitaria solo in presenza dell'accertamento rigoroso di un'esperienza qualificata, maturata nel settore ove si presta attività di consulenza».

1.4.— Due censure specifiche sono, infine, rivolte anche nei confronti dell'art. 7 della legge della Regione Campania n. 16 del 2008.

Per un verso, si evidenzia che la norma – nel «bandire concorsi riservati ai lavoratori che abbiano prestato servizio in modo continuativo per almeno tre anni presso strutture sanitarie private provvisoriamente accreditate», già licenziati o posti in mobilità a seguito «di un provvedimento di revoca dell'accreditamento» – violerebbe gli artt. 3, primo comma, 51 e 97, primo e terzo comma, Cost.

Essa, infatti, contrasterebbe con quel principio del pubblico concorso che, sottolinea il ricorrente, secondo la giurisprudenza costituzionale «costituisce la regola per l'accesso all'impiego alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche, da rispettare al fine di assicurare la loro imparzialità ed efficienza» (è richiamata la sentenza n. 81 del 2006).

Per contro, in caso di concorsi “interni” – al quale sembra riconducibile, secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, anche quello previsto dalla censurata disposizione, sebbene esso riservi la procedura concorsuale «ad una categoria di soggetti esterni» all'amministrazione – la regola del pubblico

concorso «può dirsi rispettata solo quando le selezioni non siano caratterizzate da arbitrarie e irragionevoli forme di restrizione nell'ambito dei soggetti legittimati a parteciparvi» (come sarebbe avvenuto, viceversa, nel caso di specie). Difatti, il legislatore ben può prevedere «condizioni di accesso intese a consentire il consolidamento di pregresse esperienze lavorative maturate nella stessa amministrazione», purché, però, non sia stabilita – «salvo circostanze del tutto eccezionali» – «la riserva integrale dei posti disponibili in favore del personale interno» (sentenza n. 205 del 2004).

Inoltre, la censurata disposizione, nel contemplare la «possibilità di svolgimento di concorsi riservati», non solo comporta «un impegno di spesa che non è in linea con gli obiettivi di rientro dal disavanzo derivanti dal più volte richiamato Accordo tra Governo e Regione», ma «implica inevitabilmente maggiori costi per il personale, privi di copertura finanziaria», donde l'ipotizzata violazione anche dell'art. 81, quarto comma, Cost.

2.— Si è costituita in giudizio la Regione Campania chiedendo che le questioni vengano dichiarate inammissibili o, in subordine, non fondate.

2.1.— La Regione sottolinea, in primo luogo, la necessità di un'interpretazione sistematica delle norme censurate, dalla quale emergerebbe che la disciplina recata dalla legge regionale n. 16 del 2008 si è ispirata a «due linee direttive», e cioè, «da una parte, l'impegno per il contenimento e la razionalizzazione dei costi nel settore sanitario; dall'altra, la ricerca di un equilibrio complessivo dell'intervento rispetto a disposizioni che vanno ad incidere significativamente su situazioni di particolare complessità».

Sempre su di un piano generale, si rileva che gli interventi compiuti dalle impugnate disposizioni rientrano «nella sfera delle attribuzioni regionali, avendo ad oggetto norme che attengono all'organizzazione e al personale regionale ovvero di enti regionali», profili sui quali «l'accordo siglato con il Governo non incide». Il suo contenuto, difatti, consiste soltanto nella attribuzione alle Regioni interessate – tra le quali la Campania – di un ulteriore finanziamento statale, destinato al ripiano dei deficit nel settore sanitario, «subordinatamente alla verifica della effettiva attuazione del programma concordato».

Sotto questo profilo, quindi, le censure statali si paleserebbero inammissibili, oltre che infondate, «in quanto alcun vizio di costituzionalità emerge dalla comparazione dei contenuti legislativi regionali con quelli convenzionali, venendo in rilievo esclusivamente l'esigenza di verificare, sul piano attuativo, il ricorrere dei presupposti per l'ottenimento del beneficio» finanziario suddetto.

2.2.— Per quanto concerne, poi, la censura che investe l'art. 4, comma 2, della legge regionale impugnata, la Regione Campania ne assume l'infondatezza «sotto un duplice aspetto».

Reputa, in primo luogo, «fuorviante» la lettura della norma proposta dal ricorrente, secondo cui essa reintrodurrebbe «surrettiziamente la facoltà incondizionata delle Aziende sanitarie locali di affidare nuove consulenze o di rinnovare quelle in corso».

Per contro, il comma 1 dell'art. 4 stabilisce che «le consulenze in essere alla data di entrata in vigore della presente legge non sono ulteriormente rinnovabili né rinegoziabili».

Quanto, poi, alla «possibilità di affidare altre consulenze», la disposizione censurata sarebbe «assolutamente in linea con le indicazioni della disciplina legislativa statale» di cui all'art. 46 del decreto-legge n. 112 del 2008, convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 133 del 2008, che in particolare subordina l'espletamento della consulenza all'«assenza delle professionalità nell'organico dell'Azienda e successivamente della Regione».

Solo in presenza di tale condizione, e ferme ovviamente restando, peraltro, «le regole generali valevoli per questi rapporti di lavoro», sarebbe possibile affidare nuove consulenze.

In secondo luogo, la Regione resistente deduce l'infondatezza della censura anche sotto un diverso profilo.

Si richiama quell'orientamento della giurisprudenza costituzionale secondo cui, nella materia del coordinamento della finanza pubblica, il legislatore statale «può solo introdurre limiti generali di spesa, ma non anche imporre alla Regione su quali voci di bilancio intervenire», giacché norme di questo secondo tipo «non costituiscono principi fondamentali del coordinamento della finanza pubblica, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost., e ledono pertanto l'autonomia finanziaria di spesa garantita dall'art. 119 Cost.» (è citata la sentenza n. 417 del 2005).

2.3.— In merito, infine, alla censura che investe l'art. 7, la Regione rileva che, sebbene tale disposizione abbia previsto «di riservare posti messi a concorso per determinate categorie», ciò non vuol dire «che tutti i posti banditi debbano essere riservati».

Difatti, ai sensi del comma 2 del medesimo art. 7, l'operazione de qua deve pur sempre compiersi «nei limiti delle disposizioni vigenti in materia», e dunque nel rispetto della «normativa di settore», ciò che «esclude i profili di illegittimità eccepiti dallo Stato».

Altrettanto sarebbe a dirsi per la dedotta violazione dell'art. 81, quarto comma, Cost., giacché – secondo la Regione – l'impugnato art. 7 «incide esclusivamente sulla “attribuibilità” dei posti messi a concorso», rinviando per il resto «alle disposizioni vigenti in materia» e, soprattutto, subordinando l'espletamento della procedura alla «previa disponibilità della dotazione organica» del personale.

3.— La Regione Campania, in data 19 gennaio 2010, ha depositato, presso la cancelleria della Corte, una memoria, insistendo perché le questioni proposte vengano dichiarate inammissibili o comunque non fondate.

3.1.— Quanto, in particolare, alla censura – comune ad entrambe le norme impugnate – di violazione degli artt. 117 e 118 Cost. e del principio di leale collaborazione, la resistente si sofferma sul contenuto dell'art. 3, comma 6, del già citato Accordo del 13 marzo 2007, a norma del quale i provvedimenti regionali di spesa e programmazione sanitaria sono sottoposti «a preventiva approvazione da parte del Ministro della salute e del Ministro dell'economia e delle finanze».

Orbene, tale previsione – ad avviso della resistente – non può essere interpretata nel senso di «immaginare che l'esercizio della potestà legislativa della Regione possa essere condizionata dalla “approvazione” del testo di legge da parte dello Stato e, addirittura, di un organo governativo».

Di qui, pertanto, la non fondatezza della censura formulata dal Presidente del Consiglio dei ministri, giacché, a tacer d'altro, dovrebbe rilevarsi – sottolinea sempre la difesa regionale – che «in mancanza di disposizioni che consentano di attribuire rilevanza sul piano costituzionale ad eventuali “accordi normativi” diretti a determinare il contenuto di testi legislativi, non può trovare ingresso nel giudizio di costituzionalità la censura che si fonda sulla violazione del principio di leale collaborazione» (sono citate le sentenze n. 160 del 2009, n. 371 e n. 222 del 2008 e n. 401 del 2007).

3.2.— Per il resto, la difesa regionale ribadisce le argomentazioni svolte a sostegno della reiezione del ricorso statale.

### *Considerato in diritto*

1.— Con il ricorso in epigrafe, il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questione di legittimità costituzionale degli articoli 4, comma 2, e 7 della legge della Regione Campania 28 novembre 2008, n. 16 (Misure straordinarie di razionalizzazione e riqualificazione del sistema sanitario regionale per il rientro dal disavanzo), per violazione, nel complesso, degli articoli 3, primo comma, 51, 81, quarto comma, 97, primo e terzo comma, 117 e 118 della Costituzione e del principio di leale collaborazione.

I due articoli sono impugnati in quanto prevedono, secondo il ricorrente, l'uno, la possibilità, per le Aziende sanitarie locali e per quelle ospedaliere, di disporre «l'affidamento incondizionato di nuove

consulenze», l'altro, l'obbligo per tali enti «di indire concorsi riservati per l'assunzione di personale privato».

2.— Il Presidente del Consiglio – oltre a formulare due censure specifiche per ciascuna norma, ipotizzando che l'art. 4, comma 2, violi l'art. 117, terzo comma, Cost., per il mancato rispetto di «principi fondamentali nella materia di legislazione concorrente del “coordinamento della finanza pubblica”» e che l'art. 7 violi invece, gli artt. 3, primo comma, 51, 97, primo e terzo comma, nonché l'art. 81, quarto comma, Cost. – propone un duplice motivo di impugnazione comune ad entrambi gli articoli.

Si assume che essi violerebbero gli artt. 117 e 118 Cost. ed il principio di leale collaborazione, comportando «impegni di spesa che sono in contrasto con il contenuto dell'Accordo stipulato il 13 marzo 2007 dal Presidente della Regione e dai Ministri della salute e dell'economia» per il rientro dal disavanzo nel settore sanitario, ai sensi dell'art. 1, comma 180, della legge 30 dicembre 2004, n. 311 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2005).

In particolare, è dedotto che – ai sensi dell'art. 3, comma 6, del citato Accordo – sono da sottoporre alla preventiva approvazione del Ministro della salute e del Ministro dell'economia e delle finanze i provvedimenti regionali di spesa e programmazione sanitaria (ai quali sarebbero da ricondurre quelli oggetto delle norme impugnate) concernenti le «consistenze del personale a tempo indeterminato, determinato nonché quelle relative a forme di lavoro flessibile, convenzioni e consulenze con riferimento ai fattori che hanno incidenza diretta ed indiretta su dette consistenze (assunzioni, cessazioni, riorganizzazione dei servizi, accorpamenti, esternalizzazioni, creazioni di nuovi enti, ecc)».

Per altro verso, si assume la violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., per essere stato disatteso l'art. 1, comma 796, lettera b), della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2007), che enuncerebbe – nell'attribuire natura vincolante agli «interventi individuati nei programmi operativi di riorganizzazione, potenziamento del servizio sanitario regionale, necessari per il perseguimento dell'equilibrio economico, oggetto degli accordi di cui all'art. 1, comma 180, della legge 30 dicembre 2004, n. 311» – un principio fondamentale della materia di legislazione concorrente del “coordinamento della finanza pubblica”.

3.— Entrambe le censure – comuni, come si è precisato, ai due articoli impugnati – non sono fondate.

3.1.— Con la prima, il ricorrente deduce che – in ossequio al principio di leale collaborazione, e particolarmente in ottemperanza agli impegni assunti dalla Regione Campania in virtù del già citato Accordo – anche una legge regionale rientrerebbe tra quei provvedimenti da sottoporre, in base al disposto dell'art. 3, comma 6, del medesimo Accordo, alla preventiva approvazione ministeriale.

Al riguardo, tuttavia, è sufficiente richiamare il tradizionale «orientamento giurisprudenziale di questa Corte, secondo cui l'esercizio della funzione legislativa sfugge alle procedure di leale collaborazione (ex plurimis, tra le più recenti, sentenze nn. 249, 232, 225, 107 e 88 del 2009)» (così, testualmente, la sentenza n. 284 del 2009; anche, da ultimo, la sentenza n. 16 del 2010). È, pertanto, da escludere che sia ipotizzabile una approvazione ministeriale della legge regionale in esame, essendo palese che l'approvazione prevista dall'Accordo si riferisce a provvedimenti amministrativi e non già legislativi che siano adottati dalla Regione.

3.2.— Per quanto concerne, poi, la seconda censura – quella di violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., per contrasto con i «principi fondamentali, nella materia di legislazione concorrente, del “coordinamento della finanza pubblica”», in particolare desumibili dall'art. 1, comma 796, lettera b), della legge n. 296 del 2006 – è necessario diversificarne l'esame per ciascuno degli articoli impugnati.

3.2.1.— Quanto all'art. 4, comma 2, pur dovendosi preliminarmente ribadire, come si è accennato, che il principio di leale collaborazione non può trovare applicazione, in via generale, in relazione all'attività di produzione legislativa, deve nondimeno rilevarsi che, nella specie, una norma statale (art. 1, comma 796, lett. b della legge n. 296 del 2006) ha reso vincolanti, per le Regioni che li abbiano

sottoscritti, gli interventi individuati negli atti di programmazione «necessari per il perseguimento dell'equilibrio economico, oggetto degli accordi di cui all'art. 1, comma 180, della legge 30 dicembre 2004, n. 311», ivi compreso l'Accordo intercorso tra lo Stato e la Regione Campania.

Orbene, la norma dello Stato che assegna a tale Accordo carattere vincolante, per le parti tra le quali è intervenuto, può essere qualificata come espressione di un principio fondamentale diretto al contenimento della spesa pubblica sanitaria e, dunque, espressione di un correlato principio di coordinamento della finanza pubblica.

Tuttavia, nel caso di specie, tale principio non può ritenersi disatteso, giacché – per le ragioni che si illustreranno meglio più avanti – l'articolo 4, comma 2, della legge regionale in esame, non contemplando affatto la possibilità del ricorso a consulenze secondo condizioni meno rigorose di quelle previste dalla legislazione statale, non si pone in contrasto con quegli interventi «necessari per il perseguimento dell'equilibrio economico» nel settore sanitario individuati nel già citato Accordo del 13 marzo 2007.

3.2.2.— La medesima censura non è fondata neppure in relazione all'art. 7 della legge regionale in esame.

Dirimente, in questo caso, è l'impossibilità di individuare nel “coordinamento della finanza pubblica” l'ambito materiale interessato dalla disciplina recata da detto articolo.

La giurisprudenza di questa Corte è pacifica, infatti, nel ritenere che «la regolamentazione delle modalità di accesso al lavoro pubblico regionale è riconducibile alla materia dell'organizzazione amministrativa delle Regioni e degli enti pubblici regionali e rientra nella competenza residuale delle Regioni di cui all'art. 117, quarto comma, della Costituzione» (da ultimo, sentenza n. 95 del 2008, ma nello stesso senso già la sentenza n. 380 del 2004).

La circostanza che la norma regionale de qua investa un ambito materiale oggetto di potestà legislativa residuale della Regione comporta, pertanto, la non fondatezza della censura in esame.

4.— Non fondata, nei sensi di seguito precisati, è la censura che investe specificamente l'art. 4, comma 2, per asserita violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost.

Si ipotizza, infatti, che la disposizione impugnata sia in contrasto con la previsione – costituente, secondo il ricorrente, principio fondamentale della materia “coordinamento della finanza pubblica” – contenuta nell'art. 46 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 6 agosto 2008, n. 133. Detto articolo, nel modificare il comma 6 dell'art. 7 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), subordina a «puntuali presupposti legittimanti l'attività di affidamento di consulenze» da parte di enti pubblici; presupposti che, nella specie, la norma regionale campana avrebbe disatteso.

Tale evenienza non ricorre, però, nel caso di specie.

Difatti, la norma censurata, correttamente interpretata, è da intendere nel senso che le sue statuizioni non contraddicono, ma anzi sostanzialmente si conformano alle indicazioni risultanti dalla disciplina legislativa statale prevista dal citato art. 46 del decreto-legge n. 112 del 2008.

In base a tale articolo, le amministrazioni pubbliche – per «esigenze cui non possono far fronte con personale in servizio» – possono «conferire incarichi individuali, con contratti di lavoro autonomo, di natura occasionale o coordinata e continuativa, ad esperti di particolare e comprovata specializzazione anche universitaria», soltanto in presenza di precisi «presupposti di legittimità». In particolare, è previsto che «l'oggetto della prestazione» – che «deve essere di natura temporanea e altamente qualificata» – non solo corrisponda «alle competenze attribuite dall'ordinamento all'amministrazione conferente, ad obiettivi e progetti specifici e determinati», ma sia anche «coerente con le esigenze di funzionalità

dell'amministrazione conferente», stabilendosi, inoltre, la necessità che siano «preventivamente determinati durata, luogo, oggetto e compenso della collaborazione». A tali previsioni, infine, si aggiunge quella secondo cui il «ricorso a contratti di collaborazione coordinata e continuativa per lo svolgimento di funzioni ordinarie o l'utilizzo dei collaboratori come lavoratori subordinati» costituisce «causa di responsabilità amministrativa per il dirigente che ha stipulato i contratti».

Orbene, l'art. 4 della legge regionale in esame reca una disciplina compatibile con quella appena indicata, giacché è destinata a completarla dal momento che la presuppone e implicitamente ne recepisce il contenuto.

La norma regionale censurata stabilisce, innanzitutto, che le «consulenze in essere alla data di entrata in vigore della presente legge non sono ulteriormente rinnovabili né rinegoziabili» (comma 1).

Il successivo comma 2, pur consentendo in via di eccezione l'ulteriore ricorso alle consulenze, ne subordina l'ammissibilità alla preventiva verifica della carenza, tra le «risorse umane presenti nell'organico del personale regionale» (di tutto il personale regionale), di «figure professionali compatibili con le esigenze dell'Azienda richiedente»; ciò che persino amplia la previsione di cui alla lettera b) del citato art. 46, in base al quale «l'amministrazione deve avere preliminarmente accertato l'impossibilità oggettiva di utilizzare le risorse umane disponibili» esclusivamente «al suo interno».

È poi da aggiungere che la stipulazione del contratto di consulenza è, in ogni caso, subordinata dal censurato comma 2 dell'art. 4 ad un provvedimento di autorizzazione del competente assessorato regionale.

Su tali basi, quindi, può condividersi il rilievo della resistente secondo cui «la norma regionale non deroga» alla disciplina statale, rendendola, anzi, «ancora più rigorosa», giacché prevede – in coerenza, del resto, con la finalità perseguita di «garantire il rispetto degli obblighi di contenimento della spesa e di razionalizzazione e riqualificazione del sistema sanitario regionale previsti dal Piano di rientro» – requisiti che si aggiungono a quelli di cui al già citato art. 46 del decreto-legge n. 112 del 2008.

5.— È, invece, fondata la censura che investe – in riferimento agli artt. 3, primo comma, 51 e 97, primo e terzo comma, Cost. ed all'art. 81, quarto comma, Cost. – l'art. 7 della legge regionale in esame.

Infatti, sebbene in passato questa Corte abbia ritenuto ammissibili procedure integralmente riservate (così sentenze n. 228 del 1997, n. 477 del 1995 e ordinanza n. 517 del 2002), comunque sempre in considerazione della specificità delle fattispecie che di volta in volta venivano in rilievo (ed esigendo, inoltre, che le stesse fossero coerenti con il principio del buon andamento dell'amministrazione), la più recente giurisprudenza costituzionale ha sottolineato come sia necessario, affinché «sia assicurata la generalità della regola del concorso pubblico disposta dall'art. 97 Cost.», che «l'area delle eccezioni» alla regola sancita dal suo primo comma sia «delimitata in modo rigoroso» (così la sentenza n. 363 del 2006; nonché, più di recente, la sentenza n. 215 del 2009).

In particolare, da ultimo, si è affermato che la «natura comparativa e aperta della procedura è (...) elemento essenziale del concorso pubblico», sicché «procedure selettive riservate, che escludano o riducano irragionevolmente la possibilità di accesso dall'esterno, violano il “carattere pubblico” del concorso» (sentenza n. 293 del 2009).

Tali affermazioni, sebbene compiute con riferimento a procedure riservate a soggetti già appartenenti all'amministrazione, valgono anche quando – come nell'ipotesi in esame – la riserva integrale dei posti operi nei confronti di un limitato gruppo di soggetti estranei ad essa, giacché pure in questo caso risulta violata quella natura “aperta” della procedura, che costituisce «elemento essenziale del concorso pubblico».

Su tali basi, dunque, si deve pervenire all'accoglimento della censura di violazione degli artt. 3, primo comma, 51 e 97, primo e terzo comma, Cost.

Del pari, il censurato art. 7 della legge regionale in esame viola l'art. 81, quarto comma, Cost.

La giurisprudenza di questa Corte, infatti, è costante nel ritenere che «il legislatore regionale non può sottrarsi a quella fondamentale esigenza di chiarezza e solidità del bilancio cui l'art. 81 Cost. si ispira» (ex multis, sentenza n. 359 del 2007), precisando che la copertura di nuove spese «deve essere credibile, sufficientemente sicura, non arbitraria o irrazionale, in equilibrato rapporto con la spesa che si intende effettuare in esercizi futuri» (sentenza n. 213 del 2008).

Queste condizioni non risultano rispettate dalla norma impugnata, la quale – pur comportando maggiori costi per il personale – non reca alcuna copertura finanziaria, donde la sua illegittimità costituzionale anche sotto questo profilo.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 7 della legge della Regione Campania 28 novembre 2008, n. 16 (Misure straordinarie di razionalizzazione e riqualificazione del sistema sanitario regionale per il rientro dal disavanzo);

dichiara non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 2, della medesima legge della Regione Campania n. 16 del 2008, proposta – in riferimento all'articolo 117, terzo comma, della Costituzione – dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 2, della medesima legge della Regione Campania n. 16 del 2008, proposta – in riferimento all'articolo 118 della Costituzione e al principio di leale collaborazione – dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 10 marzo 2010.

F.to:

Francesco AMIRANTE, Presidente

Alfonso QUARANTA, Redattore

Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 17 marzo 2010.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: DI PAOLA

---

*Le sentenze e le ordinanze della Corte costituzionale sono pubblicate nella prima serie speciale della Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (a norma degli artt. 3 della legge 11 dicembre 1984, n. 839 e 21 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092) e nella Raccolta Ufficiale delle sentenze e ordinanze della Corte costituzionale (a norma dell'art. 29 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, approvate dalla Corte costituzionale il 16 marzo 1956).*

*Il testo pubblicato nella Gazzetta Ufficiale fa interamente fede e prevale in caso di divergenza.*

Sentenza **213/2008**

Giudizio GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALI

Presidente **BILE** - Redattore **MADDALENA**

Udienza Pubblica del **06/05/2008** Decisione del **09/06/2008**

Deposito del **18/06/2008** Pubblicazione in G. U. **25/06/2008**

Norme impugnate: Art. 2, c. 7°, della legge della Regione Sardegna 28/12/2006, n. 21; art. 2, c. 1°, lett. a) e c), della legge della Regione Sardegna 29/05/2007, n. 2.

Massime: **32623 32624 32625 32626**

Atti decisi: **ord. 611/2007**

## SENTENZA N. 213 ANNO 2008

### LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Franco BILE; Giudici: Giovanni Maria FLICK, Francesco AMIRANTE, Ugo DE SIERVO, Paolo MADDALENA, Alfio FINOCCHIARO, Alfonso QUARANTA, Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Maria Rita SAULLE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO,

ha pronunciato la seguente

### SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 7, della legge della Regione Sardegna 28 dicembre 2006, n. 21 (Autorizzazione all'esercizio provvisorio del bilancio della Regione per l'anno 2007 e disposizioni per la chiusura dell'esercizio 2006), e dell'art. 2, comma 1, lettere *a*) e *c*), della legge della Regione Sardegna 29 maggio 2007, n. 2 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione – legge finanziaria 2007), promosso con ordinanza del 28 giugno 2007 dalla Corte dei conti – Sezioni riunite per la Regione Sardegna nel giudizio di parificazione del rendiconto della Regione Sardegna per l'esercizio finanziario 2006, iscritta al n. 611 del registro ordinanze 2007 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica, n. 36, prima serie speciale, dell'anno 2007.

*Visto* l'atto di costituzione della Regione Sardegna;

*udito* nell'udienza pubblica del 6 maggio 2008 il Giudice relatore Paolo Maddalena;

*uditi* gli avvocati Graziano Campus, Paolo Carrozza e Augusto Fantozzi per la Regione Sardegna.

*Ritenuto in fatto*

1. – Con ordinanza del 28 giugno 2007 la Corte dei conti – sezioni riunite per la Regione Sardegna solleva questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 7, della legge della Regione Sardegna 28 dicembre 2006, n. 21 (Autorizzazione all'esercizio provvisorio del bilancio della Regione per l'anno 2007 e disposizioni per la chiusura dell'esercizio 2006), e dell'art. 2, comma 1, lettere *a*) e *c*), della legge della Regione Sardegna 29 maggio 2007, n. 2 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione – legge finanziaria 2007), in riferimento all'art. 81, primo e quarto comma, della Costituzione ed all'art. 117, terzo comma, della Costituzione, in relazione all'art. 81 della Costituzione.

1.1. – L'art. 2, comma 7, della legge della Regione Sardegna n. 21 del 2006 prevede che «Lo stanziamento iscritto in conto del capitolo 12106-01 (UPB E03.034) del bilancio per l'anno 2006 costituisce accertamento d'entrata a valere su quota parte del gettito delle compartecipazioni tributarie spettanti alla Regione in ragione di euro 500.000.000 per ciascuno degli anni 2013, 2014 e 2015».

1.2. – L'art. 2, comma 1, lettera *a*), della legge della Regione Sardegna n. 2 del 2007 inserisce, dopo il comma 7 dell'art. 30 della legge della Regione Sardegna 2 agosto 2006, n. 11 (Norme in materia di programmazione, di bilancio e di contabilità della Regione autonoma della Sardegna. Abrogazione della legge regionale 7 luglio 1975, n. 27, della legge regionale 5 maggio 1983, n. 11 e della legge regionale 9 giugno 1999, n. 23), il comma *7-bis*, per il quale «La Regione ha facoltà, qualora ne ravvisi la necessità e nei limiti delle maggiori somme previste per gli esercizi futuri, di stanziare con la legge finanziaria importi che verranno trasferiti dallo Stato negli anni futuri, provvedendo a compensare tali maggiori stanziamenti con minori iscrizioni d'entrata negli anni successivi, nell'ambito del bilancio pluriennale di riferimento. Restano confermate le regole recate dalla normativa che disciplina il Patto di stabilità interno» ed il comma *7-ter* secondo il quale «Lo stanziamento di cui al comma *7-bis* è correlato ad iscrizioni di spesa di investimento elencate in apposita tabella allegata alla legge finanziaria, ed è rideterminato, in sede di consuntivo, sulla base degli impegni assunti o delle conservazioni di spesa effettuate a termini di legge e come tale costituisce residuo attivo. La quota non utilizzata costituisce minore entrata ed è portata ad incremento delle iscrizioni residue delle assegnazioni spettanti per l'anno di pertinenza».

1.3. – L'art. 2, comma 1, lettera *c*), della legge della Regione Sardegna n. 2 del 2007 sostituisce il comma 1 dell'art. 36 della legge della Regione Sardegna n. 11 del 2006, prevedendo che «L'entrata è accertata quando è appurata la ragione del credito, l'identità del debitore e l'ammontare del credito; per le entrate derivanti da compartecipazioni ai tributi erariali l'accertamento è effettuato sulla base del relativo gettito risultante dalle comunicazioni degli uffici finanziari dello Stato e sulla base degli elementi da assumere a riferimento per la quantificazione della spettanza annua» ed espungendo, così, il riferimento alla scadenza del credito nell'esercizio finanziario.

2. – La rimettente Corte dei conti chiarisce di stare procedendo al giudizio di parificazione del rendiconto generale della Regione Sardegna per l'esercizio 2006 e sostiene di essere legittimata a sollevare in tale ambito le dedotte questioni di legittimità costituzionale, essendo queste proposte in riferimento all'articolo 81 della Costituzione.

Il giudice *a quo* richiama, in proposito, la giurisprudenza della Corte costituzionale (sentenza n. 244 del 1995), per la quale la legittimazione in sede di giudizio di parificazione sussiste là dove vengano denunciate, per contrarietà con l'art. 81, quarto comma, della Costituzione, leggi che determinino (come, a suo dire, quelle impugnate determinerebbero) effetti modificativi dell'articolazione del bilancio per il fatto stesso di incidere, in senso globale, sulle unità elementari, vale a dire sui capitoli, con riflessi sugli equilibri di gestione. E rimarca come, essendo venuti meno i controlli preventivi sugli atti regionali, il giudizio di parificazione sia restato spesso l'unica occasione possibile per sollevare questioni di legittimità costituzionale in relazione a leggi regionali.

3. – La Corte dei conti contesta, anzitutto, l'art. 2, comma 7, della legge della Regione Sardegna n. 21 del 2006, che prevede l'iscrizione al bilancio per l'anno 2006 di quota parte del gettito delle compartecipazioni tributarie spettanti alla Regione per gli anni 2013, 2014 e 2015, per complessivi 1 miliardo e 500 milioni di euro.

L'importanza di tale previsione ai fini del giudizio in corso è puntualizzata dalla Corte dei conti, la quale specifica che: dall'iscrizione della somma di 1 miliardo e 500 milioni di euro in conto del capitolo 12106-01 (UPB E03-034) del bilancio per l'anno 2006 è derivato un saldo attivo dello stesso bilancio, pari ad euro 1.321.271.001, in luogo di un disavanzo di euro 187.728.999; che l'utilizzo di tale «entrata» a scomputo del disavanzo di amministrazione ha comportato una riduzione «apparente» dello stesso ad euro 999.994.126,49; che l'importo in contestazione costituisce il 22,27 % del bilancio regionale, sicché l'eventuale accoglimento della questione porterebbe alla non parificazione dello stesso.

3.1. – Il rimettente rileva che tale disposizione prevede l'accertamento attuale di una entrata futura quale mezzo di finanziamento di spese correnti e sostiene che tale «tecnica di copertura» sia irrazionale ed irragionevole, del tutto estranea ai canoni previsti dalla contabilità pubblica non solo statale (art. 11-ter della legge 5 agosto 1978, n. 468, recante «Riforma di alcune norme di contabilità generale dello Stato in materia di bilancio»), ma anche regionale (art. 33, comma 2, della legge della Regione Sardegna n. 11 del 2006) e, soprattutto, in contrasto con l'art. 81, quarto comma, della Costituzione, anche alla luce della giurisprudenza costituzionale formatasi sull'ivi affermato principio di necessaria copertura finanziaria delle spese.

Il rimettente richiama, al riguardo, le sentenze n. 1 del 1966 e n. 54 del 1983, dalle quali ricava che la copertura delle spese deve essere reale e deve consistere in risorse accertate con riferimento all'esercizio in cui si effettua la spesa, con conseguente divieto di finanziare in competenza la spesa con entrate future.

3.2. – Per il rimettente l'illegittimità costituzionale della previsione impugnata non sarebbe smentita dall'art. 1, comma 2, della legge della Regione Sardegna n. 2 del 2007, per il quale il disposto del censurato art. 2, comma 7, della legge regionale n. 21 del 2006 «deve intendersi quale operazione finanziaria straordinaria finalizzata alla copertura di una quota parte, pari ad euro 1.500.000.000, del disavanzo di amministrazione di cui all'articolo 1, comma 4, della legge regionale 24 febbraio 2006, n. 1 (legge finanziaria 2006), conseguente alla modifica dell'articolo 8 dello Statuto speciale introdotta dall'articolo 1, comma 834, della legge n. 296 del 2006».

Il rimettente ritiene, infatti, che la finalizzazione della «operazione finanziaria straordinaria» alla copertura del disavanzo non consenta di ritenere che la norma impugnata non importi nuove o maggiori spese e, quindi, di escludere l'applicazione del principio di cui all'art. 81, quarto comma, della Costituzione, posto che la norma impugnata prevede chiaramente una entrata futura e la destina al finanziamento di una spesa (e precisamente del disavanzo) corrente.

3.3. – La disposizione in questione è poi censurata pure in riferimento al principio di annualità del bilancio, di cui all'art. 81, primo comma, della Costituzione.

Il rimettente si interroga, in proposito, sulle conseguenze che comporterebbe l'ammissibilità di coprire spese attuali con entrate future, chiedendosi fino a quale anno futuro il legislatore potrebbe spingersi per attingere risorse da impegnare.

3.4. – I medesimi principi di annualità del bilancio e di copertura finanziaria delle spese sono invocati dal rimettente pure in riferimento all'articolo 117, terzo comma, della Costituzione, sull'assunto che gli invocati principi discendenti dall'art. 81 della Costituzione sarebbero stati altresì imposti alle Regioni, quali principi fondamentali di armonizzazione dei bilanci pubblici e di coordinamento della finanza pubblica, da parte del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 170 (Ricognizione dei principi fondamentali in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici, a norma dell'articolo 1 della legge 5 giugno 2003, n. 131), in particolare dagli artt. 5 e 6.

4 – Per il rimettente pure le altre due disposizioni censurate consentono l'accertamento attuale di una entrata futura quale mezzo di finanziamento di spese correnti.

L'art. 2, comma 1, lettera a), della legge della Regione Sardegna n. 2 del 2007, in effetti, prevede la possibilità di destinare al finanziamento di determinate tipologie di spese di investimento gli importi che

verranno trasferiti dallo Stato in anni futuri, provvedendo conseguentemente a compensare tali maggiori stanziamenti con minori iscrizioni d'entrata negli anni successivi, nell'ambito del bilancio pluriennale di riferimento.

L'articolo 2, comma 1, lettera c), della medesima legge regionale n. 2 del 2007, a sua volta, ridefinisce la stessa nozione di accertamento d'entrata, facendovi rientrare ogni accertamento di un credito di cui sia appurata la ragione, l'identità del debitore e l'ammontare, senza che ne rilevi la scadenza o la esigibilità e, quindi, includendovi pure crediti sottoposti a termine o crediti futuri.

4.1. – Per il rimettente tale possibilità di copertura nonché l'equiparazione, ai fini dell'accertamento, tra crediti esigibili nell'esercizio finanziario di competenza e crediti a questo futuri sarebbero in contrasto con l'art. 81, commi primo e quarto, della Costituzione, nonché con l'articolo 117, terzo comma, della Costituzione, per le medesime ragioni prospettate in riferimento all'art. 2, comma 7, della legge regionale n. 21 del 2006.

5. – Il rimettente, nell'ambito della sua articolata argomentazione, inquadra, inoltre, le tre previsioni normative censurate in una più complessiva tendenza normativa della Regione Sardegna di «attualizzare» entrate future. Di tale tendenza il rimettente segnala ulteriori esempi nell'art. 1, comma 1, della legge della Regione Sardegna n. 2 del 2007, che impegnerebbe nel bilancio 2007 entrate tributarie del 2010, ed in un provvedimento amministrativo di variazione, con cui verrebbe accertato nel bilancio 2006 l'intero ammontare di un credito verso l'erario esigibile in ratei annuali dal 2007 al 2026 (previsioni non oggetto di censura, perché l'una attinente al rendiconto del 2007, l'altra recata da un atto non legislativo). E di questa tendenza indica pure una motivazione, che individua nella necessità per la Regione di trovare una modalità di copertura del disavanzo di amministrazione diversa dalla contrazione di mutui per il rifinanziamento dello stesso, avendo il Governo impugnato la previsione della legge finanziaria sarda per il 2006, che autorizzava nuovamente la Giunta a contrarre nuovi mutui.

6. – Il rimettente conclude chiedendo che sia dichiarata l'illegittimità costituzionale delle disposizioni censurate.

7. – La Regione autonoma della Sardegna si è costituita con una memoria, nella quale eccepisce l'inammissibilità della questione relativa all'art. 2, comma 1, lettere a) e c), della legge regionale n. 2 del 2007 e l'infondatezza della questione relativa all'art. 2, comma 7, della legge regionale n. 21 del 2006.

7.1. – La difesa regionale ricostruisce, anzitutto, il contesto in cui si sono inserite le previsioni impuginate.

Queste dovrebbero essere considerate nell'ambito della così detta “vertenza entrate” tra lo Stato e la Regione Sardegna, in ordine ai criteri di calcolo delle compartecipazioni tributarie sulle imposte sui redditi e sull'imposta sul valore aggiunto.

La Regione Sardegna sostiene che i criteri utilizzati dallo Stato per stimare il reddito prodotto nella Regione, che tenevano conto del luogo del versamento dell'imposta e non di quello di effettiva produzione del reddito, e la mancata parametrizzazione della quota Iva alle effettive funzioni regionali avrebbero determinato una compressione delle proprie entrate e che ciò avrebbe generato, nel tempo, il cospicuo debito pubblico regionale.

Nell'autunno 2006 tale “vertenza” avrebbe trovato soluzione mediante un accordo tra Stato e Regione, da cui sarebbero derivate due disposizioni della legge finanziaria statale per il 2007.

L'art. 1, comma 834, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2007) ha operato una riscrittura dell'art. 8 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna), in senso favorevole alla Regione: prevedendo che la compartecipazione Iva non sia più variabile, ma sia in forma fissa, pari ai nove decimi del gettito dell'imposta generata sul territorio regionale da determinare sulla base dei consumi regionali delle famiglie rilevati annualmente dall'Istat; ampliando il numero dei tributi regionali compartecipati (includendovi, ad esempio, le tasse automobilistiche, le imposte sui redditi di capitale, le

imposte catastali, le imposte sui giochi e le scommesse); riconoscendo il diritto della Regione a compartecipare il gettito tributario effettivamente prodotto nel territorio regionale, ovunque esso sia materialmente versato.

Il successivo comma 835 del medesimo articolo ha invece previsto che «Ad integrazione delle somme stanziare negli anni 2004, 2005 e 2006 è autorizzata la spesa di euro 25 milioni per ciascuno degli anni dal 2007 al 2026 per la devoluzione alla Regione Sardegna delle quote di compartecipazione all'imposta sul valore aggiunto riscossa nel territorio regionale, concordate, ai sensi dell'art. 38 del decreto del Presidente della Repubblica 19 maggio 1949, n. 250, per gli anni 2004, 2005, 2006».

Con la prima previsione, pertanto, la Regione Sardegna ha ottenuto un aumento, a regime, delle proprie entrate da compartecipazione tributaria, mentre grazie alla seconda ha visto riconosciuto un diritto alla integrazione del gettito compartecipato Iva degli esercizi 2004-2006.

Entrambe le previsioni, peraltro, andrebbero considerate, per la difesa regionale, come strumenti per recuperare alla Regione spettanze pregresse indebitamente sottratte.

7.2. – Nell'ambito dell'accordo dell'ottobre 2006, comunque, la Regione si sarebbe impegnata a destinare queste maggiori entrate all'abbattimento del disavanzo.

In quest'ottica, la contestata previsione dell'art. 2, comma 7, della legge regionale n. 21 del 2006 costituirebbe adempimento di tale impegno e dovrebbe essere considerata, come espressamente riconosciuto dall'articolo 1, comma 1, della legge regionale n. 2 del 2007, una operazione eccezionale e straordinaria, come straordinarie sarebbero le vicende che avrebbero dapprima determinato lo straordinario indebitamento della Regione e poi portato alla revisione del regime finanziario regionale.

Per la difesa regionale la disposizione contestata, lungi dall'essere illegittima, sarebbe anzi meritoria, risolvendosi nell'immediata e primaria destinazione delle nuove risorse disponibili all'abbattimento dello *stock* di debito determinatosi a partire dal 1995. Si tratterebbe, in sostanza, di una disposizione-provvedimento, in senso tecnico, o quantomeno una legge singolare, «in quanto destinata a disciplinare *una tantum* un intervento straordinario di risanamento della finanza regionale a seguito del raggiungimento dell'accordo con il Governo sul presupposto della disponibilità, assicurata dalla L. 296/2006, art. 1 c. 834, di somme pure spettanti alla Regione ma mai corrisposte negli esercizi finanziari precedenti».

7.3. – Anche le disposizioni dell'art. 2, comma 1, lettere *a*) e *c*), della legge della Regione Sardegna n. 2 del 2007 andrebbero lette in questa luce.

La lettera *a*) consentirebbe, infatti, di modulare nel tempo gli effetti positivi sugli equilibri finanziari regionali relativi ai futuri esercizi delle nuove entrate conseguenti alla ristesura dell'articolo 8 dello Statuto speciale.

Le lettera *c*) avrebbe «unicamente lo scopo di adeguare la normativa contabile della Sardegna ai contenuti ormai tipici della normativa in tema di accertamento di entrate di altre regioni speciali e di quella dettata dallo stato per gli enti locali (principi contabili n. 15 e n. 19 prodotti dall'osservatorio per la finanza e la contabilità degli enti locali presso il Ministero dell'Interno, secondo i quali le entrate tributarie possono essere accertate anche quando vengono a scadenza, cioè risultano “esigibili”, in esercizi successivi a quello dell'accertamento, al fine di assicurare la effettiva “veridicità” alle previsioni di entrata stessa)».

Trattandosi, peraltro, di disposizioni che non avrebbero avuto applicazione nell'ambito del bilancio 2006, oggetto del giudizio di parificazione, e che sarebbero semmai destinate a trovare applicazione in esercizi futuri, per la difesa regionale, le questioni ad esse relative sollevate dalla rimettente Corte dei conti sarebbero inammissibili per difetto di rilevanza.

7.4. – Le questioni proposte in ordine all'art. 2, comma 7, della legge regionale n. 21 del 2006 in riferimento all'art. 81, primo e quarto comma, della Costituzione sarebbero, invece, infondate, non solo

per la delineata straordinarietà di questo intervento normativo, ma anche perché sarebbe erroneo l'assunto della Corte dei conti, per cui non si potrebbe accertare una entrata futura e che un tale accertamento violerebbe il principio della annualità del bilancio.

Secondo la difesa regionale, la utilizzabilità di entrate future, purché certe, specie nei trasferimenti statali derivanti da compartecipazioni ai tributi statali sarebbe «in realtà principio da tempo recepito nella legislazione contabile di altre regioni» (così l'articolo 43, comma 3, della legge della Provincia autonoma di Trento 14 settembre 1979, n. 7, recante «Norme in materia di bilancio e di contabilità generale della Provincia autonoma di Trento»).

Né alcun riferimento all'annualità dell'entrata vi sarebbe né nella legislazione di principio relativa agli enti locali (art. 179 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, recante «Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali», oltre che i principi contabili predisposti dal Ministero dell'Interno, sopra riportati) né in quella relativa alle Regioni (art. 40 del d.lgs. n. 170 del 2006).

Secondo la Regione Sardegna, seguendo la tesi della Corte dei conti, «sarebbe impossibile per i Comuni iscriverne in bilancio, annualmente, i proventi ICI secondo l'entità dell'aliquota annualmente determinata dalla Giunta, posto che lo Stato trasferisce la stessa a distanza di mesi, spesso di anni, rispetto alla previsione d'entrata». E dalla lettura dell'art. 40 del d.lgs. n. 170 del 2006 non vi sarebbero elementi per supporre che la scadenza dei crediti, ai fini dell'accertamento dell'entrata, non possa avvenire in un anno successivo a quello dell'accertamento stesso.

7.5. – La difesa regionale analizza, poi, le stesse pronunce della Corte costituzionale richiamate dal giudice *a quo* (n. 1 del 1966 e n. 54 del 1983), sostenendo che queste sono state male interpretate dal rimettente e che da esse vada solo ricavata la necessità, ai fini della copertura finanziaria di una spesa, che la previsione di entrata sia sicura, non arbitraria e ragionevole. Caratteri che non potrebbero essere negati alla previsione dell'art. 2, comma 7, della legge regionale n. 21 del 2006, essendo la relativa entrata discendente dal disposto dell'art. 1, comma 834, della legge n. 296 del 2006.

La difesa regionale richiama, poi, altre sentenze della Corte costituzionale (n. 384 del 1991 e n. 347 del 1995), di cui riporta ed evidenzia delle affermazioni, che avvalorerebbero la tesi della legittimità della copertura finanziaria di spese correnti con entrate di competenza di un esercizio futuro.

7.6 – Per queste stesse ragioni non sarebbero violati nemmeno i principi fondamentali di armonizzazione dei bilanci pubblici e di coordinamento della finanza pubblica (art. 117, terzo comma, Cost.), di cui agli artt. 5 e 6 del d.lgs. n. 170 del 2006.

La difesa regionale, peraltro, rileva, da un lato, di non essere vincolata da tali principi, che, ai sensi dell'art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 170 del 2006, si riferiscono alle sole Regioni ordinarie, e, dall'altro, rivendica la propria competenza legislativa primaria in materia di contabilità, quale discendente dagli artt. 3 e 4 dello Statuto speciale e come riconosciuta dalla stessa Corte costituzionale con la sentenza n. 107 del 1970.

8. – In prossimità dell'udienza pubblica del 6 maggio 2008 la Regione Sardegna ha depositato una memoria nella quale ribadisce e sviluppa le argomentazioni già proposte nell'atto di costituzione.

9. – La difesa regionale, anzitutto, rimarca l'inammissibilità per irrilevanza delle questioni sollevate dal giudice rimettente in ordine alle previsioni dell'art. 2, comma 1, lettere *a*) e *c*), della legge regionale n. 2 del 2007, specificando che le difese svolte nell'atto di costituzione sono state articolate per mero scrupolo difensivo.

10. – La resistente Regione Sardegna ribadisce, poi, l'eccezionalità della previsione dell'art. 2, comma 7, della legge regionale n. 21 del 2006 e sottolinea come la Corte costituzionale abbia talora riconosciuto importanza alla natura eccezionale di una norma al fine di escluderne l'illegittimità costituzionale.

In particolare la difesa regionale richiama le sentenze n. 427 del 1995 e n. 302 del 1996 e l'ordinanza n. 537 del 1995 della Corte costituzionale, in tema di condono edilizio; la sentenza n. 459 del 1989 e, nuovamente, la sentenza n. 302 del 1996 e l'ordinanza n. 537 del 1995, in tema di assetto del territorio; la sentenza n. 297 del 2006, in tema di stato giuridico degli insegnanti di religione cattolica; la sentenza n. 1 del 2005, in tema di «sostituzione del regime di tutela dell'affidamento del pensionato con altro meno favorevole»

La difesa regionale, specificamente in materia finanziaria, richiama la sentenza n. 222 del 1994, nella quale la Corte costituzionale ha ritenuto legittima la riduzione da parte dello Stato di una entrata corrispondente ad un tributo proprio di una Regione, in ragione della eccezionalità dell'intervento, volto a contenere il disavanzo pubblico, in una situazione di emergenza.

Per tali medesime ragioni si giustificerebbe, a dire della difesa regionale, la previsione impugnata, la quale avrebbe lo scopo di ridurre il deficit della Regione, in accordo con lo Stato e in linea con gli obiettivi di stabilità discendenti dal diritto comunitario.

11. – La difesa regionale, dopo una articolata disamina della giurisprudenza costituzionale formatasi sull'art. 81 della Costituzione ed un diffuso richiamo della dottrina in materia, sostiene, poi, che non sussista alcun contrasto tra tale principio costituzionale e l'impugnato articolo 2, comma 7, della legge regionale n. 21 del 2006.

11.1. – Ai fini della idoneità della copertura finanziaria di tale previsione non assumerebbe, infatti, alcun rilievo la circostanza che le entrate indicate verranno incassate in un anno successivo a quello della loro iscrizione a bilancio, posto che, ai fini di una idonea copertura, sarebbe sufficiente l'indicazione di una entrata non irrazionale ed arbitraria e non anche l'effettiva realizzazione dell'entrata stessa.

«Se così non fosse, del resto» secondo la Regione Sardegna «si paralizzerebbe l'attività di governo rendendola, di fatto impossibile, in quanto “non potrebbe essere erogata una data spesa se non dopo avere avuto la dimostrazione dell'avvenuto introito delle entrate indicate come copertura e nei limiti del suo effettivo realizzo”».

11.2. – La copertura, individuata dalla previsione impugnata nelle entrate da compartecipazione tributaria relative agli anni 2013-2015, sarebbe congrua ed effettiva, in quanto conseguenza dell'intesa raggiunta con lo Stato (la difesa regionale richiama l'art. 1, comma 835, della legge n. 296 del 2006, il quale «rimanda agli accordi “ai sensi dell'articolo 38 del DPR del 19 marzo 1949, n. 250”») e sostiene che, ove pure non si volesse ritenere tale intesa sufficiente a garantire la certezza dell'entrata alla luce di un giudizio *ex ante*, dovrebbe, in ogni caso, riconoscersi che l'approvazione della legge (finanziaria statale) n. 296 del 2006 (ed in particolare l'art. 1, commi da 834 a 840) avrebbe pienamente legittimato *ex post* la ragionevolezza della copertura finanziaria prevista dalla Regione.

11.3. – La destinazione delle risorse accertate dall'art. 2, comma 7, della legge regionale n. 21 del 2006 alla riduzione del deficit di bilancio delle Regione (a sua volta contratto per spese di investimento) renderebbe la previsione impugnata non solo legittima, ma anche opportuna, ai fini di una lettura dell'art. 81 della Costituzione teleologicamente orientata al rispetto dei vincoli comunitari di cui all'art. 104 del Trattato CE. Obblighi cui dovrebbe riconoscersi, secondo la difesa regionale, il carattere di vero e proprio parametro di giudizio ai fini del sindacato sulle leggi demandato alla Corte costituzionale.

Proprio al fine di rispettare tali vincoli ed in accordo con il Governo della Repubblica (che, significativamente, il 27 febbraio 2007 avrebbe deliberato di non impugnare la disposizione, poi censurata dal giudice rimettente), la Regione Sardegna avrebbe introdotto l'art. 2, comma 7, della legge regionale n. 21 del 2006, il quale si preoccuperebbe immediatamente di ridurre il deficit attraverso una anticipazione di entrate a fronte di una rinuncia a spese future, piuttosto che attraverso la contrazione di nuovi mutui.

11.4. – La difesa regionale insiste, poi, sul carattere certo delle entrate iscritte a bilancio, affermando che le stesse sarebbero certe nell'*an*, nel *quantum* e nel quando, essendo già stanziato dallo Stato e

relative a compartecipazioni al gettito Irpef e Iva che, per effetto dell'intesa tra lo Stato e la Regione prima, e della previsione di cui al comma 835 della legge finanziaria statale 2007 e del nuovo art. 8 dello Statuto poi, garantiranno (già dal 2010) disponibilità ben al di sopra della somma annualmente iscritta in conto delle entrate future a copertura del disavanzo.

E sostiene che «nessun principio costituzionale vieta allo stato o alle regioni (soprattutto ad una regione a statuto speciale) di considerare già “accertati” (e, dunque, di iscrivere a bilancio tra le entrate crediti relativi a somme già stanziato dallo Stato la cui scadenza – come nella specie – è stata fissata in un periodo successivo a quello di iscrizione», essendo irrilevante che le entrate (se certe e non aleatorie) vengano incassate successivamente all'anno di iscrizione a bilancio.

11.5. – L'operazione contabile posta in essere dalla Regione, inoltre, nella misura in cui ha iscritto crediti per entrate da compartecipazioni tributarie relativi agli anni 2013-2015 come residui attivi del bilancio 2007, rispecchierebbe pienamente la nozione di residui attivi, i quali originano da una discrasia temporale tra competenza e cassa, essendo essi crediti accertati ma non ancora riscossi entro la fine dell'esercizio.

Con tale operazione la Regione sostiene di essersi limitata ad anticipare la previsione generale in materia di contabilità regionale introdotta dal successivo art. 2, comma 1, lettera c), della legge regionale n. 2 del 2007, considerando accertata una entrata della quale era stata appurata la ragione del credito, l'identità del debitore e l'ammontare del credito.

11.6. – La difesa regionale invoca, poi, le regole individuate nel marzo 2004 dall'Osservatorio per la finanza e la contabilità degli enti locali, dalle quali sarebbe, a suo dire, desumibile una compatibilità tra il principio di competenza finanziaria e la possibile iscrizione a bilancio (non solo) di somme (accertate, ma «addirittura» di somme) che si prevede di accertare. E sostiene che tale possibilità sarebbe, altresì, coerente ai principi di veridicità, attendibilità e prudenza, nonché al principio di pareggio finanziario, secondo il quale «il bilancio di previsione “deve essere deliberato in pareggio finanziario complessivo, considerando quindi tutte le entrate e tutte le spese”; ciò che è avvenuto nella specie, in quanto la Regione ha utilizzato le entrate già stanziato dallo Stato per gli anni successivi, al fine di assicurare nell'anno 2006, il “pareggio finanziario” con la copertura del deficit di bilancio».

11.7. – La difesa regionale ribadisce la non applicabilità alle Regioni speciali delle disposizioni recate dal decreto legislativo n. 170 del 2006 e sostiene che un «ben più rilevante e patologico scostamento» tra competenza e cassa deriverebbe dalla previsione dell'art. 22 del decreto legislativo 28 marzo 2000, n. 76 (Principi fondamentali e norme di coordinamento in materia di bilancio e di contabilità delle regioni, in attuazione dell'articolo 1, comma 4, della legge 25 giugno 1999, n. 208), norma di cui, tuttavia, non è mai stata contestata la legittimità costituzionale alla luce dell'art. 81, quarto comma, della Costituzione.

11.8. – La difesa regionale, infine, deposita agli atti la nota n. 17083 del 21 febbraio 2008 del Ragioniere generale dello Stato, resa in risposta alla richiesta di parere della stessa Regione Sardegna in ordine alla previsione dell'impugnato art. 2, comma 7, della legge regionale n. 21 del 2006.

La difesa regionale riproduce quasi integralmente il contenuto della nota, sottolineando: come questa individui delle ricadute positive della disposizione impugnata sulla finanza regionale, essendo tesa al conseguimento del graduale equilibrio di bilancio e ad evitare che il disavanzo accumulato possa essere coperto con nuovo debito (debito che la Regione sarebbe legittimata a contrarre in quanto il disavanzo è attribuibile a spese di investimento); come la norma non abbia effetti sull'indebitamento regionale, inteso quale differenza tra accensione e rimborso di prestiti, in quanto le somme iscritte nelle competenze di bilancio regionale vanno a copertura di spese già impegnate e, pertanto, al riassorbimento del disavanzo; che le entrate future di cui trattasi sono spettanze statutarie attribuite alla Regione Sardegna, a seguito delle modifiche intervenute con la legge finanziaria dello Stato per l'anno 2007, che costituiscono quota parte delle maggiori entrate derivanti dal nuovo ordinamento finanziario e che, pertanto, rivestono il requisito della certezza e della esigibilità.

La difesa regionale afferma che tale nota «sposerebbe», dunque, tutte le argomentazioni da essa sviluppate e conclude chiedendo che le questioni sollevate (*rectius* la sola questione riferita all'art. 2, comma 7, della legge della Regione Sardegna n. 21 del 2006) sia dichiarata infondata.

*Considerato in diritto*

1. – La Corte dei conti – sezioni riunite per la Regione Sardegna solleva questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 7, della legge della Regione Sardegna 28 dicembre 2006, n. 21 (Autorizzazione all'esercizio provvisorio del bilancio della Regione per l'anno 2007 e disposizioni per la chiusura dell'esercizio 2006), e dell'art. 2, comma 1, lettere *a*) e *c*), della legge della Regione Sardegna 29 maggio 2007, n. 2 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione – legge finanziaria 2007), in riferimento all'art. 81, primo e quarto comma, della Costituzione ed in riferimento all'art. 117, terzo comma, della Costituzione, in relazione all'art. 81 della Costituzione.

2. – Il rimettente rileva che le disposizioni censurate hanno, come elemento comune, l'accertamento attuale di una entrata futura quale mezzo di finanziamento di spese dell'esercizio di pertinenza.

L'art. 2, comma 7, della legge della Regione Sardegna n. 21 del 2006, in effetti, prevede la specifica iscrizione al bilancio per l'anno 2006 di quota parte del gettito delle compartecipazioni tributarie spettanti alla Regione per gli anni 2013, 2014 e 2015, per complessivi 1 miliardo e 500 milioni di euro.

L'art. 2, comma 1, lettera *a*), della legge della Regione Sardegna n. 2 del 2007, a sua volta, prevede, a regime, la possibilità di destinare al finanziamento di determinate tipologie di spese di investimento gli importi che verranno trasferiti dallo Stato in anni futuri, provvedendo conseguentemente a compensare tali maggiori stanziamenti con minori iscrizioni d'entrata negli anni successivi, nell'ambito del bilancio pluriennale di riferimento.

L'art. 2, comma 1, lettera *c*), della medesima legge regionale n. 2 del 2007, infine, ridefinisce la stessa nozione di accertamento d'entrata, facendovi rientrare ogni accertamento di un credito di cui sia appurata la ragione, l'identità del debitore e l'ammontare, senza che ne rilevi la scadenza o la esigibilità e, quindi, includendovi anche crediti sottoposti a termine o crediti futuri.

3. – Per il rimettente tale «tecnica di copertura» nonché l'equiparazione, ai fini dell'accertamento, tra crediti esigibili nell'esercizio finanziario di competenza e crediti a questo futuri sarebbero del tutto estranei ai canoni previsti dalla contabilità pubblica non solo statale (art. 11-*ter* della legge 5 agosto 1978, n. 468, recante «Riforma di alcune norme di contabilità generale dello Stato in materia di bilancio»), ma anche regionale (art. 33, comma 2, della legge della Regione Sardegna 2 agosto 2006, n. 11, recante «Norme in materia di programmazione, di bilancio e di contabilità della Regione autonoma della Sardegna. Abrogazione della legge regionale 7 luglio 1975, n. 27, della legge regionale 5 maggio 1983, n. 11 e della legge regionale 9 giugno 1999, n. 23»), e, soprattutto, in contrasto con l'art. 81, quarto comma, della Costituzione, anche alla luce della giurisprudenza costituzionale formatasi in relazione all'affermato principio di necessaria copertura finanziaria delle spese. Le disposizioni censurate, sotto altro profilo, si porrebbero, inoltre, contro il principio di annualità del bilancio, di cui all'art. 81, primo comma, della Costituzione.

Le medesime censure sono poi prospettate dalla Corte dei conti rimettente, invocando quale parametro anche l'art. 117, terzo comma, della Costituzione, sull'assunto che gli invocati principi discendenti dall'art. 81 della Costituzione sarebbero stati altresì imposti alle Regioni, quali principi fondamentali di armonizzazione dei bilanci pubblici e di coordinamento della finanza pubblica, da parte del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 170 (Ricognizione dei principi fondamentali in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici, a norma dell'articolo 1 della legge 5 giugno 2003, n. 131). In particolare risulterebbero violati gli artt. 5 e 6 di tale decreto, da considerare norme interposte del citato art. 117, terzo comma, della Costituzione.

4. – Deve, anzitutto, essere confermato il risalente orientamento di questa Corte, che riconosce alla Corte dei conti, in sede di giudizio di parificazione del bilancio, la legittimazione a promuovere, in riferimento all'art. 81 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale avverso tutte quelle disposizioni di legge che determinino effetti modificativi dell'articolazione del bilancio per il fatto stesso di incidere, in senso globale, sulle unità elementari, vale a dire sui capitoli, con riflessi sugli equilibri di gestione, disegnati con il sistema dei risultati differenziali (vedi sentenza n. 244 del 1995).

5. – Deve, poi, dichiararsi l'inammissibilità delle questioni proposte in ordine all'art. 2, comma 1, lettere *a)* e *c)*, della legge della Regione Sardegna n. 2 del 2007, per non rilevanza delle stesse nel presente giudizio.

Tali disposizioni, effettivamente ispirate al medesimo principio di cui all'art. 2, comma 7, della legge della Regione Sardegna n. 21 del 2006, non riguardano, infatti, l'esercizio del 2006, oggetto del giudizio di parificazione, non constando che, in applicazione di esse, sia stata effettuata alcuna iscrizione nel bilancio per l'anno 2006 della Regione.

6. – Le questioni proposte in ordine all'art. 2, comma 7, della legge della Regione Sardegna n. 21 del 2006 sono fondate.

6.1. – L'art. 81, quarto comma, della Costituzione prevede l'obbligo di copertura finanziaria delle spese.

Il principio, che è vincolante anche per le Regioni a statuto speciale (da ultimo, sentenza n. 359 del 2007), è stato specificato da questa Corte in varie pronunce, nelle quali si è chiarito, tra l'altro che:

la copertura deve essere credibile, sufficientemente sicura, non arbitraria o irrazionale, in equilibrato rapporto con la spesa che si intende effettuare in esercizi futuri (sentenza n. 1 del 1966);

la copertura è aleatoria se non tiene conto che ogni anticipazione di entrate ha un suo costo (sentenza n. 54 del 1983);

l'obbligo di copertura deve essere osservato con puntualità rigorosa nei confronti delle spese che incidono su un esercizio in corso e deve valutarsi il tendenziale equilibrio tra entrate ed uscite nel lungo periodo, valutando gli oneri già gravanti sugli esercizi futuri (sentenza n. 384 del 1991).

Alla luce di questi indirizzi giurisprudenziali, va ora esaminata la questione posta dal rimettente sulla possibilità di coprire con crediti, che verranno a scadenza in esercizi futuri, spese attuali inerenti all'esercizio di riferimento.

Ed a questo proposito occorre osservare che caratteristica fondamentale del bilancio di previsione è quella di riferirsi alle operazioni finanziarie che si prevede si verificheranno durante l'anno finanziario. Infatti soltanto riferendosi ad un determinato arco di tempo, il bilancio può assolvere alle sue fondamentali funzioni, le quali, in ultima analisi, tendono ad assicurare il tendenziale pareggio del bilancio, ed in generale la stabilità della finanza pubblica.

È per questo che l'art. 81, quarto comma, della Costituzione, pone il principio fondamentale della copertura delle spese, richiedendo la contestualità tanto dei presupposti che giustificano le previsioni di spesa quanto di quelli posti a fondamento delle previsioni di entrata necessarie per la copertura finanziaria delle prime.

In questo quadro è evidente che la copertura di spese mediante crediti futuri, lede il suddetto principio costituzionale ed è tanto più irrazionale quanto più si riferisce a crediti futuri, lontani nel tempo.

Un siffatto sistema di copertura mediante crediti non ancora venuti a scadenza contraddice peraltro la stessa definizione di “accertamento dell'entrata”, poiché è tale quella che si prevede di aver diritto di percepire nell'esercizio finanziario di riferimento e non in un esercizio futuro.

Inoltre l'accertamento attuale di entrate future, operato dalla Regione con la norma impugnata, risulta inattendibile, perché non tiene conto della necessaria onerosità dell'anticipazione di cassa cui occorre provvedere in attesa dell'effettivo maturare del futuro titolo giuridico dell'entrata.

6.2. – Le varie argomentazioni proposte dalla difesa della Regione Sardegna risultano non solo infondate, là dove assumono, contro il principio di cui all'art. 81, quarto comma, della Costituzione, l'accertabilità di entrate future, ma anche inconferenti, là dove muovono dall'erroneo presupposto che, nella specie, vi sia solo un fisiologico scostamento tra accertamento e riscossione di entrata.

Invero la questione posta dalla disposizione censurata non attiene affatto alla circostanza che possa esistere, come è ovvio, una discrasia tra bilancio di competenza e di cassa, ovvero tra l'esercizio in cui matura giuridicamente l'esigibilità del credito, rilevante ai fini dell'accertamento, e l'esercizio in cui si incassa, in tutto o in parte, il relativo importo. Neppure essa attiene alla eventualità, di per sé legittima, che possano essere riportati dei crediti accertati, ma non riscossi, nei “residui attivi” dell'anno successivo. La previsione del censurato articolo 2, comma 7, della legge regionale n. 21 del 2006 pone, invece, la ben diversa questione del se si possa accertare come attualmente esigibile un credito futuro. Questione da risolversi negativamente, per le ragioni appena indicate.

Né può parlarsi di «una operazione finanziaria straordinaria», come afferma la difesa della Regione, poiché, come si desume da quanto sopra detto, l'art. 81, quarto comma, della Costituzione, esclude anche questa possibilità.

6.3. – L'art. 2, comma 7, della legge della Regione Sardegna n. 21 del 2006, deve, pertanto, essere dichiarato incostituzionale per violazione dell'art. 81, primo e quarto comma, della Costituzione.

Restano assorbiti gli altri motivi di censura.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'articolo 2, comma 7, della legge della Regione Sardegna 28 dicembre 2006, n. 21 (Autorizzazione all'esercizio provvisorio del bilancio della Regione per l'anno 2007 e disposizioni per la chiusura dell'esercizio 2006);

*dichiara* inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 2, comma 1, lettere *a*) e *c*), della legge della Regione Sardegna 29 maggio 2007, n. 2 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione – legge finanziaria 2007), sollevate, in riferimento all'articolo 81, primo e quarto comma, della Costituzione ed in riferimento all'art. 117, terzo comma, della Costituzione, in relazione all'art. 81 della Costituzione, dalla Corte dei conti – sezioni riunite per la Regione Sardegna, con l'ordinanza in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 9 giugno 2008.

F.to:

Franco BILE, Presidente

Paolo MADDALENA, Redattore

Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 18 giugno 2008.

---

Il Direttore della Cancelleria

F.to: DI PAOLA

---

*Le sentenze e le ordinanze della Corte costituzionale sono pubblicate nella prima serie speciale della Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (a norma degli artt. 3 della legge 11 dicembre 1984, n. 839 e 21 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092) e nella Raccolta Ufficiale delle sentenze e ordinanze della Corte costituzionale (a norma dell'art. 29 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, approvate dalla Corte costituzionale il 16 marzo 1956).*

*Il testo pubblicato nella Gazzetta Ufficiale fa interamente fede e prevale in caso di divergenza.*