



## **PERFORMANCE**

**ANNO 2022**

### **OBIETTIVO SPECIFICO INTERSETTORIALE N. 4**

*“Elaborazione di un testo coordinato delle leggi regionali calabresi disciplinanti la costituzione e la regolamentazione delle Autorità garanti”*

## **INTRODUZIONE**

### **-DOSSIER ISTRUTTORI-**

**SETTORE: SEGRETARIATO/DIREZIONE GENERALE, SEGRETERIA ASSEMBLEA E AFFARI GENERALI, UFFICIO DI GABINETTO**

**FASE 2 OBIETTIVO:** *“Ricognizione delle fonti legislative, statali e regionali, e del contenzioso, anche costituzionale, in materia”*

**PERIODO DI RIFERIMENTO:** dal 16/02/2022 al 31/05/2022

I presenti dossier istruttori, elaborati sotto forma di raccolta normativa, rappresentano l'*output* della seconda fase dell'obiettivo specifico intersettoriale n. 4. Sono stati realizzati dai tre macro-gruppi di lavoro facenti capo al Segretariato/Direzione generale, Settore Segreteria Assemblea e Affari Generali, Ufficio di Gabinetto e Settore Bilancio e Ragioneria, costituiti con dispositivo del Segretario generale n. 9565 del 13 aprile 2022, con lo scopo di offrire un quadro esaustivo della ricognizione delle fonti legislative statali e regionali.

I dossier sono stati elaborati e suddivisi per ogni Autorità garante presa in considerazione, per ottenere una raccolta il più possibile completa, offrendo all'utente un lavoro di immediata lettura e di facile consultazione.

Il lavoro fin qui svolto rappresenta il punto di partenza del successivo approfondimento della disciplina che regola ciascuna Autorità garante. I gruppi di lavoro, singolarmente, si sono concentrati sull'inquadramento normativo degli istituti attraverso la ricognizione delle disposizioni costituzionali e statali e la ricognizione delle norme regionali nonché delle più significative pronunce della Corte costituzionale, per giungere unitariamente negli step successivi a proporre un testo coordinato delle singole leggi regionali istitutive delle quattro Autorità. Il testo finale dovrà delineare una disciplina uniforme ed organica non solo delle leggi regionali vigenti nella nostra Regione, disciplinanti i singoli aspetti di ogni Autorità, ma

dovrà rispondere a criteri di uniformità e di adeguamento anche alla disciplina nazionale sia per quanto attiene agli aspetti istituzionali, quali l'indennità di funzione, le modalità di elezione, la durata, la prorogatio dell'incarico, sia agli aspetti funzionali, relativi agli interventi e poteri dell'organo, ai rapporti con le Autorità nazionali e territoriali e con tutti i soggetti che operano nell'ambito delle materie di loro pertinenza.

La metodologia usata ha consentito di delineare i requisiti e la disciplina degli istituti in esame e di tracciare anche il percorso storico che ha dato origine a queste figure nate sulla falsariga del modello svedese dell'*Ombudsman*, che ha fatto ingresso nell'ordinamento italiano intorno agli anni settanta, al momento dell'istituzione del Difensore civico da parte di alcune Regioni. L'intenzione era quella di rafforzare la tutela del cittadino nei confronti delle inefficienze e delle iniquità della Pubblica Amministrazione tramite l'intervento di un garante che segnalasse, anche di propria iniziativa, eventuali disfunzioni del sistema, con poteri istruttori e di sollecitazione agli organi competenti.

Negli ultimi decenni il Difensore civico è stato progressivamente affiancato da ulteriori figure con funzioni specificamente garantistiche per quelle categorie di interessi definibili come "sensibili" ovvero riconducibili a soggetti "deboli", come detenuti, minori o anziani (cfr. Delibera ANAC n. 622/2016). Mentre, però, per la difesa civica non si è mai proceduto all'istituzione di un Difensore civico nazionale, nel giro di pochi anni il legislatore nazionale, con due distinti provvedimenti, ha proceduto all'istituzionalizzazione dell'Autorità Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza (Legge 12 luglio 2011, n. 112) e del Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale (Legge 21 febbraio 2014, n. 10, di conversione del decreto-legge 23 dicembre 2013, n. 146).

A livello regionale e locale, parallelamente alla diffusione dei Difensori civici, sono stati quindi istituiti questi ulteriori organismi di garanzia, contraddistinti da un mandato ristretto a specifiche categorie di interessi sensibili. I Garanti dei minori e delle persone sottoposte a restrizione della libertà personale sono rapidamente divenuti comuni a un gran numero di sistemi regionali e locali.

Per questi ultimi organismi il legislatore nazionale ha, però, rimesso la disciplina della materia alla stessa potestà legislativa regionale, inducendo le Regioni, in assenza di un preciso quadro giuridico di riferimento, a procedere in modo disomogeneo sotto diversi profili. Sono risultate, infatti, molto limitate le indicazioni offerte dal legislatore in materia, a fronte invece di una particolare attenzione da parte degli ordinamenti regionali sul tema della garanzia dei diritti.

Di seguito possiamo riassumere gli interventi del legislatore nazionale che con la legge 241/90 (“Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi”) ha dedicato l’art. 25 alla Difesa civica, delineandone una funzione ispirata alla tutela dei diritti procedurali, con specifico riferimento al diritto di accesso ai documenti amministrativi. Ruolo ulteriormente rafforzato con l’approvazione del D.lgs. n. 97/2016 (“Revisione e semplificazione delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione, pubblicità e trasparenza”) in materia di accesso civico generalizzato. L’art. 36 della Legge 104 del 1992 (“Legge-quadro per l’assistenza, l’integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate”) permette al Difensore civico di costituirsi parte civile nei procedimenti in cui la parte offesa sia persona portatrice di handicap.

Ulteriore presa d’atto del rilievo del ruolo del Difensore civico da parte del legislatore nazionale si è avuta con l’approvazione della Legge n. 24/2017 (“Disposizioni in materia di sicurezza delle cure e della persona assistita, nonché in materia di responsabilità professionale degli esercenti le professioni sanitarie”) laddove l’art. 2 attribuisce alle Regioni la facoltà di affidare la funzione di Garante per il diritto alla salute al Difensore civico regionale.

Riguardo alla figura del Garante dell’Infanzia, all’art. 3 della Legge n. 112/2011, lo stesso viene citato quale componente della Conferenza nazionale di Garanzia, organo permanente di collaborazione e confronto tra l’Autorità nazionale e i Garanti territoriali. Compito specifico viene assegnato ai Garanti regionali per l’Infanzia dall’art. 11 della Legge n. 47/2017 (“Disposizioni in materia di misure di protezione dei minori stranieri non accompagnati”), nell’ambito della formazione dei tutori volontari per i minori stranieri non accompagnati.

Il ruolo dei Garanti regionali dei diritti dei detenuti è stato introdotto nel nostro ordinamento dall’art. 12-bis del D.l. 30 dicembre 2008, n. 207, che ha modificato gli articoli 18 e 67 dell’Ordinamento penitenziario per accordare una forma di tutela extra-giurisdizionale alle persone *in vinculis*, con la finalità di promuovere l’esercizio dei diritti, verificare le condizioni detentive e il trattamento operato dall’amministrazione e segnalare eventuali abusi, ricevendo istanze o reclami, ai sensi dell’art. 35 dell’ Ordinamento penitenziario. Secondo l’art. 67-bis dell’Ordinamento penitenziario, inoltre, le disposizioni previste dall’art. 67 si applicano anche alle camere di sicurezza. Da ultimo, l’art. 19 del decreto – legge 17 febbraio 2017, n. 13, recante «Disposizioni urgenti per l’accelerazione dei procedimenti in materia di protezione internazionale, nonché per il contrasto dell’immigrazione illegale», convertito con modificazioni dalla legge 13 aprile 2017, n. 46, al comma 3, terzo periodo, ha previsto

l'applicazione delle disposizioni di cui all'articolo 67 della legge 26 luglio 1975, n. 354 anche all'interno dei Centri di permanenza per i rimpatri (CPR).

Gli Statuti regionali di seconda generazione approvati a partire dal 2001 contengono ormai disposizioni dedicate alle c.d. *autorità o istituzioni* o, ancora, *organismi di garanzia*. Vi è però da sottolineare che l'eterogeneità della categoria, all'interno della quale si trovano figure assai diversificate fra loro, per funzioni e poteri attribuiti ma anche per aspetti istituzionali, ha reso molto complessa la qualificazione giuridica degli stessi organi di garanzia. La sentenza n. 139 del 2009 del TAR Lazio, delinea una figura non inquadrabile *“né nell'organo di governo né nell'organo prettamente amministrativo, ma riconducibile alla definizione di supremo garante dell'imparzialità dell'agire dell'ente nel quale viene nominato, cogliendosi eloquenti sintomi che lo conducono ad identificarsi come un'Authority”*.

Gli organi di garanzia regionali vengono quindi considerati delle *“Autorità amministrative indipendenti sui generis”* trattandosi di organi che non dispongono di poteri sanzionatori di comportamenti illeciti ma che svolgono qualificanti funzioni di vigilanza imparziale ed indipendente e di tutela dei diritti e degli interessi dei cittadini.

Anche la Corte Costituzionale si è espressa nella stessa direzione, sottolineando essenzialmente l'aspetto preposto alla vigilanza dell'operato dell'Amministrazione regionale, con circoscritti compiti di intervento sulle disfunzioni amministrative, ribadendo la titolarità di funzioni non politiche, ma di tutela della legalità e della regolarità amministrativa (cfr. sentenze n. 313/2003; n.112/2004, n.167/2005, n.326/2010).

A fronte di tali considerazioni è pacifica la necessità di avviare un processo di armonizzazione delle legislazioni regionali su alcuni aspetti istituzionali e funzionali necessari all'esercizio dei poteri e delle prerogative previste per le diverse figure già istituite ma anche l'opportunità di assegnazione e di regolamentazione di fondi per le funzioni delegate dal legislatore nazionale.

Le riforme succedutesi negli ultimi anni rispondono a due logiche diverse. Da una parte, si assiste all'individuazione di ulteriori categorie di interessi destinatari di una garanzia specifica, con l'istituzione in qualche ordinamento regionale di nuovi Garanti specializzati, mentre più spesso le nuove competenze vengono attribuite agli Ombudsman già esistenti, di preferenza al Difensore civico. Contemporaneamente, alcune leggi regionali hanno riarticolato l'intero settore, costituendo degli Ombudsman regionali unici. Se da un lato, quindi, si moltiplicano gli interessi soggetti a forme di garanzia, dall'altro le Regioni procedono verso un consolidamento delle istituzioni preposte a tale funzione.

Di seguito, si rappresenta sinteticamente un quadro aggiornato relativo all'istituzione con legge regionale delle principali figure di garanzia:

| <b>Regione/<br/>Provincia<br/>autonoma</b> | <b>Difensore<br/>civico</b>   | <b>Garante<br/>dei minori</b>  | <b>Garante<br/>dei detenuti</b>                                 | <b>Altri garanti o<br/>altre<br/>funzioni di<br/>garanzia</b>  |
|--|---|--|---|--|
| Piemonte                                   | SI  | SI   | SI  | Garante degli animali  |
| Val d'Aosta                                | SI  | SI (la funzione è attribuita al Difensore civico)  | SI (la funzione è attribuita al Difensore civico)               | /  |
| Lombardia                                  | SI  | SI (istituito con legge regionale del 2009)  | SI (la funzione è attribuita al Difensore civico)               | Al Difensore civico è attribuita la funzione di Garante per il diritto alla salute ex art. 2 della l. n. 24/2017. Inoltre, allo stesso Difensore civico è attribuita la funzione di Garante del contribuente regionale |
| Provincia<br>Autonoma di<br>Trento         | SI  | SÌ (funzione è attribuita in via transitoria al Difensore civico)  | SI  | La legge attribuisce al Difensore civico dei compiti specifici in materia ambientale   |
| Provincia<br>autonoma di<br>Bolzano        | SI  | SI   | NO (vi è una proposta di legge del 2021 per la sua istituzione) | La legge attribuisce al Difensore civico dei compiti specifici a garanzia del diritto alla salute  |
| Veneto                                     | Garante regionale dei diritti della persona, dotato di competenze specifiche riguardanti la garanzia dei diritti delle persone fisiche e giuridiche verso le pubbliche amministrazioni, dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, dei diritti delle persone private della libertà personale |  |   | Garante per la protezione dei dati personali   |
| Friuli Venezia-<br>Giulia                  | SI  | Garante dei diritti della persona dotato di competenze riguardanti la tutela dei diritti dei bambini e degli adolescenti, delle persone private della libertà personale e delle persone a rischio di discriminazione |   |  |
| Liguria                                    | SI  | SÌ (funzione è attribuita in via transitoria al Difensore civico)  | SI (legge approvata nel 2021)                                   | -Al Difensore civico sono attribuiti compiti specifici in materia di   |

|                |   |    |    |  |
|----------------|---|----|----|--|
|                |   |    |    | garanzia del diritto alla salute<br>-Garante per la tutela delle vittime di reato  |
| Emilia-Romagna | SI  | SI | SI | Al Difensore civico sono attribuiti i compiti del garante per la salute ai sensi della l.r. 24/2017  |
| Toscana        | SI  | SI | SI | Con riferimento ai tributi regionali, al Difensore civico è attribuita la funzione di garante del contribuente. Inoltre allo stesso Difensore civico sono attribuiti compiti specifici a tutela dei migranti e delle persone che si trovano in una situazione particolarmente grave di disagio sociale, nonché compiti specifici nel settore sanitario |
| Umbria         | SI  | SI | SI | /  |
| Marche         | Autorità di garanzia per il rispetto dei diritti di adulti e bambini Ombudsman regionale, svolge i compiti inerenti l'ufficio del Difensore civico, l'ufficio del Garante per l'infanzia e l'adolescenza e l'ufficio del Garante dei diritti dei detenuti. Inoltre, svolge compiti specifici in materia di tutela dei cittadini stranieri immigrati |    |    |  |
| Lazio          | SI  | SI | SI | /  |
| Abruzzo        | SI  | SI | SI | Garante per il diritto alla Salute   |
| Molise         | Garante regionale dei diritti della persona, esercita le funzioni di svolge i compiti inerenti l'ufficio del Difensore civico, l'ufficio del Garante per l'infanzia e l'adolescenza e l'ufficio del Garante dei diritti dei detenuti  |    |    |  |
| Campania       | SI  | SI | SI | Garante regionale dei diritti delle persone con disabilità. Inoltre, al Difensore civico è attribuita la funzione di Garante per il diritto alla salute  |

|            |  |    |    |   |
|------------|--|----|----|---|
|            |  |    |    | ex art. 2 della l. n. 24/2017   |
| Puglia     | Sì (vacante fin dall'istituzione della carica nel 1981)  | Sì | Sì | Garante regionale dei diritti delle persone con disabilità  |
| Basilicata | Il Garante dei diritti della persona che svolge i compiti inerenti l'ufficio del Difensore civico, l'ufficio del Garante per l'infanzia e l'adolescenza, l'ufficio del Garante dei diritti dei detenuti e vittime di reato e l'ufficio del Garante regionale del diritto alla salute e delle persone con disabilità. |    |    |   |
| Calabria   | Sì (tuttavia la carica è sempre rimasta vacante fin dalla sua istituzione nel 1985)  | Sì | Sì | Garante della salute (tuttavia la carica è sempre rimasta vacante fin dalla sua istituzione nel 2008) |
| Sicilia    | NO   | Sì | Sì | Autorità Garante della Persona con Disabilità   |
| Sardegna   | Sì   | Sì | Sì | Al Difensore civico sono attribuiti compiti specifici in materia di garanzia del diritto alla salute  |

Il primo dato che emerge è che negli anni la quasi totalità delle Regioni ha provveduto alla previsione, con legge regionale, quanto meno delle tre figure di garanzia più consolidate, come quella del Difensore civico, quella rivolta ai minori e ai detenuti. Emerge però una varietà di modelli tra loro diversi, impossibili da ricondurre a unità. In alcune Regioni, la garanzia di ciascuna categoria è attribuita a un diverso *Ombudsman* autonomo, seppur talvolta sono previste forme di coordinamento; in altre Regioni il Difensore civico, forte di un mandato generale, assume anche la funzione di uno degli *Ombudsman* di settore; in altre ipotesi ancora vengono concentrate presso un'unica sede tutte le funzioni di garanzia.