



**PERFORMANCE  
ANNO 2022  
OBIETTIVO SPECIFICO INTERSETTORIALE N. 4**

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

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

Con riferimento all’ultima fase dell’obiettivo intersettoriale indicato in oggetto, i gruppi di lavoro facenti capo al segretariato/Direzione generale, Segreteria Assemblea e Affari Generali, Ufficio di Gabinetto e Settore Bilancio e Ragioneria hanno proceduto all’elaborazione e redazione del testo normativo in materia di Autorità garanti nonché alla redazione della relazione illustrativa e della relazione tecnico- finanziaria.

**Proposta di legge  
recante: “Disciplina degli organi di garanzia regionali”**

**RELAZIONE ILLUSTRATIVA**

---

Le linee di indirizzo della Conferenza dei Presidenti dei Consigli regionali del 26 settembre 2019 sono state emanate al fine di garantire l’omogeneità delle legislazioni regionali in materia di Organi di garanzia. In questa direzione, la presente proposta di legge si propone di disciplinare in un unico testo la normativa delle Autorità garanti istituite nella nostra Regione, valorizzandone le funzioni e uniformandone le procedure di nomina.

Storicamente gli Organi di garanzia regionali traggono origine dal modello svedese dell’*Ombudsman*, trovando iniziale declinazione nell’istituto del Difensore civico. 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. Nel corso del tempo, accanto al Difensore civico, sono state istituite altre figure con funzioni specificamente garantistiche per quelle categorie di interessi definibili come “sensibili” ovvero riconducibili a soggetti “deboli”, come detenuti, minori o anziani. In effetti, le Autorità garanti rappresentano degli organi di garanzia la cui natura giuridica per certi versi coincide con quella del difensore civico.

Per quanto concerne gli Organi di garanzia regionali, il legislatore nazionale ha rimesso la disciplina della materia alla potestà legislativa regionale, limitandosi a dare poche indicazioni nelle leggi statali che coinvolgono il Difensore civico (art. 25 legge 241/1990, art. 36 legge 104/1992, art. 2 legge 24/2017), il Garante per l'infanzia (art. 3 legge 112/2011, art. 11 legge 47/2017) e i Garanti regionali dei diritti dei detenuti (art. 12-bis d.l. 207/2008, artt. 35 e 67 dell'ordinamento penitenziario, art. 19 d.l. 17/2017).

In questo contesto, l'assenza di un preciso quadro giuridico di riferimento, da un lato, ha condotto le Regioni a procedere in modo disomogeneo sotto diversi profili, dall'altro, ha reso complessa, in punto di diritto, la qualificazione degli organi di garanzia.

Le considerazioni circa la qualificazione giuridica di queste figure, difatti, non sono univoche. A tal fine, però, il prevalente indirizzo della giurisprudenza amministrativa tratteggia 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”.

L'opinione della giurisprudenza è stata condivisa anche da autorevole dottrina, la quale evidenzia al contempo alcune differenze rispetto alle Autorità amministrative indipendenti propriamente dette, trattandosi nel caso di specie di organi che non dispongono di poteri sanzionatori di comportamenti illeciti, né adottano decisioni suscettibili di impugnazione davanti all'autorità giudiziaria.

In ultimo, 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.

In conclusione, per queste ragioni pare pacifico qualificare gli organi di garanzia regionali come “Autorità amministrative indipendenti sui generis” con ampie prerogative di autonomia e indipendenza rispetto ai vertici politici, con peculiarità che li diversificano dalle Autorità

amministrative indipendenti propriamente dette e con funzioni “paragiurisdizionali” a tutela dei diritti e degli interessi dei cittadini.

Alla luce delle suddette premesse, la presente proposta di legge si compone di 7 Capi e di 25 articoli.

In particolare, il Capo 1, che raccoglie i primi 10 articoli, detta disposizioni di carattere generale, comuni agli Organi di garanzia operanti nel nostro territorio regionale: Difensore civico, Garante regionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale, Garante dell’infanzia e dell’adolescenza, Garante della salute, Garante regionale dei diritti delle persone con disabilità. Nel dettaglio, vengono disciplinati l’autonomia funzionale e organizzativa (art. 2), le modalità di elezione (art. 3), i requisiti di elezione (art. 4), le cause di ineleggibilità e incompatibilità (art. 5) e la durata (art. 6), l’indennità e la regolamentazione delle missioni e del rimborso spese (art. 7), la dotazione organica (art. 8), l’attività e poteri degli organi di garanzia (art. 9) e i loro rapporti con le altre autorità, enti e associazioni (art. 10).

Il Capo 2, composto dagli articoli 11 e 12, adegua al panorama legislativo vigente le funzioni del Difensore civico.

Il Capo 3, composto dagli articoli, 13,14 e 15, aggiorna le funzioni del Garante regionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale, con specifico riferimento alla stipula di protocolli d’intesa.

Il Capo 4, composto dagli articoli 16 e 17, valorizza le funzioni del Garante dell’infanzia e dell’adolescenza anche in seno alla Conferenza regionale per l’infanzia e l’adolescenza, organizzata ogni tre anni dal Consiglio regionale, in cui vengono coinvolti tutti i soggetti interessati alle attività.

Il Capo 5, composto dagli articoli 18 e 19, riorganizza le funzioni del Garante della salute e le procedure per la segnalazione da parte dei cittadini di violazioni dei diritti in riferimento alla fruizione dell’assistenza sanitaria e socio-sanitaria da parte degli enti del servizio sanitario regionale.

Il Capo 6, composto dagli articoli 20, 21 e 22, esplicita le funzioni del Garante regionale dei diritti delle persone con disabilità, con specifico riguardo alla creazione della rete regionale per i diritti delle persone con disabilità.

Infine, il Capo 7, composto dagli articoli da 23 a 25, contiene la disposizione finanziaria, l'abrogazione e le modifiche di norme e la disciplina transitoria.

## **RELAZIONE FINANZIARIA**

### **Quadro di riepilogo analisi economico-finanziaria**

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

### **Titolo: “Disciplina degli organi di garanzia regionali”**

L'importo complessivo degli oneri derivanti dall'approvazione della presente proposta di legge risulta quantificato in euro 203.828,00 l'anno che non rappresentano nuovi oneri a carico del bilancio regionale, derivando dal finanziamento delle precedenti leggi regionali istitutive del Difensore civico e degli organi di garanzia.

#### **Oneri finanziari:**

#### **CAPO I Disposizioni di carattere generale**

Art. 1 (*Finalità*): non comporta oneri finanziari, trattandosi di una disposizione di natura ordinamentale che individua le finalità della proposta.

Art. 2 (*Autonomia funzionale e organizzativa*): non comporta oneri finanziari, trattandosi di una disposizione di natura ordinamentale

Art. 3 (*Modalità di elezione*): non comporta oneri finanziari, trattandosi di una disposizione di natura ordinamentale.

Art. 4 (*Requisiti di elezione*): non comporta oneri finanziari, trattandosi di una disposizione di natura ordinamentale;

Art. 5 (*Cause di ineleggibilità e incompatibilità*): non comporta oneri finanziari, trattandosi di una disposizione di natura ordinamentale;

Art. 6 (*Durata*): non comporta oneri finanziari, trattandosi di una disposizione di natura ordinamentale;

Art. 7 (Indennità, missioni e rimborso spese): l'articolo non comporta nuovi oneri finanziari, atteso che le attuali disposizioni vigenti che regolano i medesimi istituti e che saranno abrogate prevedono la medesima spesa.

| Articolo 7           | Descrizione spese  | Tipologia I o C | Carattere Temporale A o P | Importo Applicazione proposta | Importo legislazione vigente | Differenziale |
|----------------------|--|-----------------|---------------------------|-------------------------------|------------------------------|---------------|
| 7, comma 1           | Emolumenti per indennità di funzione organi di garanzia                                  | C               | P                         | 76.500,00                     | 76.500,00                    | //            |
| 7, commi 2, 3, 4 e 5 | Rimborso spese, trasporto, vitto per missioni organi di garanzia e svolgimento funzioni. | C               | P                         | 37.500,00                     | 37.500                       | //            |
| TOTALI               |  |                 |                           | 114.000,00                    | 114.000,00                   | //            |

Art.8 (*Dotazione organica*): non comporta oneri finanziari, trattandosi di una disposizione di natura ordinamentale, atteso che nella struttura burocratica del Consiglio regionale è già istituito e operativo apposito ufficio con relativa dotazione organica;

Art. 9 (*Attività e poteri degli organi di garanzia*): non comporta oneri finanziari, trattandosi di una disposizione di natura ordinamentale.

Art. 10 (*Rapporti con altre autorità, enti e associazioni*): non comporta oneri finanziari, trattandosi di una disposizione di natura ordinamentale, considerato che i rapporti con le autorità nazionali nonché, per il Garante dell'Infanzia e l'adolescenza, la partecipazione alla relativa Conferenza nazionale rientrano tra i compiti e funzioni degli organi di Garanzia e pertanto non sono soggetti a indennità aggiuntive.

## CAPO II Difensore civico regionale

Art. 11 (*Compiti e funzioni*):

| Articolo | Descrizione spese   | Tipologia<br>I o C | Carattere<br>Temporale<br>A o P | Importo<br>Applicazione<br>proposta | Importo<br>legislazione<br>vigente | Differenziale |
|----------|---|--------------------|---------------------------------|-------------------------------------|------------------------------------|---------------|
| 11       | Esercizio dei compiti e delle funzioni del Difensore Civico | C                  | P                               | 17.225,60                           | //                                 | +17.225,60    |

Art. 12 (*Procedimento e norme particolari*): non comporta oneri finanziari, trattandosi di una disposizione di natura ordinamentale.

## CAPO III Garante regionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale

Art. 13 (*Finalità*): non comporta oneri finanziari, trattandosi di una disposizione di natura ordinamentale.

Art. 14 (Funzioni)

| Articolo | Descrizione spese  | Tipologia<br>I o C | Carattere<br>Temporale<br>A o P | Importo<br>Applicazione<br>proposta | Importo<br>legislazione<br>vigente | Differenziale |
|----------|--|--------------------|---------------------------------|-------------------------------------|------------------------------------|---------------|
| 14       | Esercizio di compiti e funzioni del Garante regionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale | C                  | P                               | 17.225,60                           | 20.064,00                          | --2.838,4     |

Art. 15 (*Protocolli d'intesa*): non comporta oneri finanziari, trattandosi di una disposizione di natura ordinamentale.

## CAPO IV Garante dell'infanzia e dell'adolescenza

### Art. 16 (Funzioni)

| Articolo | Descrizione spese  | Tipologia<br>I o C | Carattere<br>Temporale<br>A o P | Importo<br>Applicazione<br>proposta | Importo<br>legislazione<br>vigente | Differenziale |
|----------|--|--------------------|---------------------------------|-------------------------------------|------------------------------------|---------------|
| 16       | Esercizio di compiti e funzioni del Garante dell'infanzia e dell'adolescenza | C                  | P                               | 17.225,60                           | 15.000,00                          | +2.225,60     |

### Art. 17 (Conferenza regionale per l'infanzia e l'adolescenza)

| Articolo | Descrizione spese   | Tipologia<br>I o C | Carattere<br>Temporale<br>A o P | Importo<br>Applicazione<br>proposta | Importo<br>legislazione<br>vigente | Differenziale |
|----------|---|--------------------|---------------------------------|-------------------------------------|------------------------------------|---------------|
| 17       | Spese vive materiale cancelleria e rappresentanza per organizzazione Conferenza regionale | C                  | P                               | 3.700,00                            | //                                 | +3.700,00     |

## CAPOV Garante della salute della Regione Calabria

### Art. 18 (Funzioni): il differenziale è determinato dalla stima delle effettive funzioni

| Articolo | Descrizione spese  | Tipologia<br>I o C | Carattere<br>Temporale<br>A o P | Importo<br>Applicazione<br>proposta | Importo<br>legislazione<br>vigente | Differenziale |
|----------|--|--------------------|---------------------------------|-------------------------------------|------------------------------------|---------------|
| 18       | Esercizio di compiti e funzioni del Garante della salute | C                  | P                               | 17.225,60                           | 34.700,00                          | -17.474,4     |

Art. 19 (*Procedure*): non comporta oneri finanziari, trattandosi di una disposizione di natura ordinamentale.

## CAPO VI Garante regionale dei diritti delle persone con disabilità

Art. 20 (*Oggetto e finalità*): non comporta oneri finanziari, trattandosi di una disposizione di natura ordinamentale.

Art. 21 (*Funzioni*)

| Articolo | Descrizione spese  | Tipologia<br>I o C | Carattere<br>Temporale<br>A o P | Importo<br>Applicazione<br>proposta | Importo<br>legislazione<br>vigente | Differenziale |
|----------|--|--------------------|---------------------------------|-------------------------------------|------------------------------------|---------------|
| 21       | Esercizio di compiti e funzioni del Garante dei diritti delle persone con disabilità | C                  | P                               | 17.225,60                           | 20.064,00                          | -2.838,4      |

Art. 22 (*Rete regionale per i diritti delle persone con disabilità*): non comporta oneri finanziari, trattandosi di una disposizione di natura ordinamentale.

**Tabella 1** riepilogativa oneri finanziari:

| Articolo                      | Descrizione spese   | Tipologia<br>I o C | Carattere<br>Temporale<br>A o P | Importo<br>Applicazione<br>proposta | Importo<br>legislazione<br>vigente | Differenziale |
|-------------------------------|---|--------------------|---------------------------------|-------------------------------------|------------------------------------|---------------|
| 7,<br>comma<br>1              | Emolumenti per indennità di funzione organi di garanzia                                 | C                  | P                               | 76.500,00                           | 76.500,00                          | //            |
| 7,<br>commi<br>2, 3, 4 e<br>5 | Rimborso spese, trasporto, vitto per missioni e svolgimento funzioni organi di garanzia | C                  | P                               | 37.500,00                           | 37.500,00                          | //            |
| 11                            | Esercizio dei compiti e delle funzioni del Difensore Civico                             | C                  | P                               | 17.225,60                           | //                                 | +17.225,60    |



|               |  |   |   |            |            |             |
|---------------|--|---|---|------------|------------|-------------|
| 14            | Esercizio di compiti e funzioni del Garante regionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale | C | P | 17.225,60  | 20.064,00  | -2.838,4    |
| 16            | Esercizio di compiti e funzioni del Garante dell'infanzia e dell'adolescenza   | C | P | 17.225,60  | 15.000,00  | +2.225,60   |
| 17            | Spese vive materiale cancelleria e rappresentanza per organizzazione Conferenza regionale                                  | C | P | 3.700,00   | //         | +3.700,00   |
| 18            | Esercizio di compiti e funzioni del Garante della salute   | C | P | 17.225,60  | 34.700,00  | -17.474,4   |
| 21            | Esercizio di compiti e funzioni del Garante dei diritti delle persone con disabilità                                       | C | P | 17.225,60  | 20.064,00  | -2.838,4    |
| <b>TOTALE</b> |  |   |   | 203.828,00 | 203.828,00 | <b>0,00</b> |

### **Criteri di quantificazione degli oneri finanziari:**

Gli oneri finanziari relativi **all'articolo 7, comma 1** sono stati quantificati facendo riferimento alla loro esatta determinazione, così come già prevista dalle disposizioni già esistenti. Difatti l'indennità mensile del singolo Garante è determinata nel 25% dell'indennità di carica mensile lorda spettante al consigliere regionale ai sensi della legge regionale n. 3 del 1996 (pari a 5.100 euro lordi mensili). Pertanto, l'indennità del singolo Garante è determinata in 13.300 euro l'anno, suddivisa in dodici mensilità, per un totale di 76.500,00 euro per i cinque garanti oggetto della presente proposta di legge, così come già prescritto dalla legislazione attualmente vigente.

### **Tabella su quantificazione oneri indennità garanti ex articolo 7, comma 1.**

| <b>Indennità di carica lorda mensile consigliere regionale LR 3/1996</b> | <b>Indennità mensile lorda singolo garante (pari al 25% consigliere regionale)</b> | <b>Indennità annua lorda singolo Garante</b> | <b>Indennità totale annua per 5 garanti</b> |
|--|--|--|---|
| 5.100,00   | 1.275,00   | 15.300,00                                    | <b>76.500,00</b>                            |

Gli oneri finanziari relativi **all'articolo 7, commi 2, 3, 4 e 5** riguardanti il rimborso delle spese per missione, all'interno e fuori il territorio regionale, e per lo svolgimento delle funzioni, sono determinati fissando un tetto di spesa pari a 37.500,00 euro, stimato in funzione sia della spesa storica, parametrata al numero di organi esistenti, sia della disciplina al momento esistente e contenuta nel Regolamento per il rimborso delle missioni del Difensore civico, approvato con deliberazione dell'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale n. 36 del 11/09/2020. Pertanto, il tetto di spesa è calcolato ipotizzando che tutti gli organi di garanzia siano nominati. I criteri e le modalità dei rimborsi, la suddivisione delle risorse tra i diversi organi è demandata a specifico disciplinare nei limiti delle risorse previste.

Gli oneri finanziari relativi **agli articoli 11, 14, 16, 18 e 21** sono stati quantificati basandosi sul precedente finanziamento previsto nelle singole leggi regionali istitutive del Difensore civico e dei diversi Organi di Garanzia, riparametrandole in misura eguale per ciascun organo.

Gli oneri finanziari previsti **all'articolo 17** sono stati quantificati applicando una stima prudenziale parametrata ad eventi analoghi, recuperandola dalle economie delle spese di funzionamento di cui agli articoli indicati al punto precedente.

**Tab. 2 Copertura finanziaria:**

| <b>Missione/Programma/<br/>Capitolo</b> | <b>Anno 2023</b>  | <b>Anno 2024</b>  | <b>Anno 2025</b>  | <b>Totale</b>     |
|---|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|
| Missione 1/Programma 1 (U.01.01)        | 203.828,00        | 203.828,00        | 203.828,00        | 611.484,00        |
|   |                   |                   |                   |                   |
| <b>Totale</b>                           | <b>203.828,00</b> | <b>203.828,00</b> | <b>203.828,00</b> | <b>611.484,00</b> |