

Legge Regione Lombardia 8 agosto 2022, n. 18: la riorganizzazione degli organi di garanzia regionali

Benedetta Vimercati

Con legge regionale 8 agosto 2022, n. 18, *Riorganizzazione degli organi di garanzia regionali: Difensore regionale, Garante per l'infanzia e l'adolescenza, Garante regionale per la tutela delle vittime di reato, Garante regionale per la tutela delle persone con disabilità*, (BURL n. 32, suppl. del 12 Agosto 2022), il Consiglio regionale lombardo ha apportato alcune modifiche alle funzioni, alle attività e alle forme di coordinamento di organi di tutela e garanzia regionali. Precipuo scopo dell'intervento, dichiarato in apertura della legge all'art. 1, è infatti quello di operare una sistematizzazione delle diverse figure di tutela previste in ambito regionale, alcune delle quali di recentissima istituzione. Gli organi coinvolti dalla riorganizzazione sono, in particolare, il Difensore regionale (legge regionale 6 dicembre 2020, n. 18), il Garante per l'infanzia e l'adolescenza (legge regionale 30 marzo 2009, n. 6), il Garante per la tutela delle vittime di reato (legge regionale 6 dicembre 2018, n. 22) e il Garante regionale per la tutela delle persone con disabilità (legge regionale 24 giugno 2021, n. 10).

Prima di entrare però nel merito dei contenuti dell'intervento legislativo regionale, occorre rammentare alcuni tratti caratterizzanti delle figure di garanzia coinvolte nella sistematizzazione. Sia il Garante regionale per la tutela delle vittime di reato sia il Garante infanzia e adolescenza sono autorità indipendenti, istituite presso il Consiglio regionale e da quest'ultimo elette. Esse sono previste con legge ordinaria regionale (prive dunque di una copertura giuridica statutaria come avviene in altre Regioni), la prima in attuazione della direttiva europea 2012/29/UE e la seconda in attuazione dei principi racchiusi nella Convenzione dell'ONU sui diritti del fanciullo e nella Convenzione europea sull'esercizio dei diritti dei fanciulli del Consiglio d'Europa.

Degli altri organi di garanzia, l'unico che trova la propria base giuridica nelle disposizioni statutarie è il Difensore regionale. Nel Titolo VII dedicato agli organi di garanzia, accanto alla Commissione garante dello Statuto, al Comitato regionale per le comunicazioni e al Consiglio per le pari opportunità, l'art. 61 prevede l'istituzione del Difensore regionale, a cui viene attribuito, in primo luogo, il compito di tutelare i diritti e gli interessi dei cittadini singoli e associati all'interno dei procedimenti regionali, verificando e promuovendo la conoscenza, la trasparenza, la legalità, il buon andamento e l'imparzialità; in secondo luogo, tale organo è altresì incaricato di svolgere funzioni di tutela dei detenuti, dei contribuenti, dei pensionati, dei consumatori e degli utenti. A chiusura dell'elenco delle funzioni del Difensore, lo Statuto predispose una clausola di apertura del catalogo delle funzioni, prevedendo che a quest'ultimo possano essere ricondotte per legge altre funzioni non tipizzate.

Di più recente istituzione è, infine, il Garante regionale per la tutela delle persone con disabilità creato solo lo scorso anno dal Consiglio regionale, in ottemperanza dell'art. 2 comma 4 lett. o) dello Statuto ove si riconduce alla Regione, nell'ambito delle proprie competenze, l'attività di promozione di azioni volte a rendere effettivi i diritti delle persone in condizioni di disabilità. Una funzione che si contestualizza anche nel più ampio panorama nazionale ed internazionale di protezione dei soggetti con disabilità, a partire dai principi della legge 5 febbraio 1992, n. 104 fino a giungere all'art. 26 della Carta dei diritti fondamentali UE e alla Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità. Anche in questo caso, la legge istitutiva prevede che il Garante, nell'esercizio delle proprie funzioni, non sia sottoposto ad alcuna forma di controllo gerarchico o funzionale, dovendo svolgere la propria attività con imparzialità, autonomia e indipendenza di giudizio e di valutazione. A differenza però di quanto avvenuto con le altre due autorità di garanzia summenzionate, il Consiglio Regionale ha optato in questo caso per la riconduzione delle funzioni del Garante al Difensore regionale, sfruttando la clausola di apertura contenuta nell'art. 61 Statuto.

Tutte questi organi di garanzia – lo specificano le rispettive leggi – operano in maniera indipendente. Esse sono però inviate (e forse talvolta chiamate) a raccordare le specifiche attività, qualora le sfere di azione di ognuna vengano ad intersecarsi e sovrapporsi tra loro. A titolo esemplificativo, si rammenti l'art. 3 co. 3 della legge regionale n. 10 del 2021 (istitutiva del Garante per la tutela delle persone con disabilità), laddove si afferma che “il Garante promuove intese e collaborazioni con enti e istituzioni, tra i quali il Comitato regionale per le comunicazioni, il Consiglio per le pari opportunità e la Consigliera o il Consigliere di parità, e si coordina con il Garante regionale per l'infanzia e l'adolescenza, il Garante regionale per la tutela delle vittime di reato e le altre autorità di garanzia. In particolare, qualora il Garante ritenga che una situazione possa essere sottoposta anche all'attenzione di altre autorità di garanzia, ne informa i soggetti interessati affinché possa essere fornita loro la migliore tutela in forma coordinata”.

La recente legge regionale n. 18 del 2022 si inserisce in tale articolato quadro con l'obiettivo di semplificare questa rete di organi di garanzia, agevolando al contempo la complessa attività di coordinamento che, naturalmente, richiederebbe un efficientamento del sistema nell'ottica della garanzia dei diritti implicati. In questo senso, la Regione sembra voler invertire la rotta seguita da molte Regioni nel senso di una moltiplicazione di “moduli organizzativi, creando figure *ad hoc*, distinte dal Difensore civico, che rispetto a quest'ultimo si direbbero specializzate” (M. Magri 2017); tendenza rafforzata anche a motivo della spinta verso la creazione di organismi di tutela dei diritti inferta da convenzioni internazionali oltre che dalle previsioni racchiuse in legislazioni statali con cui si sono istituite autorità nazionali di tutela dei diritti, le quali contemplan corrispondenti autorità a livello regionale. Sporadici sono stati ad oggi i casi in cui le Regioni hanno provato ad invertire questa tendenza, concentrando la funzione di tutela non giurisdizionale dei diritti in un unico organo sulla scia di quanto avvenuto, a titolo esemplificativo, con la costituzione del Garante regionale dei diritti della persona nella Regione Veneto.

Pur senza giungere a quanto auspicato per il livello nazionale dai seppur non vincolanti Principi di Parigi (adottati dall'Assemblea Generale con Risoluzione 48/134 del 20 dicembre 1993) ovvero la creazione di un'unica Autorità Nazionali per i Diritti Umani, improntata ai principi di indipendenza, pluralismo, efficacia, accountability, la principale traiettoria lungo cui si articola l'intervento legislativo regionale è quella di una riorganizzazione degli organi che muove dall'accorpamento di funzioni tra loro omogenee. Adottando questo criterio, la Regione individua due ambiti. Un primo ambito attiene alla tutela dei cittadini nei rapporti con la pubblica amministrazione così come la tutela di consumatori, contribuenti, utenti, pensionati e detenuti mentre il secondo ricomprende la tutela dei cittadini singoli o associati nel campo delle fragilità, nella quale confluisce anche l'attività di tutela del diritto alla salute, nonché della tutela dell'infanzia e dell'adolescenza, delle vittime di reato e delle persone con disabilità.

Così differenziati, il primo ambito viene affidato al Difensore regionale mentre il secondo trova espressione nella nuova figura del Garante per la tutela dei minori e delle fragilità. Agendo sull'art. 8 della legge regionale istitutiva del Difensore, le funzioni di quest'ultimo vengono pertanto modificate mantenendo in capo al Difensore la funzione di Garante a tutela dei detenuti, dei contribuenti, dei pensionati, dei consumatori e degli utenti, mentre vengono espunte le funzioni connesse al Garante regionale per la tutela delle persone con disabilità nonché le funzioni di garanzia dei diritti di ciascun soggetto destinatario di prestazione sanitaria e sociosanitaria (legge 8 marzo 2017, n. 24). Questi due ambiti di azioni così come le funzioni di garanzia per le vittime di reato e quelle di tutela dell'infanzia e adolescenza vengono compendiate in un'unica autorità ridenominata Garante per la tutela dei minori e delle fragilità. Quest'ultima viene costituita con disciplina transitoria la quale prevede che alla scadenza o alla cessazione per qualunque causa del mandato del primo dei soggetti attualmente esistenti (Garanti vittime di reato e Garante infanzia), le sue funzioni vengano traslate sul soggetto ancora in carica. A partire dalla data di accorpamento delle funzioni, la figura rimanente assumerà la nuova denominazione

e ad esso verranno altresì attribuite le funzioni sottratte al Difensore regionale di tutela della salute e di Garante per la tutela delle persone con disabilità.

La legge si preoccupa inoltre, al di là del regime transitorio, di disciplinare la neo-istituita figura del Garante per la tutela dei minori e delle fragilità. Di tale disciplina, in questa sede non ripercorribile per esteso, meritano però di essere evidenziati i profili di differenziazione che, in una lettura comparativa, emergono sia con riferimento alla corrispondente disciplina del Difensore regionale sia con la previgente disciplina in materia di nomina, durata in carica e incompatibilità dei pre-esistenti Garanti regionali.

Tra gli elementi di divergenza con il Difensore civico si sottolinei come per quest'ultimo la durata in carica sia fissata in sei anni e ne sia esclusa la rieleggibilità mentre per il nuovo Garante per la tutela dei minori e delle fragilità la durata viene fatta coincidere con la durata della legislatura, prevedendosi altresì la possibilità, sebbene per una sola volta, di rielezione. Peculiare è poi la scelta secondo cui, in caso di scioglimento anticipato del Consiglio regionale, debbano automaticamente cessare anche le funzioni del Garante laddove, diversamente, per le precedenti autorità di garanzia si stabiliva che nella medesima evenienza il Garante rimanesse in carica fino alla scadenza stabilita per legge.

Questa discrepanza di disciplina, che si sostanzia non solo nella scelta di far coincidere la durata della carica del nuovo Garante con quella del Consiglio regionale ma anche nell'aver optato per la caducità della figura di garanzia allo scioglimento del Consiglio, se da una parte può essere considerata manifestazione della complessa e ambigua natura di questi organi (sempre sul crinale tra amministrazione e politica), dall'altra può essere letta come un affievolimento dell'indipendenza che dovrebbe connaturare tali figure di garanzia.

Un'ultima considerazione che merita qui essere proposta è quella che riguarda il coordinamento tra le due figure di garanzia previste a livello regionale e le Autorità di garanzia nazionali. L'aver condensato in due organi regionali funzioni che si estendono oltre le corrispettive aree di azione delle Autorità nazionali, sarà fattore in grado di agevolare un efficace coordinamento in quella trama reticolare e multilivello che si è andata sviluppando nel nostro ordinamento nella tutela non giurisdizionale dei diritti?