

ATTI PARLAMENTARI

XIII LEGISLATURA

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. CXXVIII

n. 1/7

RELAZIONE SULL'ATTIVITÀ SVOLTA DAL DIFENSORE CIVICO DELLA REGIONE SARDEGNA (Anno 1997)

(Articolo 16, comma 2, della legge 15 maggio 1997, n. 127)

Presentata dal Difensore civico della regione Sardegna

Trasmessa alla Presidenza il 29 marzo 1998

RELAZIONE
SULL'ATTIVITÀ SVOLTA
DAL DIFENSORE CIVICO DELLA REGIONE SARDEGNA
(Anno 1997)



Consiglio Regionale della Sardegna

Il Difensore Civico

1. - Come è noto, l'articolo 16.2 della legge 15 maggio 1997, n. 127, ha stabilito che i Difensori civici regionali provvedano annualmente ad inviare al Presidente del Senato della Repubblica ed al Presidente della Camera dei Deputati una relazione sull'attività da loro svolta nei confronti delle amministrazioni periferiche dello Stato, a tutela dei cittadini e di quanti altri ne abbiano comunque titolo.

Pur con le riserve che si nutrono sulla legittimità costituzionale di qualche aspetto di detta norma, specificatamente per quanto riguarda la sua applicabilità alla Regione autonoma della Sardegna, si ritiene comunque doveroso darle esecuzione al fine di dare la massima copertura possibile, secondo le previsioni dell'ordinamento vigente, a favore di coloro i quali si trovano nel territorio dell'Isola o che possano in qualche modo avere rapporti con essa.

Infatti, mentre si riconosce l'utilità di una tale attribuzione, nell'interesse stesso del miglioramento della pubblica amministrazione statale e dei suoi rapporti con i terzi, sia pubblici che privati, si ritiene che sarebbe stato più rispettoso della stessa specialità statutaria l'aver introdotto una normativa siffatta concordandola con la Regione o, più semplicemente, introducendo un'apposita norma d'attuazione statutaria.

Si è quindi ritenuto di interpretare ed applicare l'articolo 16.1 della legge 127 citata nel senso più ampio, ed in tal modo intendere il termine "cittadino", considerandolo alla luce degli impegni derivanti alla Repubblica dagli accordi comunitari nonché dagli altri atti internazionali che annoverano l'Italia tra le parti aderenti.

La tutela offerta dall'Ufficio si è pertanto estesa, anche e doverosamente, ai concittadini dell'Unione europea, ai cittadini degli altri Paesi e agli apolidi, almeno per quanto riguarda quei "casi di cattiva amministrazione nell'azione delle istituzioni", citati all'articolo 138 E del trattato di Maastricht.

Si ritiene infatti che il Difensore civico non debba limitarsi a tutelare soltanto il rispetto della legge e la sua applicazione, anche in termini di equità, ma debba attentamente adoperarsi per il più generale e completo rispetto dei diritti dell'uomo, preoccupandosi di dar voce anche ai componenti più deboli ed emarginati della compagine sociale, ivi comprendendo, a maggior ragione, anche coloro che voce non hanno più.

In questa ottica, trovando il massimo e convinto accordo delle autorità statali competenti, si è sentito il dovere di proporre al Capo della Polizia di intitolare al Capitano del Corpo Guardie di P.S. Franco Straullu, italiano di Sardegna, tra i primi a cadere sotto la barbara quanto inutile furia omicida di terroristi, la caserma del Centro di addestramento ed istruzione professionale di Abbasanta: la proposta è stata immediatamente accolta.

2. - Si deve altresì precisare che fin dal 15 dicembre 1992, data della sua attivazione - e quindi ben prima dell'entrata in vigore della legge 127 del 1997 - il Difensore civico della Sardegna si era rivolto, sia pure eccezionalmente, a strutture statali, le quali, di regola, avevano tempestivamente ed in modo compiuto risposto alle sue richieste. Con l'attribuzione al Difensore civico regionale di funzioni anche in ambito statale, tali interventi si sono fatti più numerosi e frequenti, e le relative risposte sono state puntuali. Si deve rilevare che lo spirito di collaborazione che si è sviluppato è stato fin qui assolutamente positivo e produttivo, sia per quanto riguarda gli interventi formali che quelli informali.

Il primo specifico aspetto dato dall'applicazione della normativa statale in argomento che merita di esser sottolineato, è quello per il quale la stessa dizione della legge pare porre un duplice limite di competenza all'azione del Difensore civico: l'uno attinente ai settori di intervento, l'altro di natura territoriale.

Per quanto riguarda il primo limite, sembrano essere esclusi *tout court* da detta competenza i settori relativi alla difesa, alla sicurezza pubblica ed alla giustizia. Si ritiene di aver interpretato correttamente e compiutamente lo spirito della legge, nel senso che per detti settori non si possa entrare nel merito dell'attività istituzionalmente propria di ciascuno di essi, ma sia possibile, invece, intervenire per quanto riguarda le attività più propriamente e squisitamente di esecuzione amministrativa da essi espletate. Si è avuto conforto in ciò dall'accoglimento che i competenti Uffici locali dello Stato hanno fin qui dato alle richieste loro avanzate secondo detta interpretazione.

Per quanto si riferisce al secondo limite, quello territoriale, si deve osservare che da un lato esso riguarda la stessa struttura gerarchico-organizzativa delle diverse amministrazioni: si verificano infatti dei casi nei quali è indispensabile rivolgersi direttamente alle strutture centrali, piuttosto che a quelle periferiche, e ciò sia per questioni di specifica competenza, sia per un criterio di economicità delle stesse procedure attivate. D'altro lato bisogna invece considerare quanto attiene al merito specifico dei casi trattati ed a questo proposito l'attività dell'Ufficio ha praticamente riguardato tutti i settori di competenza dell'amministrazione statale.

In particolare si sono avuti positivi riscontri dalla Corte dei conti e dal Tribunale amministrativo regionale; dalle Procure della Repubblica e dalle Magistrature civili e penali; dalle Prefetture e dalle Questure dell'Isola, nonchè delle altre strutture della Polizia di Stato; dai Comandi militari, dell'Arma dei Carabinieri e della Guardia di Finanza; dai Comandi dei Vigili del Fuoco; dalle Capitanerie di Porto; dall'Amministrazione penitenziaria; dagli uffici dei Ministeri del Tesoro, delle Finanze,

dei Trasporti, della Pubblica Istruzione e del Lavoro; dalle due Università; dalle Ferrovie dello Stato; dall'Ente Poste; dall'Ente Strade; dall'Enel; dall'Inail; dall'Inpdap e dall'Inps.

Non solo gli Uffici periferici dello Stato, ma anche la stessa Amministrazione centrale dei vari Ministeri hanno, in genere, risposto fattivamente e positivamente alle richieste dell'Ufficio. Talvolta, però, è mancata non soltanto la disponibilità dell'amministrazione interessata ad intervenire nel merito delle questioni sollevate, ma anche il semplice riscontro delle note inviate. Così l'Amministrazione centrale del Ministero della Difesa e, ciò che è più grave, anche quella del Ministero della Funzione pubblica, nonostante i reiterati solleciti e le segnalazioni (note n° 624/SDC del 26 maggio 1997, e n° 1480/SDC del 5 novembre 1997, al Ministero della Difesa; nota n° 1481/SDC del 5 novembre 1997, al Ministero della Funzione pubblica), non hanno neanche fornito un cenno di risposta. E' peraltro da rimarcare che in questi casi lo stesso Ufficio legislativo della Presidenza del Consiglio dei Ministri ha inviato, inutilmente a tutt'oggi, al Ministero della Difesa, Direzione generale per gli Ufficiali dell'Esercito, e, per conoscenza, a Dife Gabinetto, Ufficio del Segretario generale/D.N.A., I Reparto, la nota prot. 1213/186 del 9 dicembre 1997, con la quale "attesa l'incompetenza di questo Ufficio rispetto alla vicenda prospettata, si trasmette la documentazione in possesso ritenendo di avere individuato - negli Uffici in indirizzo - quelli competenti per materia". Mentre niente in merito ha fatto sapere l'Amministrazione competente, da notizie stampa, si è appreso che, paradossalmente, il giovane per il quale si era intervenuti - non ammesso alla Accademia militare di Modena, perchè portatore sano di anemia mediterranea - sarebbe stato invece giudicato idoneo alla selezione sanitaria per l'ammissione alla Accademia navale di Livorno.

Ancora, già fin dal gennaio dell'anno 1996, il Presidente della Giunta regionale, nella veste di Commissario governativo per l'energia idrica in Sardegna, si era rivolto al

Ministero delle risorse agricole, alimentari e forestali, chiedendo l'assegnazione, presso i suoi uffici, di personale del Corpo forestale dello Stato.

Nonostante i ripetuti contatti telefonici intercorsi tra il Ministero competente e questo Ufficio, che era stato interessato alla vicenda, a tutt'oggi, non solo non è pervenuta alcuna risposta sul merito della richiesta avanzata, ma non è neanche pervenuto un cenno di riscontro.

Infine implicazioni negative sicuramente ancora più rilevanti sul piano generale, possono esser ricondotte all'esito avuto dall'iniziativa intrapresa, in ordine alla mancata metanizzazione dell'Isola, dall'Ufficio che, a questo proposito, aveva avanzato, in data 21 gennaio 1997, richiesta di intervento all'Autorità garante della Concorrenza e del Mercato. A tale richiesta, dopo reiterati solleciti, è stata fornita dal Garante, con nota del 3 luglio 1997, comunicazione della avvenuta archiviazione, assolutamente priva di motivazione a fronte del preciso riferimento all'articolo 1.1 e 2 della legge 10 ottobre 1990, n° 287, contenuto nella richiesta citata.

3. - Un differente ordine di considerazioni deve esser fatto per quanto riguarda il disposto dell'articolo 17.45 della legge 127 del 1997, relativo alla competenza che si è intesa attribuire al Difensore civico in materia di controlli sugli Enti locali.

La norma infatti pone una questione di principio relativa all'attribuzione di compiti di amministrazione attiva ad un organo, quale il Difensore civico, *super partes* e connotato profondamente da un aspetto di imprescindibile terzietà nei riguardi delle questioni trattate. Essa inoltre non pare comunque direttamente applicabile alla Regione autonoma della Sardegna, in forza del disposto dell'articolo. 3, lett. b) della legge costituzionale del 26 febbraio 1948, n. 3, così come modificato dall'articolo 4 della legge

costituzionale 23 settembre 1993, n° 2, e del corretto rinvio che ad essa ha fatto l'articolo 17.137, della citata legge nazionale, per cui, fino a quando il legislatore regionale non intenda intervenire in merito, la materia del controllo sugli Enti locali rimane di competenza dei relativi organi regionali.

Sulle competenze attribuite al Difensore civico regionale con la più volte citata legge 127/1997, si ritiene debba esser fatta un'altra importante considerazione e ciò sia in linea di principio, sia per le importanti pratiche implicazioni che da essa discendono. Si ritiene infatti che, anche al rapporto tra attribuzioni di funzioni aggiuntive al Difensore civico e Stato, sia da applicare un principio analogo a quello della *no taxation without representation*: non può cioè pretendersi di aggravare con nuovi, pesanti ed impegnativi compiti il Difensore civico regionale senza prevedere, nel contempo, che allo stesso sia attribuita una sia pur minima ma indispensabile dotazione in mezzi e personale.

Questo Ufficio si trova infatti in una situazione di grande difficoltà ad operare, in quanto l'Ufficio di presidenza del Consiglio regionale sardo, competente a stabilire, d'intesa con il Difensore civico, la composizione degli uffici (art. 17, della legge regionale del 17 gennaio 1989, n. 4), e nonostante le numerose quanto vane richieste, pressantemente avanzate ed ampiamente supportate dai *mass media* e dall'opinione pubblica, ha provveduto solamente all'assegnazione di un dirigente e di due impiegati, struttura qualitativamente apprezzabile, ma quantitativamente del tutto insufficiente a dare risposte dovutamente tempestive ed adeguate alle sempre crescenti istanze di intervento. Ciò non ha, tra l'altro, permesso di attuare il preciso obbligo sancito dallo stesso articolo 17 citato, che prevede l'istituzione "di uffici di segreteria con sedi periferiche presso le città sedi di Comitati di controllo sugli atti degli Enti locali", fatto che, se realizzato, renderebbe il servizio della difesa civica ben più efficace ed incisivo anche per quanto riguarda le competenze nei confronti degli uffici statali.

4. - Qualche perplessità, inoltre, suscita il proliferare delle così dette autorità amministrative indipendenti, in quanto non solamente i rapporti esistenti tra esse e tra queste e la difesa civica, non sono sempre agevolmente determinabili, ma addirittura essi possono creare situazioni di non facile intellegibilità e non solo da parte dell'uomo comune.

La semplicità assoluta dell'attivazione del Difensore civico, ovviamente gratuita e priva di qualunque formalità e per la quale, talvolta e per ovvi motivi, si fa a meno anche di richiedere un'istanza in forma scritta, rispetto alle complessità procedurali e persino ai costi che devono esser affrontati per rivolgersi alle autorità indipendenti di cui si è appena detto, rendono questo istituto il più facilmente ed immediatamente accessibile per tutti gli interessati.

Inoltre gli interventi, fondati non soltanto sulla mera legittimità formale ma anche sull'equità, fanno sì che essi siano spesso di più pregnante efficacia e possano più agevolmente esser compresi, soprattutto dai non addetti ai lavori.

Si può ancora osservare che la difesa civica ha trovato e, da quel che è dato di sapere, non solo in Sardegna, la sua dimensione territoriale ottimale proprio a livello regionale.

A riprova di ciò solo una Provincia e cinque Comuni dell'Isola, hanno sentito il bisogno di nominare il proprio Difensore civico, mentre sovente è lo stesso ente locale che si rivolge direttamente al Difensore civico regionale.

E' anche per questi motivi che la disposizione della legge 127 del 1997, che attribuisce al Difensore civico regionale competenza in materia statale, deve esser vista positivamente. Forti perplessità si nutrono invece sulle iniziative fin qui prese per l'istituzione di un Difensore civico nazionale - di cui alla proposta di legge n° 619 e abb.

attualmente all'esame della Prima Commissione della Camera dei Deputati - al quale, oltre tutto, pare si vogliano sempre più attribuire poteri e competenze che possono incidere in modo restrittivo non soltanto sugli spazi della autonomia regionale, ma anche sulla stessa indipendenza dell'Ufficio ed *a latere* del quale si vorrebbe creare una pericolosa e anomala sovrastruttura, incardinata presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, denominata "Coordinamento dei Difensori civici". Tutto ciò, soprattutto per quanto riguarda la Regione autonoma della Sardegna, potrebbe esser visto come una azione tendente a limitare la stessa autonomia speciale della Regione da parte del potere centrale.

In conclusione può dirsi che, pur in un periodo temporale così limitato, poco più di sei mesi, l'esperienza fatta in questo settore ha dato risultati che possono essere valutati positivamente, nonostante le difficoltà ed i limiti che si sono dovuti affrontare.

Per ciò può ritenersi che, migliorando le strutture ed i mezzi a disposizione, il servizio a favore del cittadino potrà trarne sicuro vantaggio, nell'interesse sia dei privati che della stessa pubblica amministrazione.

Cagliari, 28 Marzo 1998

IL DIFENSORE CIVICO DELLA SARDEGNA

- Prof. Giuseppe Contini -

