

ATTI PARLAMENTARI
XIII LEGISLATURA

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. CXXVIII
n. 2/7

RELAZIONE

SULL'ATTIVITÀ SVOLTA DAL DIFENSORE CIVICO DELLA REGIONE SARDEGNA

(ANNO 1998)

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

Presentata dal difensore civico della regione Sardegna

Trasmessa alla Presidenza il 29 marzo 1999

PAGINA BIANCA



Consiglio Regionale della Sardegna

Il Difensore Civico

1. I trascorsi dodici mesi del 1998 hanno confermato quanto già osservato nella comunicazione relativa al 1997. Sia pur lentamente, ma in modo progressivamente crescente, la difesa civica continua con sempre maggiore consapevolezza ad entrare nella vita e nel modo di essere della comunità e della pubblica amministrazione globalmente intesa.

La modificazione in atto della stessa filosofia di fondo, relativa ad una sempre più accentuata diminuzione dei controlli tendente ad ampliare gli spazi lasciati ad un uso responsabile delle autonomie, non può che aprire nuovi orizzonti per le attività di garanzia a favore dei singoli e dei gruppi. Peraltro, i tempi imposti praticamente a tutti gli aspetti della vita dallo sviluppo della tecnologia informatica e telematica, costringono a cercare ed adottare procedure e forme di garanzia di facile e veloce attivazione, capaci di contrastare soprattutto la cultura del formalismo fine a se stesso, risultante da una aberrante ed estremizzata applicazione del sistema di *civil law*.

Se talvolta le amministrazioni interessate hanno provveduto ad adottare tempestivi provvedimenti, al fine di sanare situazioni a dir poco precarie ed evitare il ripetersi delle stesse, non si possono però nascondere le difficoltà originate dalle oggettive impossibilità che sovente hanno le strutture locali di intervenire in modo adeguato e che, oltretutto, provocano anche forti tensioni tra le istituzioni e le comunità locali da un lato, ed i rappresentanti dello Stato dall'altro.

Spesso la collettività ha un forte bisogno che lo Stato si affermi negli ambiti di sua specifica ed esclusiva competenza, ma non sempre ciò trova riscontro nella realtà. Gli operatori e le stesse strutture si trovano tante volte in grave difficoltà, nonostante la buona volontà normalmente

mostrata dai responsabili dei vari settori ed anche dai singoli operatori. Vittime di tale stato di cose finiscono per essere in particolare le categorie socialmente ed economicamente più deboli, nuclei familiari e singoli privi spesso del minimo vitale, e, più di tutti, i vecchi, gli ammalati, i portatori di *handicap* ed i disoccupati.

Da queste premesse, insieme ad una applicazione da parte della pubblica amministrazione del classico principio della divisione dei poteri in certi casi più ortodossa di quella prospettata dallo stesso Montesquieu, discende nella società il diffuso convincimento che soltanto dalla funzione giurisdizionale in senso stretto si possa avere la soluzione delle difficoltà che continuamente si devono affrontare e non sempre per colpa propria. L'orientamento del legislatore e lo sviluppo concreto del pubblico, vanno oggi però in tutt'altra direzione.

Come si è rilevato anche nella comunicazione dello scorso anno, si assiste infatti ad un aumento quasi vertiginoso di istituzioni di garanzia, etichettate in modo e con attribuzioni tali da lasciare spesso perplessi; ciò soprattutto non soltanto quando esse siano chiamate a svolgere importanti funzioni di amministrazione attiva, ma anche quando sia loro delegato un vero e proprio potere di scelta, potenzialmente confliggente con lo stesso indirizzo politico nazionale. Questo non può che essere unitario e far capo all'Assemblea elettiva ed al Governo, espressione della maggioranza parlamentare. Possono in caso contrario, nascere seri rischi per la stessa solidità della legittimazione governativa.

Tale pericolosa commistione, se non adeguatamente normativizzata, continuerà e addirittura peggiorerà quella confusione profilatasi in seguito all'esercizio di attività vicarie da parte di strutture appartenenti ad altra funzione e scaturente, almeno originariamente, da un *non facere* di chi invece è istituzionalmente competente ad agire. Essa comporta comunque un vero e proprio intasamento dell'attività giurisdizionale, con tempi medi altissimi, troppo spesso ben lontani dalla media europea, che sostanzialmente finiscono per provocare casi di vera e propria denegata giustizia. I risultati sono per l'Italia negativi davanti ai giudici europei competenti e soprattutto tali da provocare nella società civile una crescente sfiducia verso l'apparato dello Stato nel suo complesso.

Si cerca di porre rimedio a questo stato di cose prevedendone, in ipotesi sempre più numerose, l'alleggerimento attraverso forme di risposta alle richieste di giustizia più adeguate e tempestive, ricorrendo non solo a forme di arbitrati, obbligatori o volontari, ma anche all'attivazione di una efficiente rete di difesa civica. E' attraverso questa strada che si potrebbe dare spazio all'introduzione concreta dell'*equity*, capace di ammortizzare l'impatto negativo che ha sul cittadino la rigida applicazione di certe norme, ad effetto della quale si deve constatare come l'antico brocardo *summum jus summa iniuria* trovi sempre più spesso riscontro.

2. Il marcato processo di privatizzazione di numerosi servizi pubblici sta portando a sottrarre alla sfera pubblicistica sempre maggiori spazi e ciò, in particolare, nel settore dei servizi pubblici essenziali, dalle poste alle radiotelecomunicazioni, dall'energia ai trasporti e alle principali vie di comunicazione. Ciò comporta un progressivo indebolimento della difesa del cittadino, in quanto sottraendo la prestazione di tali servizi dall'ambito della pubblica amministrazione, si tenta parimenti di sottrarli allo stesso intervento del difensore civico. Possono oltretutto verificarsi situazioni di forte squilibrio in ordine alla diversa tutela garantita su questioni relative allo stesso settore: si pensi ad esempio alle strade gestite dall'Azienda strade, privatizzate quelle statali, gestite invece direttamente dagli enti locali quelle comunali e provinciali. E' da ritenere pertanto che un intervento normativo in materia sia opportuno e necessario, almeno per quanto riguarda tutti i servizi pubblici essenziali, per i quali si rischia di avere come unica difesa quella giurisdizionale, con tutti i problemi precedentemente accennati che questo comporta.

Altra situazione di forte differenziazione di trattamento del cittadino può verificarsi in funzione delle diverse competenze e poteri che le varie regioni, provincie e comuni attribuiscono alla difesa civica. Dagli esempi fin qui fatti e da altre numerose situazioni che possono o si sono già verificate, si evidenzia la necessità di assicurare almeno una base comune di garanzia civica, a prescindere dalle zone del territorio nazionale o dagli enti che di volta in volta possano esser interessati.

A tal fine sembra essere necessaria una riflessione legislativa che garantisca anche in questo settore una corretta applicazione del principio d'eguaglianza ex articolo 3 della

Costituzione, e stabilisca una griglia minimale di garanzia civica, una legge quadro comprensiva di una vera e propria carta delle garanzie civiche, da annoverare tra le leggi di principio al rispetto delle quali siano tenute anche le regioni autonome e, in genere, tutti gli enti che potrebbero dotarsi di difensore civico

3. Continua a rilevarsi nell'amministrazione, specie in certi servizi, una cronica carenza di personale, anche a livello dirigenziale. Pare ovvio sottolineare qui le complicazioni che ciò comporta, specialmente quando si cerchi di rimediare a queste situazioni con attribuzioni di incarichi a scavalco che, in definitiva, nonostante la buona volontà dei singoli, finiscono con il creare disfunzioni in due strutture, piuttosto che sanare la carenza alla quale si vuol rimediare. Peraltro, se queste situazioni possono essere in qualche modo giustificabili per periodi di tempo molto limitati, non lo sono quando si trascinano da svariati anni.

Un caso particolare, nel quale l'attribuzione di incarichi a scavalco porta a perniciosi risultati, è quello che riguarda la figura ed il ruolo del segretario comunale, soprattutto nei comuni di medie e piccole dimensioni. E' in essi infatti che capita sempre più frequentemente che il segretario sia in condominio, per così dire, con altre amministrazioni. Si verifica così che lo stesso funzionario presti servizio a due, tre giorni per volta, presso più amministrazioni, da un lato condizionando con questa sporadica presenza la stessa vita amministrativa e politica di quei comuni, dall'altro rendendo, anche dal punto di vista strettamente tecnico e burocratico, un servizio lacunoso ed incompleto per tutte le amministrazioni interessate. Si noti altresì che in questo modo si creano ingiustificate sperequazioni nel trattamento economico di tali funzionari e che, oltre tutto, gli incarichi a scavalco assunti da taluni, precludono ad altri la possibilità di avere un posto di lavoro. Si ritiene pertanto più che opportuno, in materia, un intervento dell'Agenzia autonoma per la gestione dell'albo dei segretari comunali e provinciali. Le ipotesi di scavalco comunque potrebbero essere formalmente previste solo in caso di convenzioni nascenti da forme organizzative consortili tra comuni, stipulate nel primario interesse funzionale ed economico delle amministrazioni interessate.

Altro fenomeno per il quale si ritiene di dover osservare qualcosa in termini generali e di metodo, soprattutto ad effetto del sempre più marcato decentramento di funzioni e

poteri dalle amministrazioni centrali a quelle locali e periferiche, è quello per il quale al passaggio, a qualunque titolo, di dette funzioni non corrisponde - questa ormai pare esser la regola - un adeguato trasferimento di risorse, comprendendo in esse anche quelle costituite dallo stesso personale. Si assiste pertanto al paradosso per cui le amministrazioni che si spogliano di certi compiti continuano ad avere la stessa quantità di personale, mentre le amministrazioni gravate delle nuove funzioni non dispongono di strutture adeguate per farvi fronte. Ciò rischia di compromettere l'intera operazione, con l'aggravante che è poi il cittadino in prima persona a dover subire i contraccolpi negativi di siffatta situazione.

Rimangono ancora largamente disattese in un gran numero di uffici pubblici le norme relative all'obbligo di portare visibilmente il cartellino di identificazione da parte di tutti i dipendenti. Non è pertanto infrequente che i cittadini non possano identificare il loro interlocutore e si creino situazioni di disagio e nervosismo, anche perché quando si cerchi di mettersi in contatto con i responsabili di certi uffici, specialmente in occasione del verificarsi di disservizi, vengono frapposte in genere notevoli difficoltà, non soltanto da parte degli addetti, ma addirittura da parte degli stessi responsabili.

Infine si vuole segnalare il ricorrente malvezzo di introdurre in provvedimenti legislativi riguardanti una certa materia o una ben definita fattispecie, norme che riguardano tutt'altre materie e fattispecie, con effetti per gli operatori del diritto, per la pubblica amministrazione e per i cittadini, quantomeno sconcertanti. Bastino per tutti gli esempi che possono trarsi in proposito dalle varie leggi finanziarie e dalle molte altre simili, quanto a questo aspetto, nelle quali inoltre è sempre più invalso l'uso, tanto per semplificare le cose, di introdurre articoli con decine e addirittura centinaia di commi. Le conseguenze di tali anomalie sono facilmente intuibili, non guasta comunque qui segnalare a mò d'esempio, che quando sono stati richiesti chiarimenti su questioni riguardanti l'ammontare o l'assoggettamento all'imposta di bollo di determinati documenti, gli stessi uffici dell'amministrazione finanziaria si sono dichiarati impossibilitati a dare indicazioni precise, per il verificarsi in questa materia della situazione più sopra delineata e per la mancanza di testi unici ministeriali aggiornati.

4. Anche durante il decorso 1998 il rapporto con le amministrazioni pubbliche statali nel complesso è risultato buono. Le segnalazioni fatte hanno trovato in genere riscontro puntuale, salvo qualche caso in cui si è stati costretti a solleciti, anche reiterati. Essi talvolta non hanno sortito alcun effetto, nonostante l'intervento della stessa presidenza del Consiglio presso il ministero inadempiente - nella fattispecie quello della difesa -, come peraltro è stato già rilevato anche nella comunicazione sull'attività dell'Ufficio per l'anno 1997 (pag. 4).

I casi rientranti nell'ambito delle competenze della pubblica amministrazione statale trattati dall'Ufficio sono stati 269 - contro il centinaio dello scorso anno - su un totale di 1018, relativi all'attività complessiva dell'Ufficio nell'anno 1998. Si deve quindi rilevare un notevole incremento del carico di lavoro rispetto all'anno precedente e un'incidenza delle questioni relative alle amministrazioni statali, pari a circa il venticinque per cento del totale. A ciò si è fatto fronte con le insufficienti risorse fornite dal Consiglio regionale e senza che lo Stato abbia provveduto ad un benchè minimo trasferimento di esse, a vantaggio dell'Ufficio che andava ad oberare di nuovi compiti.

Le situazioni più pesanti si son dovute registrare in particolare per quanto riguarda le carenze organiche della magistratura ordinaria, cosa questa che contribuisce non poco ai ritardi nel disbrigo degli affari giudiziari, e delle forze di polizia, tra queste segnatamente i Carabinieri, la Polizia di stato, anche nelle sue specialità, e la Polizia penitenziaria. Basti ricordare la soppressione di posti di polizia e caserme di carabinieri, ovvero il loro funzionamento con orari da amministrazione civile, e spesso la riduzione di servizi essenziali di prevenzione e di controllo sulle strade, sui convogli ferroviari e sulle navi di linea al disotto dell'indispensabile. Ripercussioni negative non di poco conto si sono avute inoltre per la chiusura di diversi sportelli postali e per il loro ridotto orario di servizio, oltrechè per le disfunzioni verificatesi nella stessa distribuzione della posta ordinaria e persino dei telegrammi.

La chiusura di un rilevante numero di scuole di ogni ordine e grado secondo un piano di razionalizzazione delle strutture scolastiche che non sempre ha tenuto conto delle oggettive difficoltà esistenti nel territorio, nonché le suddette carenze di stazioni di Carabinieri ed uffici postali, hanno privato numerosi cittadini di servizi che devono essere considerati essenziali in qualunque

società avanzata. Sull'altare del risparmio economico, fondato esclusivamente sull'elemento contabile, si è finito per sacrificare la solidarietà e la socialità, quando non addirittura la sicurezza e la vivibilità di intere comunità. Se è pur vero che può essere necessario razionalizzare intere reti di servizi, ciò deve però comportare la realizzazione di economie vere, che possono dirsi tali solo quando gli stessi servizi vengano mantenuti a livelli accettabili, anche con l'ausilio di adeguati interventi informatici e telematici che permettano di far fronte comunque ed in maniera anche migliore, alle esigenze del corpo sociale.

Tale stato di cose ha causato continue e ricorrenti lamentele da parte dei singoli cittadini ed anche dei rappresentanti degli enti locali, che hanno denunciato l'insufficiente ed ulteriore rarefazione della presenza dello Stato nel territorio. Conseguenza diretta di ciò, nonostante gli apprezzabili sforzi delle non sempre sufficienti forze di polizia, è stata una accentuata e pericolosa ripresa di attività criminali tendenti a colpire, in particolare, gli amministratori e le amministrazioni locali, al fine di creare situazioni di violenta prevaricazione ed indebolire lo stesso attuale sistema di partecipazione e rappresentanza.

Si ritiene pertanto doveroso attirare l'attenzione sull'opportunità che tutti detti piani di riordino vengano rivisti in maniera più ponderata e coordinata, anche con l'adeguato e tempestivo coinvolgimento delle rappresentanze locali. E' da tener conto inoltre che detti interventi, di fatto ingiustamente punitivi, traducendosi anche in carenza e non tempestività di investimenti e, in generale, di iniziative da parte pubblica, colpiscono gruppi già naturalmente isolati, anche dal punto di vista geografico, che si trovano così a dover scegliere tra una ancor maggiore ghettizzazione e la desertificazione sociale, fonte, tra le altre cose, di una continua inurbanizzazione, con sradicamenti sociali e culturali pericolosi almeno quanto lo è l'abbandono degli ampi territori sui quali sempre meno viene esercitato un qualsivoglia tipo di controllo da parte pubblica.

5. Una molteplicità di interventi hanno avuto come interlocutori gli uffici periferici del Ministero della pubblica istruzione con i quali, nel complesso, la collaborazione può essere considerata soddisfacente, nonostante talune grosse difficoltà, peraltro non ascrivibili direttamente ad essi.

Ci si riferisce innanzitutto al citato piano di razionalizzazione delle strutture scolastiche, che deve essere rivisto sia per evitare le situazioni di insormontabile disagio cui sono sottoposti i giovani e le loro famiglie, sia perché deve tenersi conto dell'impatto positivo che ha sull'intera collettività l'esistenza di una struttura scolastica, spesso unico elemento culturale pubblico e talvolta una delle pochissime, se non addirittura l'unica presenza dello Stato nel territorio.

Si vogliono poi ricordare, per la persistente cronicità del fenomeno, i ritardi nel pagamento dei supplenti, causa di pesanti difficoltà a carico degli interessati, le quali spesso non mancano di riflettersi nella stessa modalità di espletamento della funzione docente. Anche l'attribuzione ai presidi della gestione in prima persona dei contratti di lavoro, non ha risolto alcunché, dovendosi ricercare le cause di queste disfunzioni, primariamente, nel ritardo con il quale il ministero competente distribuisce i relativi fondi.

Non si è avuto nessun cenno di risposta nonostante i reiterati solleciti, ad una richiesta di notizie relativamente alla viabilità e sosta nelle aree di pertinenza aeroportuale ed ai servizi di parcheggio multipiano dello scalo aeroportuale, indirizzate al direttore dell'aeroporto civile di Cagliari. Di tale omissione verrà informato il competente Ministero dei trasporti e dell'aviazione civile.

Si è dovuto rilevare, per le giuste doglianze rappresentate a questo Ufficio, quanto siano lunghi i tempi che sovente intercorrono nell'amministrazione statale tra la comunicazione ai vincitori del risultato di un concorso e la loro effettiva immissione in ruolo. Un esempio emblematico è dato da un concorso bandito dal Ministero dei beni culturali per l'assunzione di trentasette laureati: i vincitori hanno ricevuto in data 27 maggio 1996 la comunicazione con la quale venivano richiesti tutti i documenti comprovanti il possesso dei requisiti di ammissione al concorso e di idoneità fisica al servizio, cui faceva seguito la produzione degli stessi, ma a tutto il 1998 ancora non si era provveduto ad effettuare le chiamate in servizio.

Un altro caso, che ci si augura estremo, si è verificato presso il Ministero di grazia e giustizia, relativamente all'assunzione di un appartenente ad una categoria protetta quale

centralinista. L'amministrazione entro il mese di aprile del 1998 provvede tempestivamente a mettere a norma le apparecchiature e ad individuare la persona. Gli uffici centrali accolgono con tempestività la proposta. Tutto resta fermo perché occorre anche l'autorizzazione del Ministero della funzione pubblica che la dà soltanto il 16 novembre 1998, in seguito alla deliberazione di sblocco adottata dal Consiglio dei ministri il 30 ottobre dello stesso anno. Ancora, a distanza di otto mesi, non si è provveduto alla nomina e le apparecchiature appositamente e tempestivamente approntate, sono rimaste inutilizzate da altrettanti mesi.

Con riguardo allo stesso ministero e più in particolare all'amministrazione penitenziaria, si è poi verificata una situazione paradossale per quanto riguarda la realizzazione di due edifici nei centri di Ales e Busachi, progettati da tempi immemorabili quali carceri mandamentali. Essi vengono ultimati e presi in carico quando ormai, in seguito alla riorganizzazione della struttura penitenziaria, non sono più utilizzabili per i fini istituzionali originari. Orbene, detti locali rischiano di diventare fatiscenti senza mai essere stati usati, mentre le amministrazioni comunali del luogo potrebbero utilmente servirsene. Sarebbe opportuno che si addivenisse al più presto ad una soluzione che permettesse non soltanto di salvare un bene, che ha avuto un costo per i contribuenti, ma, ancor meglio, di utilizzarlo adeguatamente nel pubblico interesse.

6. L'annosa questione dei trasporti e dei collegamenti da e per la Sardegna è certamente uno dei più gravi ed importanti problemi per l'Isola. Si tratta di riconoscere le oggettive necessità degli italiani di Sardegna, ma anche di non disattendere le precise direttive dell'Unione europea in tema di continuità territoriale. Al riguardo esiste agli atti della Camera dei deputati una proposta di legge di iniziativa parlamentare - la numero 4902 del 20 maggio 1998, concernente l'attuazione del principio della continuità territoriale tra la Sardegna ed il continente - che ci si augura abbia esito positivo, specialmente se continuerà ad essere adeguatamente supportata ed integrata. Allo stato attuale comunque, non solo rimane insoluto il nodo centrale della continuità territoriale, ma anche la stessa qualità dei trasporti da e per la Sardegna è altamente criticabile, sia in quanto a modalità di espletamento, sia in quanto ad affidabilità dei vettori e dei mezzi utilizzati.

Allarmato dalle segnalazioni ricevute, questo Ufficio ha chiesto al competente Registro italiano navale notizie in merito alle dotazioni di sicurezza delle navi della società Tirrenia, avendone in risposta l'assicurazione che: "in base alle risultanze d'archivio conseguenti alle visite, allo stato attuale non risultano deficienze a carico delle dotazioni di sicurezza e dei mezzi di salvataggio delle navi di cui trattasi" nè si è, "al momento, a conoscenza di eventuali avarie o deficienze".

Ma è preoccupante anche la pericolosità di molte strade, segnatamente della strada statale 131, vera e propria spina dorsale del sistema viario sardo; pericolosità che permane, nonostante il tributo di vite umane che annualmente viene pagato e che gli interventi in corso di realizzo, sono ancora ben lontani dall'eliminare.

Sono stati sollecitati nel corso dell'anno, diversi controlli da parte delle strutture competenti, a causa delle segnalazioni inviate sempre più spesso da gruppi di cittadini in relazione ai pericoli derivanti da inquinamento elettromagnetico. Proprio perché in materia non si hanno punti di riferimento certi e precisi, neanche da un punto di vista scientifico, e non essendo stata ritenuta sufficiente l'adozione delle misure previste in materia dal Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 23 aprile 1992, l'allarme dei cittadini di volta in volta interessati è notevole: si auspica anche in questo caso che il disegno di legge quadro sull'inquinamento elettromagnetico nel testo unificato attualmente all'esame della Commissione per l'ambiente della Camera dei deputati - A.C. 4816 del 1998 - venga al più presto definito, in modo da dare certezza ai cittadini ed agli amministratori locali.

Un caso di incerta interpretazione della molteplice normativa esistente, attiene ad un problema di notevole importanza per il numero dei cittadini coinvolti e per il fatto che riguarda l'acquisizione in proprietà della casa di abitazione. La categoria interessata è quella dei profughi, che richiedono di pagare i canoni di locazione e di riscattare le abitazioni detenute, alle condizioni e secondo le leggi speciali che regolano il loro particolare *status* anche in questo settore. L'Istituto autonomo delle case popolari ritiene invece di dover applicare ai casi in esame altre previsioni normative meno favorevoli: si ritiene necessario un intervento legislativo che faccia chiarezza e dia certezze a questi nostri concittadini.

In seguito ad alcune richieste di intervento riguardanti il funzionamento della commissione di consulenza medico-legale della sezione giurisdizionale della Corte dei conti della Sardegna, si è al fine ottenuto che si riuscisse a completarne la composizione, così che essa potesse operare. Poiché ad effetto di quanto disposto dal decreto del Ministro per la difesa istitutivo di tale organismo, è previsto che essa debba esser costituita da un ufficiale medico superiore per ogni forza armata ed esistono obbiettive difficoltà, per l'organizzazione interna dei vari corpi militari interessati, a rispettare tale criterio di composizione, si auspica che, a simiglianza di quanto avviene per altre regioni, la norma relativa sia riformulata in modo da prevedere la presenza di tre ufficiali medici superiori, senza differenziazioni ulteriori in base all'Arma di appartenenza. In tal modo la costituzione della commissione sarebbe più agevole e si eviterebbero stabilmente le disfunzioni denunciate.

Permangono in certi settori della pubblica amministrazione e nelle forze armate, incredibili discriminazioni, rispetto agli altri italiani, nei confronti dei sardi portatori sani del morbo di Cooley o fabici, in dispregio di ciò che la ricerca scientifica ha ormai accertato relativamente alle non ridotte capacità lavorative delle persone che si trovino in queste condizioni.

Tutti coloro che abitano ed operano in Sardegna, a causa della mancata metanizzazione dell'Isola, debbono affrontare spese impari determinate dai maggiori costi del gas in bombole e dal minore potere calorifico dello stesso, dal costo del rifornimento e dal pericolo derivante dalla presenza delle bombole entro i fabbricati. Il disagio, specialmente per le fasce più deboli della popolazione, è notevole. A questo proposito è stata segnalata all'Ufficio un'ulteriore grave situazione di svantaggio dei residenti nell'Isola, nei confronti della restante popolazione nazionale.

Infatti il decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, numero 633, nella sua allegata tabella A, prevedeva che il gas utilizzato per usi domestici fosse assoggettato ad un'imposta sul valore aggiunto in misura ridotta, pari al dieci per cento degli importi fatturati. La legge numero 427 del 1993 ha sostituito alla generica dizione gas per usi domestici quelle di "gas metano" e "gas di petrolio liquefatti" per uso domestico. Ricordato che in Sardegna non esistono

reti distributrici di gas metano, si fa rilevare che sulla base dell'ultima modifica legislativa citata, gli uffici finanziari competenti assoggettano ad un'imposta pari al venti per cento del fatturato i consumi dei gas distribuiti in rete per uso domestico nella città di Cagliari, considerando che non si tratta di gas metano nè di gas di petrolio liquefatti, ma di miscele di diversa composizione, benchè utilizzate per uso domestico. Si ritiene che il dato prevalente e socialmente da proteggere sia quello relativo all'uso ultimo di destinazione del gas e non quello delle miscele cui esso venga sottoposto per la distribuzione e che pertanto i competenti organi ministeriali dovrebbero provvedere a dare agli uffici periferici istruzioni in tal senso.

Da un intervento fatto presso il Ministero della sanità è risultato che ancora oggi è vigente la norma di cui all'articolo 30 del Regio decreto 20 dicembre 1928, numero 3298, che limita la vendita della carne equina in locali di macelleria appositamente ed esclusivamente autorizzati. Essendo ormai, per dichiarazione unanime degli organismi tecnico-scientifici competenti, caduti tutti gli elementi che giustificavano tale regolamentazione e permettendo che nella grande distribuzione avvenga invece tale vendita promiscua, non si capisce perché il provvedimento legislativo di abrogazione della norma su richiamata non sia stato ancora emanato.

Un'altra situazione di sperequazione venutasi a creare, riguarda l'applicazione delle norme relative alla incumulabilità, totale o parziale, tra trattamento pensionistico in godimento ed eventuali redditi da lavoro di qualsiasi natura, sia dipendente che libero professionale o autonomo, ad effetto dell'entrata in vigore delle leggi 8 agosto 1995, numero 335 e 23 dicembre 1996, numero 662, articolo 1.189. Da tale normativa si evince che un lavoratore dipendente andato in pensione prima dell'anno 1994 può svolgere senza esser penalizzato altre attività lavorative successivamente al suo collocamento in quiescenza, mentre se collocato in pensione dopo tale anno si applica a lui il principio del divieto assoluto, pena i conseguenti provvedimenti punitivi. Ciò crea delle situazioni di disuguaglianza che non pare rispondano nè ai principi costituzionali di cui agli articoli 3.1 e 2 in particolare, della Carta fondamentale, relativamente alla garanzia di pieno sviluppo della persona umana; nè a quelli degli articoli 4 e 35.1 della Costituzione, nè al criterio della ragionevolezza. A tali rilievi si deve poi aggiungere l'impatto negativo che tale situazione può avere in termini psicologici e sociali sia sul singolo che sulla stessa comunità.

Un certo disorientamento in molti dipendenti statali è stato provocato dall'invio da parte della direzione centrale di Roma dell'Istituto nazionale di previdenza per i dipendenti dell'amministrazione pubblica, di una comunicazione con la quale si richiedevano, oltre tutto in termini brevissimi, risposte di regolarità o meno delle trattenute effettuate in periodi pregressi in conto trattenute previdenziali, per le quali era francamente eccessivo pretendere alcunchè dal dipendente. Si ritiene che per detto adempimento, prescritto dalla legge numero 335 del 1995, possa essere evitato il disagio agli interessati ed il contestuale aggravio di lavoro per le direzioni provinciali del Ministero del tesoro, se alla fine di ogni anno lavorativo venissero indicati nella busta paga di dicembre (modello S.M. 39) tutti i contributi previdenziali versati nell'anno di riferimento, comprensivi delle eventuali quote aggiuntive di maggiorazione a carico del lavoratore e del datore di lavoro. Detti importi dovrebbero poi essere confermati dall'Istituto nazionale di previdenza per i dipendenti dell'amministrazione pubblica con la comunicazione di cui alla previsione legislativa su richiamata.

Forte malessere è stato lamentato da più parti per quanto riguarda il problema dei sofferenti psichici in generale e in particolare, degli schizofrenici, i quali non possono essere ospedalizzati se non durante le fasi acute, ma rifiutano in seguito di sottoporsi volontariamente ai trattamenti terapeutici necessari. Ciò crea forti disagi nelle famiglie, spesso composte da genitori anziani essi stessi bisognosi d'assistenza, i quali vivono sovente in continua e concreta preoccupazione per la loro stessa incolumità personale. Ci si rende conto della delicatezza del problema, ma non si può fare a meno di sottolinearne l'importanza e di attirare su di esso l'attenzione del legislatore.

Così per quanto riguarda una categoria altrettanto debole e meritevole d'attenzione, non può tacersi dal rimarcare come ancora troppo poco sia stato fatto per l'eliminazione delle barriere architettoniche negli edifici e locali occupati da tutte le pubbliche amministrazioni.

Parimenti si rileva come troppo spesso il dettato della legge 104 del 1992 venga disatteso nelle sue diverse formulazioni, soprattutto per quanto riguarda le agevolazioni previste per il lavoratore dipendente handicappato o familiare ed assistente di handicappato di cui agli articoli 21

e 33, 5° comma di detta legge. In particolare, si è dovuti intervenire presso un provveditorato agli studi, per sollecitare l'applicazione della precedenza assoluta - a determinate condizioni e per un certo tipo di spostamenti - nella assegnazione della sede ad un genitore insegnante. La norma di legge, che è una norma generale di principio a tutela degli handicappati, è in contrasto con una norma contrattuale che si assume, da parte dell'amministrazione della pubblica istruzione, essere prevalente sulla stessa norma di legge. Ancora si attende in merito il parere del competente ufficio ministeriale.

Vengono anche frapposti ostacoli alla richiesta dei previsti permessi di astensione dal lavoro da parte di un funzionario di un ente concessionario di pubblico servizio. In questo caso il datore di lavoro e lo stesso Istituto per la previdenza sociale attribuiscono, con una interpretazione non rispondente allo spirito ed alla volontà della legge, valore determinante al dato formale della residenza anagrafica, rispetto a quello sostanziale del luogo dove effettivamente si verifica la convivenza tra la persona bisognosa di assistenza ed il familiare lavoratore che la assiste.

7. Il ministro per la funzione pubblica ha recentemente dichiarato che "la riforma non decolla", prendendo così atto che oggi alla spinta innovativa che viene dalla normativa si contrappone, spesso, una situazione di squilibrio determinata dalle difficoltà di varia natura che trovano le strutture stesse di diversi settori della pubblica amministrazione a mettersi in sincronia con la prescrizione legislativa. E' quindi indispensabile che si provveda non soltanto ad intervenire sull'organizzazione degli uffici, ma soprattutto a porre in essere un sistema formativo capace di raggiungere e coinvolgere tutti i pubblici dipendenti, dai più alti gradi della dirigenza fino alla base, nonché ad adeguare tempestivamente tutto il complesso normativo, legislativo e regolamentare, alle mutanti esigenze. Altrimenti si corre il rischio che anche questa occasione di profonda innovazione, vada persa. E' doveroso ricordare in proposito quanto già è avvenuto in tema di autocertificazione. La prima legge in materia, la numero 15 del 4 gennaio 1968, risale ormai ad una trentina d'anni fa ed è stata praticamente ignorata da tutte le amministrazioni, tanto che si è ritenuto opportuno piuttosto che fare richiami ad essa, prima rinnovare la norma e poi, considerando la ben scarsa risposta avutasi, intervenire ancora con il regolamento sulla semplificazione amministrativa, con la circolare illustrativa del ministro degli interni del 2 febbraio 1999, numero 2 nonché con la circolare del

Presidente del Consiglio dei ministri del 5 febbraio 1999, numero 1.2.26./10888/9.84, prevedendo pesanti sanzioni a carico degli inadempienti.

Le autorità settoriali di garanzia, già allora in numero considerevole, come si ebbe occasione di sottolineare fin dalla relazione relativa al 1996, al punto 6., sono andate ulteriormente aumentando. Infatti la legge 31 luglio 1997, numero 249, ha istituito l'Autorità per la garanzia dei sistemi delle comunicazioni e radiotelevisive e la legge 30 luglio 1998, numero 281, l'Autorità sui diritti dei consumatori e degli utenti. E' inoltre pendente, tra le altre iniziative legislative all'esame delle competenti commissioni della Camera dei deputati, il disegno di legge sullo statuto dei diritti del contribuente, il quale prevede l'istituzione di un garante per il contribuente, organo collegiale composto da tre persone, che dovrebbe essere istituito presso ogni direzione regionale delle entrate. Questa situazione mette il Paese, tra i *partners* europei quantitativamente più dotati di questo particolare strumento. Ma questa circostanza piuttosto che tranquillizzare, deve dare da pensare in quanto la proliferazione di queste strutture può creare seri problemi funzionali per il raggiungimento di un sistema di effettiva garanzia. Basti pensare all'esigenza di un adeguato coordinamento tra tante istituzioni, ed alla confusione, non soltanto semantica, tra autorità ed agenzie. Tra tutte, l'importanza e l'utilità dell'istituto del difensore civico si può rilevare dal fatto che praticamente tutti gli stati europei hanno ormai sentito la necessità di dotarsi di efficaci strutture di questo tipo, sia pure con le differenze determinate dalla peculiarità dei singoli ordinamenti, sottolineate anche dal diverso nome dato a tale istituto e nonostante, di norma, la preesistenza di validi sistemi di giustizia amministrativa. Infatti le tradizionali vie giurisdizionali hanno dovunque mostrato di essere lunghe, costose e anelastiche, come è stato ammesso dallo stesso Consiglio di Stato francese, quando si è pronunciato senza riserve a favore dell'istituzione del *mediateur*.

A questo punto sembrerebbe opportuno che nel nostro Paese, prima di arrivare ad aggiungere a tale sistema anche un eventuale difensore civico nazionale, si tenesse conto soprattutto di quattro elementi: il primo, come si è or ora notato, determinato dall'esistenza di un alto numero di autorità di garanzia; il secondo dato dal fatto che esistono praticamente in tutte le Regioni - eccezion fatta per il Molise e la Sicilia, che non si sono dotate nemmeno dello strumento legislativo necessario - e sono funzionanti - salvo in Calabria, Campania, Puglia e Umbria - i difensori civici regionali, di cui da un lato lo stesso Stato ha riconosciuto l'utilità e la funzione, attribuendo loro delicate funzioni

di garanzia del cittadino nei confronti degli apparati statali, e che, dall'altro, non pare abbiano nel complesso fin qui demeritato; il terzo elemento da tener presente è che esistendo e funzionando nel modo appena detto un apparato di difensori civici regionali, può affermarsi, specialmente ora che ci si avvia verso forme statuali federaliste, che la figura del difensore civico statale vada controcorrente, perchè inserita in una logica centralista ed in una situazione già fin troppo strutturata a livello nazionale; il quarto elemento, infine, è dato dal fatto che anche in campo europeo si riconosce sempre più la validità di una rete di difesa civica basata su un livello locale e regionale.

8. Al testo originario della legge 15 maggio 1997, numero 127, riguardante la difesa civica, sono state fin qui apportate due sole modifiche dall'articolo 2.27 della legge 16 giugno 1998, numero 191, relativamente all'articolo 16.1. Con la prima di esse si è voluto precisare che l'intervento del difensore civico regionale avviene "su sollecitazione di cittadini singoli o associati". Con ciò è stato posto l'accento su questo aspetto, ma senza escludere gli interventi d'ufficio, in quanto è rimasta intatta l'ultima parte del comma originario, dove si dice che rimangono "le medesime funzioni di richiesta, di proposta, di sollecitazione e di informazione che i rispettivi ordinamenti attribuiscono agli stessi nei confronti delle strutture regionali e provinciali".

Con la seconda, ribadito che la competenza è limitata alle "amministrazioni periferiche dello Stato", si è puntualizzato, in termini restrittivi, che essa può svolgersi soltanto "limitatamente agli ambiti territoriali di rispettiva competenza", restando peraltro sempre esclusi i "settori della difesa, della sicurezza pubblica e della giustizia".

Un raffronto tra il testo primigenio e quello di modifica non può non sollevare perplessità e per diversi ordini di motivi. Anzitutto perché, restando confermata la provvisorietà di questa attribuzione di funzioni, è perlomeno strano l'accanimento e la pignoleria di aver voluto puntualizzare aspetti che sembrano avere ben minore rilevanza di altri o non presi in considerazione o ricompresi nel corpo della legge 127 del 1997, ma che sarebbe stato più opportuno precisare e completare. Tra questi, non ultimo, quello relativo alla trasmissione della relazione - cui è tenuto annualmente il difensore civico regionale - anche al Presidente del Consiglio. E' questo un aspetto che, almeno dal punto di vista funzionale, sembra essere notevolmente importante. Il Presidente del Consiglio è, in definitiva, l'organo competente a prendere in esame quanto può essere rilevato dai

difensori civici regionali, perchè a lui spettano, nell'ambito della sua autonomia e competenza, le iniziative di carattere amministrativo, regolamentare o legislativo opportune, essendo esso istituzionalmente il centro della pubblica amministrazione. Anche quest'anno pertanto, richiamate in proposito le riserve avanzate lo scorso anno, si invia il presente testo non solo ai due rami del Parlamento, come previsto dall'articolo 16.2 della legge 15 maggio 1997, numero 127, ma anche, e per i motivi appena indicati, al Presidente del Consiglio dei ministri.

Sembra inoltre essere non ragionevole e limitativo dell'attività di garanzia civica il limite di competenza territoriale collegato a quello delle amministrazioni periferiche dello Stato. Se ne deve dedurre che, qualora vi siano disfunzioni da parte dei vertici degli uffici periferici, la difesa civica non possa essere esercitata attivando anche gli organi centrali competenti, in particolare i ministeri o la stessa presidenza del Consiglio dei ministri. Si verificherebbe così il paradosso per cui su un determinato problema non sarebbe possibile rivolgersi direttamente e tempestivamente al ministro competente al fine di segnalare la eventuale disfunzione e poter risolvere la situazione in tempi brevi, ma si debba invece aspettare e, eventualmente, denunciare la cosa nella relazione annuale. In definitiva, ed è quanto sostanzialmente si vuol mettere qui in risalto, da ciò balza evidente la preoccupazione di sottrarre la burocrazia ministeriale ad un qualunque tipo di intervento esterno. Ciò è non soltanto dannoso per chi sia interessato direttamente al caso specifico, ma è soprattutto in aperta contraddizione con i cardini stessi della filosofia della trasparenza e dell'apertura della pubblica amministrazione verso il cittadino.

Qualche perplessità nasce anche dal fatto che, intendendosi por mano alla normativa riguardante la difesa civica, non siano state prese in considerazione le relazioni presentate dai difensori civici regionali per il 1997, ne questi siano stati sentiti in proposito, allo scopo di valutare concretamente quanto poteva essere opportuno ripensare o ritoccare della normativa esistente. Così nessuna delle proposte e delle osservazioni fatte nella comunicazione dello scorso anno è stata presa, sia pure indirettamente, in considerazione; ciò forse anche perchè questo Ufficio è stato ed è in reale posizione di terzietà e, quindi di assoluta indipendenza, nei confronti di tutte le forze politiche, sia a livello statale che regionale. Peraltro si conferma tutta la disponibilità a continuare nella più ampia e concreta collaborazione con i diversi settori dell'amministrazione statale, al fine di concorrere, sia pure in modo consapevolmente molto

modesto, al miglioramento della stessa ed alla costruzione di un rapporto ottimale con il cittadino. Questi deve esser garantito sempre più e sempre meglio grazie sia alla semplificazione delle forme, spesso vere quanto inutili camicie di Nesso, sia all'applicazione sempre più ampia, per quanto compatibile con l'ordinamento, del criterio di equità.

Nonostante i fatti abbiano spesso dimostrato che la voce che si leva da questo Ufficio è *clamantis in deserto*, si ritiene doveroso, per l'impegno morale oltrechè giuridico che si ha nei confronti della collettività e delle istituzioni, insistere su quelli che si ritiene siano aspetti essenziali, se pure modesti, del vivere civile e del rispetto concreto di regole, anche costituzionali, ancora oggi valide.

Ecco perché si ha fiducia, con Swift, che "la perseveranza vince". Prima o dopo!

Cagliari, 29 marzo 1999

IL DIFENSORE CIVICO DELLA SARDEGNA

- Prof. Giuseppe Contini -

