



CONSIGLIO REGIONALE DELLA SARDEGNA

*Il Difensore Civico*

## **RELAZIONE PER L'ANNO 2014**

**AL CONSIGLIO REGIONALE ED AL PRESIDENTE DELLA GIUNTA REGIONALE**

(L.R. 17 GENNAIO 1989, N. 4, ART. 10.1)

**Cagliari**

**25 Marzo 2015**



*CONSIGLIO REGIONALE DELLA  
SARDEGNA  
IL DIFENSORE CIVICO*

## *Relazione per l'anno 2014*

Mi sembra doveroso, prima di illustrare l'attività svolta dall'Ufficio del Difensore Civico (ai sensi della L.R. 17 -1- 1989, n. 4) esprimere alcune considerazioni sullo stato attuale dell'Ufficio, con particolare riguardo alla dotazione organica e alla situazione logistica.

### **La dotazione organica**

Ricordo che, in occasione della discussione generale in Aula della proposta che portò alla approvazione della legge di modifica delle norme sul Difensore Civico regionale, più di un consigliere<sup>1</sup> ribadì il concetto che la mancanza di una adeguata dotazione organica, finanziaria e strumentale avrebbe reso inutile sia la stessa modifica della legge sia la nomina del nuovo Difensore Civico. Ed infatti le stesse problematiche che hanno interessato i miei predecessori sono, ancora oggi, di stretta attualità.

Attualmente al Servizio del Difensore Civico sono assegnati:

1. un dipendente (dirigente) di quinto livello, con funzioni di Capo servizio (che però è anche responsabile dell'ufficio di segreteria del Corecom, nonché referendario dirigente della V commissione)

---

<sup>1</sup> Si vedano, per esempio, gli interventi pronunciati dagli onorevoli Calligaris e Vargiu nella seduta numero 128 del 5 ottobre 2005

2. un dipendente (funzionario) di quarto livello, nominato con incarico speciale fino al 31 dicembre 2014 (che però ha un incarico speciale anche presso il Corecom che gli assorbe gran parte del tempo).
3. due dipendenti (segretari) di secondo livello, anch'essi con incarichi presso altri servizi
4. Una videoterminalista, ugualmente "a mezzadria" con altro servizio.

Formalmente quindi la dotazione organica del Servizio del Difensore Civico è costituita da 2,33 dipendenti: un Capo servizio (che può dedicare teoricamente a detto servizio il 33,33% del suo tempo) un funzionario (al 50%) due segretari (al 50%) e una videoterminalista ( anch'essa al 50 %)

E' evidente, pertanto, che con l'organico attuale sia estremamente difficile esaurire tutte le competenze che la legge attribuisce al Difensore Civico e che sono le seguenti :

***“Art 2***

***Funzioni***

- 1. Il Difensore Civico controlla l'attività dell'Amministrazione regionale, degli enti strumentali, degli enti delegatari di funzioni amministrative regionali, nonché dei concessionari di pubblici servizi regionali e di ogni altro ente pubblico sottoposto alla vigilanza della Regione al fine di assicurare il buon andamento, la tempestività, la correttezza e l'imparzialità dell'azione amministrativa.*
- 2. Il Difensore Civico rileva le irregolarità, e negligenze e i ritardi nello svolgimento della funzione amministrativa, valutando anche la legittimità e il merito degli atti amministrativi e suggerendo i conseguenti rimedi.*

3. *Il Difensore Civico esercita le funzioni indicate nei commi precedenti anche nei confronti degli uffici e dei dipendenti amministrativi del servizio sanitario e delle unità sanitarie locali operanti nel territorio regionale.*
4. *L'azione del Difensore Civico può essere estesa d'ufficio a procedimenti e atti di natura e contenuto analoghi a quelli per i quali sia stato chiesto l'intervento al fine di rimuovere le disfunzioni ad essi comuni (...)*"

E se già il mio predecessore, l'avvocato Serra, nella sua ultima relazione annuale (2004), a fronte di tutte queste competenze, ebbe a lamentarsi – giustamente - per la carenza cronica di personale che continuava ad affliggere il suo Ufficio (nonostante in quel periodo collaborassero a tempo pieno col Servizio del Difensore Civico “ben” 4 dipendenti), come è possibile affrontare i compiti assegnati alla segreteria dall'articolo 18, essendo questi compiti, a fronte di una dotazione di personale ridotta, rimasti inalterati?

**“Art.18*****Compiti della segreteria***

*Gli Uffici di segreteria del Difensore Civico provvedono a tutte le incombenze dirette ad assicurare lo svolgimento delle funzioni proprie del Difensore Civico. In particolare:*

- a) ricevono, protocollano e classificano le richieste di intervento;*
- b) svolgono l'istruttoria preliminare delle singole istanze per la identificazione del loro oggetto e dell'organo o dell'ufficio dell'amministrazione della Regione e degli enti dipendenti o delegatari di funzioni amministrative regionali nei confronti dei quali sono richiesti gli interventi.*
- c) richiedono agli interessati i chiarimenti o la integrazione della documentazione che si rendessero necessari;*
- d) ricevono i cittadini che accedono personalmente all'ufficio fornendo loro indicazioni sulla procedura da seguire o dando loro suggerimenti nei casi che manifestamente esulano dalla competenza del Difensore Civico.*

*e) procedono, a richiesta del Difensore Civico, alle ricerche giurisprudenziali o dottrinarie sulle questioni controverse, redigendo, quando sia opportuno, relazioni o motivate proposte;*

*f) intrattengono rapporti con i funzionari responsabili delle singole pratiche per la più rapida soluzione dei casi che hanno dato luogo a interventi del Difensore Civico;*

*g) curano l'archiviazione e la conservazione delle pratiche esaurite.”*

E' evidente - e le relazioni dei miei predecessori l'hanno sempre sottolineato - che l'espletamento di tutte le incombenze derivanti dal combinato disposto dei due articoli sopra citati richiederebbe una dotazione organica molto superiore rispetto a quella di cui hanno goduto i miei colleghi nel passato. Tuttavia, rendendomi conto delle difficoltà che incontra l'Amministrazione del Consiglio, carente di personale anche in altri servizi e considerata anche la difficoltà oggettiva a bandire subito nuovi

concorsi, mi permetto di proporre alcune soluzioni provvisorie che prevedono una dotazione di personale minima ma almeno pari a quella di cui hanno goduto i miei predecessori.

In fin dei conti, a fronte dell'organico attuale (2,33 dipendenti) non chiedo un organico pari a quello del Difensore Civico della Lombardia (21 dipendenti a tempo pieno) né a quello previsto per il Difensore Civico dell'Abruzzo (7 dipendenti ugualmente a tempo pieno) ma almeno pari a quello della Valle d'Aosta (4 dipendenti a tempo pieno, di cui 2 con la qualifica di funzionario).

Al di sotto di questa dotazione minima di personale, infatti, il Difensore Civico troverebbe difficoltà persino nella cura dell'ordinaria amministrazione.

Trattandosi comunque di soluzione provvisoria rimane sempre l'esigenza di bandire al più presto i concorsi almeno per i posti vacanti per l'assunzione del personale necessario per conferire anche all'Ufficio una struttura definitiva; senza tale soluzione (che chiedo più nell'interesse dei colleghi che mi succederanno che nel mio, considerata la lunghezza dell'iter concorsuale e la durata triennale dell'incarico) la situazione diventerà, col passare degli anni, sempre più difficile.

Del resto il bando di questi concorsi può ritenersi quasi un "atto dovuto" nei confronti dell'Ufficio che ricopro, se si considera che buona parte dei posti attualmente vacanti nell'organico del Consiglio era proprio originariamente destinata a soddisfare le esigenze dell'Ufficio del Difensore Civico.

Infatti, prima della riforma attuata con legge del 13 ottobre 2005, n.14, la L.R. istitutiva del Difensore Civico (art. 17, comma 2) prevedeva che esso si avvalesse *“di Uffici di segreteria con sedi periferiche presso le città sedi di Comitati circoscrizionali di controllo sugli atti degli enti locali”*. Nel 2003, tenendo conto di questa previsione legislativa, l'Ufficio di Presidenza del Consiglio approvò una pianta organica che prevedeva ben 224 dipendenti. Poiché però, con la novella del 2005, la norma che faceva riferimento alle sedi periferiche venne soppressa, i successivi concorsi (soprattutto quello per funzionari) vennero banditi per un numero di posti nettamente inferiore a quelli vacanti, e comunque nessuno degli assunti fu destinato all'Ufficio del Difensore Civico.

Se quindi si hanno veramente a cuore le sorti della difesa civica in Sardegna è indispensabile che almeno una parte dei posti previsti nella pianta organica e destinati originariamente a coprire le necessità delle sedi periferiche, sia quanto prima messo a concorso per rafforzare definitivamente la struttura dell'Ufficio.

#### **La situazione logistica.**

Parimente critica appare la situazione logistica del Servizio: al Difensore sono state destinate due stanze in un immobile sito alla via Cavour, Il dirigente del Servizio occupa una stanza posta al terzo piano del palazzo del Consiglio Regionale in via Roma e il funzionario una situata al quinto piano dello stesso palazzo; Tale distribuzione "a macchia di leopardo" è ascrivibile sia alla circostanza che dirigente e funzionario prestano la loro attività anche in altri servizi,

sia al fatto che l'immobile sito in via Cavour non dispone di un numero di stanze sufficiente a ospitarli.

Detto immobile, infatti, è composto solo da una sala d'attesa, da due stanze adibite ad uffici e da un bagno. E' chiaro che, anche in presenza di una dotazione organica più consistente, non sarebbe possibile alcuna organizzazione efficiente dell'ufficio se non venisse individuata una sede dotata di un numero di vani sufficiente ad ospitare tutto il personale.

Oltretutto sia l'edificio, sia le scale d'accesso appaiono privi di quei requisiti minimi di decorosità che la sede di una pubblica istituzione deve sempre garantire.

Ben diversa, invece, era la situazione logistica quando prestavano la loro opera i colleghi che mi hanno preceduto.

Fino al 2004, infatti, l'Ufficio del Difensore Civico aveva a disposizione un immobile in via Roma preso in locazione composto da un ingresso con vano "nicchia" (ove era collocata la scrivania della guardia giurata) sei vani (di cui uno adibito a sala d'attesa, uno ad ufficio del Difensore Civico, quattro ad uffici dei dipendenti) due bagni e un ripostiglio con porta (sede dell'archivio e della fotocopiatrice). Oltretutto – particolare non secondario- il Difensore Civico poteva accedere e uscire dalla sua stanza senza passare per la sala d'attesa.

\*\*\*\*\*

Purtroppo oggi la situazione è diversa e, alla luce dello scenario dianzi descritto, si comprende come il contenuto della relazione che sono tenuto a presentare, non possa che limitarsi ad

una succinta illustrazione di quel poco (ma molto in relazione ai mezzi) che si è riusciti a fare in questo primo anno di attività.

Preliminarmente si è cercato di individuare un *modus operandi* che permettesse di conseguire il miglior risultato con le poche risorse a disposizione. Si è pertanto operata la scelta di concentrare le energie esclusivamente nell'esame dei casi di stretta competenza di questo Ufficio, informando e consigliando i cittadini, negli altri casi, sul corretto e proficuo utilizzo degli strumenti offerti in particolare dalla legislazione recente.

Occorre ricordare, infatti, che dal 2004 (l'ultimo anno in cui c'è stato un Difensore Civico Regionale in Sardegna) il panorama normativo è profondamente mutato e, sulla scia della spinta innovativa impressa dalla legge 241/90, molti altri strumenti sono

stati offerti ai cittadini (anche se rimasti sconosciuti a gran parte della popolazione) per tutelare le loro ragioni. L'indicazione di questi strumenti è stata pertanto una delle principali attività che hanno impegnato la segreteria dell'Ufficio, soprattutto – come si è detto - relativamente a quelle materie su cui il Difensore Civico non ha competenza diretta, contribuendo notevolmente a ridurre il carico delle pratiche da risolvere.

Intanto si deve tener presente che anche in Italia hanno preso piede i cosiddetti “Metodi alternativi di risoluzione delle controversie”, (ADR ; dall'acronimo inglese di *Alternative Dispute Resolution*), soprattutto nella forma della mediazione – conciliazione, il cui preventivo esperimento è diventato oltretutto

condizione di procedibilità per molte materie rientranti nel contenzioso civile.

Tale metodo di risoluzione delle controversie è poi stato adottato anche da diversi erogatori di servizi (telefonia, acqua, energia elettrica ecc.) e dallo stesso gestore unico del servizio idrico integrato della Sardegna (ABBANOVA), nei cui confronti diverse sono state le lamentele rivolte a questo Ufficio.

In tutti i casi in cui erano previste apposite procedure conciliative gli utenti sono stati pertanto invitati ad avvalersene, ed è stata cura della segreteria di questo Ufficio fornire loro tutte le indicazioni necessarie.

In secondo luogo, le ultime modifiche apportate alla legge numero 241 del 1990 hanno fornito al cittadino, almeno sulla carta,

un ulteriore strumento per far valere le sue ragioni nei confronti dell'inerzia dell'amministrazione pubblica. Il Decreto legislativo n. 5/2012 ha infatti introdotto all'articolo 2 il comma 9 *ter* che prevede, qualora sia decorso inutilmente il termine per la conclusione di un procedimento, che il privato possa rivolgersi al soggetto titolare dei poteri sostitutivi perché, entro un termine pari alla metà di quello originariamente previsto, concluda il procedimento attraverso le strutture competenti o con la nomina di un commissario.

La norma è risultata utile particolarmente in tutti quei casi in cui responsabili dell'inerzia erano amministrazioni diverse da quella regionale (sulle quali, come è noto, il Difensore Civico regionale non ha competenza) perché ha permesso di indicare al cittadino uno

strumento che ovviasse all'impossibilità di questo Ufficio di intervenire direttamente.

In terzo luogo, con l'art. 5 del decreto legislativo 14 marzo 2013 n. 33, è stato introdotto l'istituto dell'*accesso civico* che prevede il diritto di chiunque di richiedere documenti, informazioni o dati, oggetto di pubblicazione obbligatoria secondo le vigenti disposizioni normative, qualora le pubbliche amministrazioni ne avessero omesso la pubblicazione.

A questa norma è probabilmente imputabile l'esiguità del numero di ricorsi presentati al Difensore Civico relativi al diniego avverso le istanze di accesso agli atti, in quanto spesso queste vertevano su documenti per i quali le pubbliche amministrazioni

avevano un obbligo di pubblicazione. L'attività dell'Ufficio in questo caso è stata rivolta a fornire ai cittadini tutte le informazioni necessarie perché potessero esercitare direttamente e proficuamente il diritto ad ottenere la pubblicazione.

Questa funzione consulenziale, che ha costituito il cuore dell'attività dell'Ufficio del Difensore Civico, si è potuta svolgere solo grazie allo spirito di massima collaborazione che ha animato tutti i dipendenti a me assegnati, che hanno dovuto dividersi tra le incombenze del mio ufficio e quelle relative agli altri servizi del Consiglio cui pure restavano destinati.

Come negli anni precedenti alla mia nomina, infatti, la segreteria dell'Ufficio ha continuato a svolgere corretta e puntuale attività di ascolto degli utenti; le doglianze dei cittadini sono state le

più disparate: dalle liti condominiali alle condizioni all'interno delle carceri, alla mancata corresponsione di contributi, ai mancati interventi di ristrutturazione delle case popolari ecc. Diversi sono stati i quesiti posti e a tutti, comunque, si è cercato di offrire una risposta che aiutasse a risolvere il problema.

Solo per i casi che non potevano essere affrontati dagli Uffici "per le vie brevi" si chiedeva che venisse formalizzata un'apposita richiesta di intervento del Difensore Civico, indirizzando l'utenza a presentare la formale istanza attraverso la modalità della posta preferibilmente elettronica o in alternativa ordinaria.

Le istanze "formali" che sono state presentate nell'anno 2014 si distinguono in due tipologie:

1) Le istanze per mancata o insoddisfacente risposta a richiesta di notizie sullo stato di una pratica o di un procedimento;

2) I ricorsi avverso diniego di istanza di accesso agli atti.

In questo primo anno di attività le richieste di intervento formali, rivolte al Difensore Civico, sono state 26 e sono state tutte debitamente istruite. A tutte le richieste di informazioni inviate le pubbliche amministrazioni hanno sempre puntualmente risposto.

Nell'anno di attività in esame i ricorsi pervenuti al Difensore Civico avverso il diniego di accesso agli atti sono stati sette di cui due accolti, due dichiarati irricevibili per decorso dei termini e tre non accolti.

E' evidente che questi numeri non sono sufficienti a giustificare l'esistenza di un Ufficio che tuttavia sconta le conseguenze di una scarsa visibilità, imputabile anche alla vacanza dell'incarico protrattasi per quasi un decennio.

E' vero che la legge istitutiva del Difensore Civico prevede l'utilizzo dei media anche televisivi per diffondere la conoscenza del ruolo e delle potenzialità dell'Istituto presso tutti i cittadini sardi, tuttavia comprensibili ragioni di opportunità (il pericolo che l'ufficio venisse subissato da una molteplicità di richieste di intervento su materie anche non di competenza di questo Ufficio, alle quali per le carenze dianzi esposte, non si sarebbe stati in grado di dare risposte, con grave nocumento dell'immagine dell'Ufficio del

Difensore Civico e della stessa Amministrazione regionale) hanno consigliato di rinviare l'impiego di questi strumenti.

Poiché , peraltro, tale rinvio non può protrarsi all'infinito, nello spirito comunque di una collaborazione propositiva, mi permetto di suggerire - per cercare di bypassare l'ostacolo della difficoltà oggettiva di bandire nell'immediato nuovi concorsi e allo stesso tempo rafforzare l'Ufficio - o l'introduzione di modifiche normative che permettano all'Ufficio di realizzare un sistema di collaborazioni professionali, o la stipula di una convenzione con le università che consenta di utilizzare dottorandi in materie giuridiche anche come stagisti.

Del resto il capitolo di bilancio relativo all'Ufficio da me ricoperto prevede una posta cospicua, originariamente destinata

alla indennità del Difensore Civico (e alla quale lo stesso ha inteso rinunciare, volendo svolgere la sua attività a titolo del tutto gratuito) che adesso potrebbe quindi essere utilizzata per il fine dianzi accennato.

Per quanto riguarda la carenza di locali adeguati, se non si vuole riprendere il discorso di una locazione di un'immobile fuori dal palazzo del Consiglio, si potrebbe valutare o la possibilità di utilizzare i locali della biblioteca, una volta che la stessa venisse trasferita nei nuovi locali della ex Manifattura Tabacchi o, addirittura, l'utilizzo di alcuni locali presenti nella stessa ex Manifattura, in modo da far fronte, non solo alla situazione contingente, ma anche di risolvere definitivamente le

problematiche logistiche, che altrimenti si riproporrebbero inevitabilmente ai miei successori.

Queste sono le proposte; spetta ora al Consiglio valutare il da farsi: se consentire all'Ufficio la sola sopravvivenza o se decidere, pur nelle difficoltà attuali, di dotarlo degli strumenti necessari a permettergli di funzionare, facendo però presente che eventuali deficienze che ovviamente si verificheranno non sono imputabili alla mancanza di buona volontà o a scarsa propensione al lavoro (peraltro. giova ribadirlo, prestato gratuitamente dal sottoscritto) ma alle oggettive difficoltà che vengono incontrate.

Cagliari, 25 marzo 2015

Il Difensore Civico

- Dott. Felice Contu -

