

PREMESSA

1) Oggetto della relazione

La presente relazione riguarda l'attività svolta dall'ufficio del difensore civico per la Regione Liguria nel corso dell'anno 1998.

Essa si riallaccia alla precedente relazione riguardante il 1997, la quale costituisce, con particolare riferimento alla parte generale, la naturale premessa da cui partire. In essa, infatti, venivano poste in evidenza varie esigenze di adeguamento della legislazione nazionale che, in parte, rimangono ancora insoddisfatte, anche se in altra parte sono state invece affrontate dalla normativa intervenuta nel frattempo.

Il richiamo alla relazione dell'anno precedente vale in particolare modo per quanto riguarda il ruolo del difensore civico in Italia e la funzione che tale figura può svolgere per una maggiore efficienza della pubblica Amministrazione.

A tal proposito occorre ricordare, innanzi tutto, per una esauriente visione del problema nel suo insieme, la evoluzione compiuta nel tempo dall'istituto della difesa civica, attraverso l'attribuzione di poteri di intervento di ufficio, originariamente mancanti, la possibilità concessa agli enti locali (forse anticipando i tempi, come ha dimostrato lo scarso utilizzo di tale facoltà) di nominare propri difensori civici, la istituzione e la conseguente nomina di un difensore civico europeo.

Va osservato peraltro che, se pochissimi comuni e nessuna provincia, almeno in Liguria, hanno nominato un proprio difensore civico, il convenzionamento con il consiglio regionale per l'utilizzo del difensore civico regionale da parte degli enti locali ha avuto un significativo sviluppo, attualmente gli enti convenzionati sono abbastanza numerosi, come si ricava dagli elenchi riportati più avanti nella presente relazione, ed il loro numero è in costante aumento (anche se manca ancora il convenzionamento con il comune del capoluogo regionale, peraltro già deliberato da tempo dal consiglio comunale).

2) schema della relazione

La presente relazione si articola come segue:

- una prima parte viene dedicata all'ulteriore esame (dopo le osservazioni fatte nella relazione precedente) della riforma introdotta dalla legge 15 maggio 1997, n. 127, con una indicazione dei più interessanti-problemi che si sono evidenziati nel corso dei primi tempi di applicazione della nuova normativa (entrata in vigore da circa un anno e mezzo);

- una seconda parte esamina più concretamente il lavoro svolto, innanzi tutto sotto il profilo statistico, nelle sue varie articolazioni; a questo proposito appare opportuno anticipare che nell'anno 1998 si è constatato un ulteriore aumento degli interventi, i quali sono passati in breve tempo, da circa 2.000 del 1996 a circa 3.300 nel 1997 ed a circa 3.500 del 1998 (i dati statistici sono compiutamente analizzati nella parte seconda - titolo 1).

Le ragioni di tale fatto sono numerose e vanno dall'ampliamento delle competenze al diffondersi della conoscenza dell'istituto da parte dei cittadini, anche per effetto del ripetuto comparire di notizie relative

all'attività del difensore civico sulla stampa ed alle iniziative di informazione assunte. Fra queste va ricordato l'opuscolo illustrativo, stampato dalla banca CA.RI.GE. S.p.A. come generoso contributo alla divulgazione dell'attività svolta da questo ufficio (d'intesa con la presidenza del consiglio regionale) nella rilevante tiratura di 40.000 copie: esse sono state inviate, con la collaborazione dei provveditorati agli studi delle quattro province liguri, a tutte le scuole medie superiori della regione per essere distribuite fra gli studenti, ed inoltre, con la collaborazione della direzione delle poste italiane S.p.A., agli uffici postali della regione per essere messe a disposizione del pubblico; altre copie sono state inoltre inviate a tutti i comuni della regione, ovvero messe a disposizione del pubblico che accede a questo ufficio.

La rappresentazione statistica dell'attività svolta sarà completata dall'esemplificazione dei casi la cui trattazione è parsa più significativa, sia in ordine alla materia di competenza istituzionale - nel cui ambito sono compresi anche gli interventi effettuati ai sensi della legge n. 127/97 - sia in relazione a problematiche attinenti alla sfera extraistituzionale della funzione.

Un altro capitolo si occuperà della materia relativa a campi particolari di attività, quali i problemi della tutela della salute dei cittadini

e degli handicappati e la partecipazione ai comitati etici di vari ospedali nonché alla consulta psichiatrica; nello stesso capitolo saranno trattati anche altri argomenti, come quello della tutela delle popolazioni nomadi e degli utenti e consumatori.

A tutto ciò faranno seguito, nella terza parte, delle osservazioni conclusive dedicate, come già nella relazione dell'anno scorso, ad una valutazione, alla luce dell'esperienza oltre che della situazione normativa, delle potenzialità dell'istituto della civica difesa: verrà compiuto un tentativo di identificare le linee dello sviluppo futuro e le possibilità di ulteriore miglioramento dell'efficienza della pubblica amministrazione.

Un capitolo infine tratterà delle condizioni operative di questo ufficio e delle sue necessità di potenziamento.

Articolata come sopra, la presente relazione vuole costituire l'adempimento, in maniera organica e razionale, dell'obbligo di relazione annuale stabilito dalle leggi regionali (articolo 8 l.r. 5 agosto 1986, n. 17, articolo 17 l.r. 26 aprile 1985, n. 27 ed articolo 5 l.r. 1 luglio 1994, n. 30) nonché dalla legge 15 maggio 1997, n. 127 - articolo 16.

Come tale la presente relazione viene indirizzata innanzi tutto al presidente del consiglio regionale, quale rappresentante dell'ente che ha

istituito questo ufficio; inoltre essa è indirizzata anche ai presidenti delle due camere del parlamento, in relazione alle funzioni statali che la legge n. 127/97 ha attribuito al difensore civico.

Ancora, la relazione viene trasmessa ai vari enti convenzionati ed ai massimi responsabili delle varie amministrazioni statali a livello regionale, nonché a tutti i sindaci e presidenti delle giunte provinciali esistenti nella regione.

Infine ogni altro interessato che la richieda potrà averne copia..

PARTE PRIMA

LE INNOVAZIONI LEGISLATIVE

1) La legge n. 127/97 (c.d. Bassanini due)

Come era già stato posto in rilievo nella relazione precedente, il legislatore italiano, proseguendo l'opera di ammodernamento della pubblica amministrazione già avviata in precedenza (basti ricordare le leggi 8 giugno 1990, n. 142, 7 agosto 1990, n. 241 e 15 marzo 1997, n. 59) ha dettato nel 1997 una lunga serie di disposizioni in materia di organizzazione e funzionamento della pubblica amministrazione con la legge 15 maggio 1997, n. 127.

Per la parte che qui interessa va ricordato innanzi tutto l'articolo 16, il quale ha stabilito che i difensori civici delle regioni e delle province autonome esercitano, fino alla istituzione del difensore civico nazionale, le “ **funzioni di richiesta, di proposta, di sollecitazione e di**

informazione " che gli ordinamenti locali attribuiscono agli stessi nei confronti delle strutture regionali e provinciali, e riferiscono annualmente ai presidenti del senato e della camera dei deputati.

L'articolo 17, commi 38 e 39, della stessa legge prevede inoltre che, quando un determinato numero di componenti dei consigli provinciali e comunali ne faccia richiesta, le deliberazioni della giunta e del consiglio sono sottoposte al controllo, nei limiti delle illegittimità denunciate, ad opera dei difensori civici provinciali o comunali, e fino alla istituzione di questi ad opera del comitato regionale di controllo.

Quando - come in Liguria si è verificato in un buon numero di casi, che sono specificatamente indicati in appendice, i consigli comunali o provinciali si siano convenzionati con il consiglio regionale per l'esercizio delle funzioni di difensore civico dell'ente locale da parte del difensore civico regionale, quest'ultimo si viene a trovare nella veste per esercitare - come di fatto si è già verificato - le predette funzioni di controllo.

Ciò ha peraltro determinato l'insorgere di un problema di ripartizione delle competenze che sarà esaminato tra breve (cfr n. 2.1)

Infine l'articolo 17, comma 45, della stessa legge prevede che il difensore civico regionale, ove costituito, nomini un **commissario ad**

acta per l'emissione di atti obbligatori per legge delle province e dei comuni.

Anche in questo caso potrebbe nascere qualche incertezza, come si vedrà a suo luogo (cfr n. 2.2).

2) problemi interpretativi

2.1) rapporti fra difensore civico e CO.RE.CO

Come veniva ricordato nella relazione precedente, dopo l'entrata in vigore della legge n. 127/97, sono sorti vari problemi di applicazione delle nuove norme, che appaiono in parte superati dalle prassi nel frattempo invalse, e per la cui trattazione si rinvia alla relazione suddetta.

Fra tali problemi tuttavia uno si è palesato abbastanza grave, avendo dato origine ad un conflitto interpretativo tra questo ufficio ed il CO.RE.CO (comitato regionale di controllo) della Liguria: si tratta della identificazione dell'organo cui spetti la competenza a provvedere nel caso in cui venga richiesto l'intervento ai sensi dei commi 38 e 39 dell'articolo 17 (della ricordata legge n. 127/97) da parte del previsto

numero di consiglieri comunali di uno dei comuni convenzionati con il consiglio regionale in merito all'intervento di questo ufficio; ciò qualora il convenzionamento stesso abbia avuto luogo prima dell'entrata in vigore dell'articolo 8 della legge n. 142/90 (che facoltizza i comuni e le province ad istituire, con norma inserita nello statuto, propri difensori civici), ovvero anche dopo l'entrata in vigore di tale normativa ma quando il convenzionamento abbia avuto luogo senza la previsione, nello statuto dell'ente locale, di tale possibilità.

Il problema è stato sollevato dal segretario comunale di un comune della regione (convenzionatosi prima della legge n. 142/90) che si è rivolto a questo ufficio ed al CO.RE.CO. dopo aver preso visione dell'affermazione, contenuta nella relazione precedente di questo difensore, sulla competenza del difensore civico nei confronti di tutti gli enti convenzionati.

A ciò è seguita una presa di posizione favorevole al perdurare della propria competenza da parte del CO.RE.CO., una contraria opinione manifestata da questo ufficio, ed un successivo scambio epistolare, nonché un incontro fra lo scrivente ed i presidenti delle due sezioni del CO.RE.CO.: tuttavia le opposte interpretazioni sono rimaste invariate.