



CONSIGLIO DELLA PROVINCIA AUTONOMA DI TRENTO

UFFICIO DEL DIFENSORE CIVICO

RELAZIONE ANNUALE 2005

“Quando una contraddizione è un vicolo cieco che è assolutamente impossibile aggirare, se non con una menzogna, allora sappiamo che in realtà è una porta. Bisogna fermarsi e bussare, bussare, bussare, instancabilmente, in uno spirito di attesa insistente e umile. L’umiltà è la virtù più essenziale nella ricerca della verità”.

Simone Weil

INDICE

| | |
|--|----|
| Presentazione | 1 |
| 1. Riepilogo dell'attività svolta nel 2005 | 9 |
| <i>a) I risultati</i> | 9 |
| <i>b) Le materie</i> | 16 |
| <i>c) La conoscenza dell'istituto</i> | 22 |
| <i>d) Profili organizzativi e rapporti istituzionali</i> | 30 |
| 2. Problemi di rilievo provinciale | 35 |
| <i>a) Inserimento di insegnanti disabili nelle graduatorie di ruolo</i> | 35 |
| <i>b) Riconoscimento del servizio svolto presso le scuole materne</i> | 37 |
| <i>c) Modalità di erogazione delle pensioni integrative</i> | 39 |
| <i>d) Sanzioni per difformità di impianti termici</i> | 40 |
| <i>e) Potenziamento del trasporto pubblico</i> | 42 |
| <i>f) Parcheggi presso l'aeroporto "V. Catullo" di Verona</i> | 43 |
| <i>g) Riconoscimento del volontariato internazionale</i> | 44 |
| <i>h) Applicazione di una valutazione media al personale comandato</i> | 46 |
| 3. Problemi di rilievo regionale | 47 |
| <i>a) Requisiti delle associazioni di solidarietà internazionale</i> | 48 |
| <i>b) Corso abilitante dei segretari comunali per la Provincia di Bolzano</i> | 49 |
| 4. Problemi di rilievo comprensoriale | 51 |
| <i>a) Assegnazione provvisoria di alloggio pubblico</i> | 51 |
| 5. Problemi di rilievo comunale | 52 |
| <i>a) Il problema delle minoranze consiliari</i> | 53 |
| <i>b) Comportamento degli agenti di Polizia municipale</i> | 56 |
| <i>c) Applicazione ICI sulle aree ad edificabilità potenziale</i> | 58 |
| <i>d) Il passaggio dalla tassa rifiuti solidi urbani alla tariffa di igiene ambientale</i> | 60 |
| 6. Problemi di rilievo sanitario | 63 |
| <i>a) Criteri per la valutazione dell'autonomia deambulatoria</i> | 64 |

7. Una riflessione generale in merito alla progettazione delle opere pubbliche.....69

8. Un esempio di caso non di competenza: le cosiddette “multe pazze”71

APPENDICE

A) Relazione sul tirocinio svolto presso l’Ufficio del Difensore civico.....79

**B) Intervento della Difensore civico al Convegno “Vent’anni di Difensore
civico trentino. L’istituto tra presente e passato”103**

C) Esito della rilevazione di soddisfazione dell’utenza del servizio.....113

Composizione dell’ufficio nell’anno 2005:

Difensore civico Donata Borgonovo Re

Direttore dell’ufficio Maria Ravelli

Funzionario Saverio Agnoli – Liliana Visintainer

Segreteria Laura Cinquemani – Rosanna Mazzurana –
Ida Pellegrini

Tirocinante Maria Elena Micalizzi

Signor Presidente, Signore e Signori Consiglieri,

siamo giunti, seppure con considerevole ritardo del quale mi scuso, al consueto appuntamento con la Relazione annuale del Difensore civico, come previsto dalla legge istitutiva dell'Ufficio, l.p. 20 dicembre 1982, n. 28.

Credo sia superfluo, in questa nostra seconda occasione di confronto, dedicare spazio ad una introduzione generale: nulla è cambiato, nel metodo e nello spirito che ispira il nostro lavoro, rispetto allo scorso anno.

Mi interessa invece cogliere l'opportunità offerta da questo spazio introduttivo per fornire alcuni chiarimenti ed alcune risposte che mi paiono necessari alla luce della discussione avvenuta in Consiglio sulla Relazione 2004 e che, purtroppo, non è stato possibile esaminare in altra sede. Credo infatti sia importante rendere il più possibile trasparente e comprensibile questa comunicazione annuale, che ha certamente anche lo scopo di documentare compiutamente l'attività del nostro ufficio, favorendone una sempre più approfondita conoscenza da parte dei Consiglieri provinciali che ne rappresentano l'interlocutore privilegiato. Sperando di aver ricostruito in modo completo le questioni sollevate dal Consiglio e confermando fin d'ora la mia piena disponibilità (meglio, il mio vivo desiderio) ad un confronto diretto con i Consiglieri, nei modi e nelle forme che mi si vorranno eventualmente indicare, suddividerei i chiarimenti in tre punti relativi, rispettivamente, agli ambiti di competenza (a), al metodo di lavoro (b) ed all'organizzazione dell'ufficio (c).

(a) Va premesso che il Difensore civico trentino ha una vasta capacità di intervento istituzionale poiché si rivolge, in base a quanto previsto da norme di legge, all'amministrazione provinciale, agli enti titolari di delega –limitatamente

alle funzioni delegate- ed alle amministrazioni periferiche dello Stato; mentre, in base alle convenzioni sottoscritte, opera anche nei confronti della maggioranza dei Comuni trentini (164 su 223), della Regione Trentino-Alto Adige/Sud Tirolo, di dodici IPAB, di due Comprensori e di un Consorzio B.I.M. . Tuttavia, vi sono casi in cui il cittadino che si rivolge all'ufficio lamenta un problema con un'amministrazione che, ad esempio, non è convenzionata con l'ufficio (uno dei 59 Comuni mancanti...) oppure si trova in un'altra Regione oppure ancora appartiene allo Stato centrale (un Ministero oppure una Ambasciata). Può anche esservi il caso che il problema sollevato sia riferibile non ad una vera e propria pubblica amministrazione ma a quello che noi, genericamente, definiamo 'ente di servizio' (si vedano i casi Telecom, Poste italiane, Trentino trasporti, Trenta ecc.).

In queste situazioni l'Ufficio, com'è tradizione dei Difensori civici regionali italiani fin dai primi anni della loro attività, non rigetta l'istanza del cittadino eccependo la propria incompetenza, ma cerca comunque di entrare in comunicazione con gli enti interessati, appellandosi allo spirito di collaborazione tra istituzioni pubbliche, per garantire al cittadino un sostegno ed un ausilio e per giungere, ed è quanto avviene in un numero significativo di occasioni, ad una positiva soluzione del caso trattato. D'altra parte, proprio le caratteristiche dell'istituto consentono questa estensione degli spazi di intervento: agendo con gli strumenti del dialogo, della persuasione, della mediazione il Difensore civico può fornire un utile supporto anche all'amministrazione, o all'ente di servizio, che pure non è formalmente soggetta alla sua azione. Le stesse amministrazioni centrali dello Stato (o le nostre ambasciate all'estero) assicurano una risposta senza mai aver eccepito la nostra mancanza di competenza.

Naturalmente questi interventi, che rappresentano all'incirca l'11% degli interventi complessivi dell'Ufficio, non condizionano lo svolgimento dell'attività, per così dire, ordinaria ma garantiscono ai cittadini un servizio aggiuntivo di cui sarebbero ingiustamente privi, data la mancanza di una legge nazionale sulla difesa

civica che finalmente risolva la disparità esistente nel nostro ordinamento in materia (e che consegua alla facoltatività dell'istituto), assicurando invece l'azionabilità del Difensore civico nei confronti di tutte le pubbliche amministrazioni.

Diverso è invece il problema relativo alle questioni di diritto privato che purtroppo, nonostante i chiarimenti sempre forniti preventivamente ai cittadini quando richiedono un appuntamento, di tanto in tanto vengono erroneamente portate alla nostra attenzione. Quest'anno siamo riusciti a scendere a 75 casi – contro i 79 del 2004 o addirittura i 139 del 2003-, limitandoci ad assicurare all'interessato alcune semplici informazioni in occasione del colloquio in ufficio ed indirizzandolo, a seconda delle caratteristiche del caso, o al Giudice di pace o ad altri soggetti competenti. Come ho già rilevato l'anno scorso, purtroppo spesso ci troviamo di fronte a persone con pochi mezzi, culturali ed economici, che avrebbero bisogno di una consulenza giuridica facilmente accessibile per risolvere questioni di natura civilistica per le quali non è necessario ricorrere al contenzioso: basterebbe insomma il consiglio di un esperto per definire la questione.

(b) Per quanto riguarda il metodo di lavoro, vorrei innanzitutto precisare che il Difensore civico interviene, in base all'art. 2 della nostra legge istitutiva, “su richiesta degli interessati” : non viene cioè specificato, come spesso facevano le prime leggi regionali in materia (anni '70 e '80), che solo il singolo cittadino possa rivolgersi all'ufficio. Dunque, come peraltro dispone espressamente il successivo art. 2 bis, gli ‘interessati’ che sono legittimati a rivolgersi al Difensore civico possono essere sia i singoli cittadini sia le realtà associative nelle quali peraltro – soprattutto alla luce della legislazione degli anni '90 in materia di enti locali- la cittadinanza si esprime con particolare intensità: a tutti l'ufficio è chiamato a garantire la propria azione di mediazione e di sollecito nei confronti dell'amministrazione. Certamente, sarebbe necessario ‘svecchiare’ la nostra normativa di riferimento rendendola più coerente con i principi affermatasi in questi

anni di profonda trasformazione della pubblica amministrazione: ad esempio, a questo proposito, segnalo la disposizione della legge ligure (14 marzo 2000, n.14) in base alla quale “il Difensore civico, su sollecitazione di chiunque, privato, ente, associazione anche di fatto che vi abbia diretto interesse” svolge le sue funzioni di garante dell'imparzialità e del buon andamento dell'amministrazione pubblica.

E' stato poi sollevato un dubbio in merito all'eventuale modifica dei tempi per i solleciti, che normalmente l'ufficio attivava se a trenta giorni dall'invio dell'intervento all'amministrazione interessata non faceva seguito una risposta. Non è stata modificata questa regola: normalmente, infatti, la segreteria seleziona i fascicoli risultanti ancora privi di riscontro ad un mese di distanza dalla comunicazione iniziale. E' il funzionario responsabile del caso a valutare poi come sollecitare l'amministrazione: spesso è fondamentale compiere prima una verifica telefonica, perché in molti casi la risposta è già pronta e magari è appena stata spedita. Ci sembra quindi inopportuno inviare, con una sorta di cieco automatismo, un sollecito scritto senza prima aver verificato le condizioni, tra loro molto diverse, dei singoli casi. Dobbiamo sempre ricordare che questo ufficio opera per scardinare i chiavistelli della burocrazia e non per riprodurre i modelli di chiusura: modulando la nostra azione e adattandola al caso concreto vorremmo renderla maggiormente efficace e convincente, allo scopo di ottenere risposte dall'amministrazione e, possibilmente, risposte favorevoli al cittadino. Dunque, per usare un'immagine che forse rende meglio di molte parole, noi tentiamo di costruire ponti e non muri...

Da ultimo, vorrei fare un cenno alle modalità utilizzate per svolgere la nostra attività. Qualche Consigliere dubitava dell'opportunità di ricorrere ai contatti verbali, ai colloqui telefonici, agli incontri in sostituzione della più tradizionale forma scritta. Due anni di esperienza mi portano serenamente ma fermamente a confermare l'importanza centrale, per il nostro lavoro, del contatto diretto e, laddove possibile, personale con i nostri interlocutori. Non solo questo facilita una

miglior comprensione reciproca, consentendo spesso di giungere in breve tempo ad una soddisfacente definizione del caso trattato, ma aiuta lo stesso cittadino a confrontarsi con maggior serenità con i funzionari o gli amministratori che ‘incarnano’ l’amministrazione. Quante volte una telefonata o una riunione o una visita in ufficio hanno consentito di instaurare un clima di ascolto e di reciproca disponibilità, eliminando rigidità inutili o diffidenze paralizzanti: guai se il Difensore civico non attivasse tutte le possibili strade per giungere ad una mediazione e ad una pacificazione, limitandosi a riprodurre le modalità di relazione documentale tanto care all’amministrazione eppure tanto criticate dai cittadini per la loro gelida estraneità.

Naturalmente, ogni fascicolo documenta puntualmente le attività svolte –che peraltro, spesso si affiancano alle comunicazioni scritte- e dunque per ogni caso è sempre possibile ricostruire con certezza l’iter seguito per giungere alla sua definizione.

(c) L’ultimo ambito di riferimento attiene alcuni profili di organizzazione dell’ufficio. Di particolare interesse mi pare la riflessione sulla necessità di meglio organizzare la presenza del Difensore civico sul territorio. Attualmente, i funzionari garantiscono una presenza mensile presso ogni sede di Comprensorio e tuttavia, come documentano anche i dati di quest’anno, la forte maggioranza dei fascicoli continua ad essere raccolta presso l’ufficio di Trento (si tratta del 77% dei casi). Va sottolineato comunque che molti cittadini, pur risiedendo in ‘periferia’, preferiscono venire a Trento per discutere del loro caso e dunque il dato complessivo non può essere attribuito ai soli residenti del capoluogo e dei dintorni. Certamente, sarebbe utile poter rendere più frequenti almeno alcuni recapiti comprensoriali (Rovereto, Riva del Garda, Cles) sui quali è già oggi più alta la richiesta di appuntamenti: lo stiamo valutando, ma dobbiamo tener conto delle forze di cui dispone l’ufficio (tre

funzionari, oltre alla sottoscritta) e della necessità di non sguarnire la presenza in sede, dove maggiore è l'afflusso dei cittadini.

E' stato posto un quesito sui costi degli eventuali tirocini svolti da studenti universitari presso il Difensore civico provinciale: il tirocinio è gratuito e non comporta nessun costo per il Consiglio. E' infatti compito dell'Università cui appartengono i tirocinanti stipulare apposita convenzione con l'INAIL per assicurare gli studenti interessati mentre compito dell'ufficio ospitante è quello di garantire un progetto formativo che dia 'sostanza' allo svolgimento dello stage (art.18, l.24 giugno 1997, n.196). Ho tuttavia sottoposto all'attenzione dei nostri uffici la possibilità di riconoscere al tirocinante una facilitazione per il pasto nel caso in cui non dovesse provenire dall'Università di Trento e non potesse quindi accedere alle mense universitarie della città: questo per evitare allo studente un onere aggiuntivo che, se avesse scelto di svolgere il proprio tirocinio presso una amministrazione adiacente alla sua sede universitaria, non avrebbe dovuto sostenere. Ho ricevuto purtroppo una risposta negativa. Spero comunque che in futuro, se si dovesse ripresentare il problema, si possa giungere ad una diversa decisione.

Concludendo, mi scuso con i Consiglieri per questa lunga premessa, ma spero di aver esaurientemente risposto ai dubbi ed ai quesiti sollevati nella discussione avvenuta lo scorso anno. Non mi resta che esprimere, come sempre, uno speciale ringraziamento a chi mi accompagna nel quotidiano impegno al servizio dei cittadini: Maria Ravelli, Liliana Visintainer, Saverio Agnoli, Laura Cinquemani, Rosanna Mazzurana e la nuova collega, Ida Pellegrini. La loro presenza, professionalmente e umanamente unica, costituisce il cuore pulsante dell'Ufficio del Difensore civico...

Un grazie anche alla nostra prima tirocinante, la dott. Maria Elena Micalizzi, studente del Corso di laurea specialistica in Istituzioni e politiche dei Diritti umani e

della Pace dell'Università di Padova, che si è inserita positivamente nel nostro gruppo di lavoro ed ha portato il suo prezioso contributo, di cui si dà conto in questa Relazione.

Rimetto quindi anche quest'anno ai Consiglieri quegli spunti di riflessione, di discussione e (ci auguriamo) di cambiamento che abbiamo ritenuto più significativi nell'ambito dell'attività svolta dall'Ufficio nel 2005 e che crediamo possano contribuire a promuovere una migliore qualità dell'azione amministrativa e, di conseguenza, della vita dei cittadini trentini.

La Difensore civico

Donata Borgonovo Re

1. Riepilogo dell'attività svolta nel 2005

a) I risultati.

L'attività svolta nel corso del 2005 ha conosciuto una lieve flessione per quanto riguarda il numero dei fascicoli aperti: parliamo infatti di **1221** fascicoli, a fronte dei **1281** dello scorso anno. Il dato tuttavia appare una fisiologica oscillazione del generale accesso all'ufficio: abbiamo avuto, in sostanza, 43 casi in meno con riferimento agli enti di competenza e 13 casi in meno con riferimento agli enti fuori competenza. Abbiamo anche diminuito, seppur di poco, le informazioni fornite in ufficio su questioni di diritto privato (da 79 a 75). Non siamo certamente in grado di valutare se tale flessione dipenda dal fatto che vi siano state meno difficoltà nei rapporti tra cittadini e amministrazioni –come ci si potrebbe augurare- oppure che vi siano situazioni cui i cittadini non sappiano di potersi rivolgere al Difensore civico per risolvere il loro problema. Rimane comunque ancora rilevante la mancanza di una diffusa e puntuale conoscenza dell'istituto.

| TOTALE FASCICOLI | | | | |
|--|--|--|----------------|---------------|
| CON RIFERIMENTO ALLE MODALITA' DI TRATTAZIONE | CON RIFERIMENTO ALL'ENTE COINVOLTO | | | TOTALE |
| | FASCICOLO SOGGETTO A COMPETENZA | FASCICOLO NON SOGGETTO A COMPETENZA | PRIVATI | |
| Con intervento verbale | 181 | 19 | 0 | 200 |
| Con intervento scritto | 518 | 76 | 0 | 594 |
| Informazioni in ufficio | 302 | 50 | 75 | 427 |
| TOTALE | 1001 | 145 | 75 | 1221 |

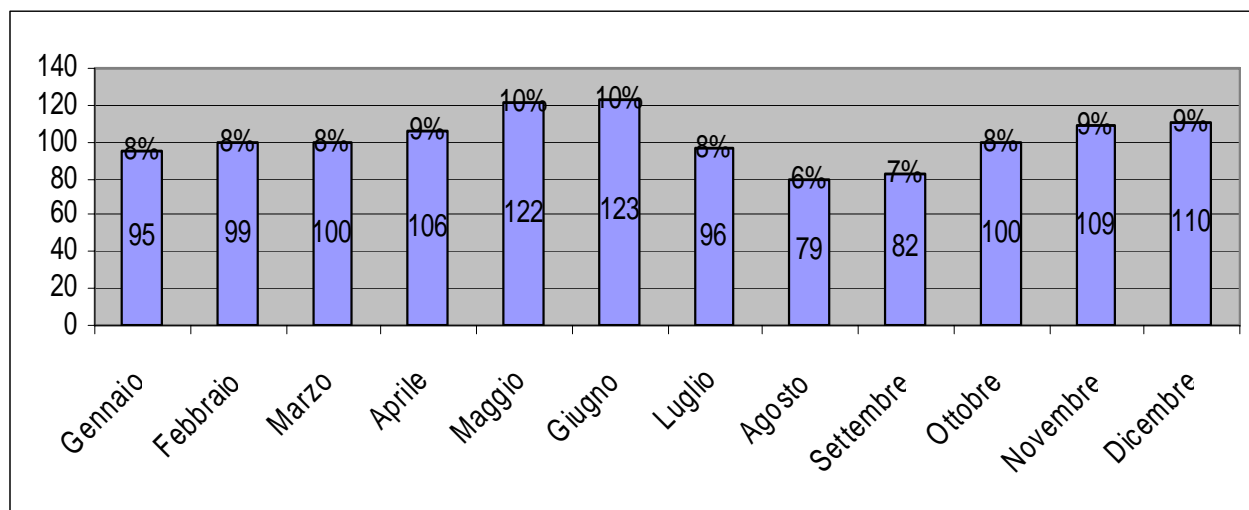
Mentre preciso che i dati relativi agli esiti (i quali sono inevitabilmente soggetti a modifiche temporali che intervengono anche dopo la fine dell'anno solare considerato) sono aggiornati alla metà di aprile 2006, vorrei ricordare che vanno aggiunti al computo dell'attività iniziata nel 2005 anche quei fascicoli risultanti ancora aperti al 31 dicembre 2004, per i quali si è dovuta proseguire l'azione interlocutoria e di sollecito dell'ufficio: si trattava di **351** casi (dei quali, **186** effettivamente aperti nel 2004 mentre i restanti risalivano ancora al 2003) che sono stati definiti perlopiù nel corso del 2005 (ne risultano ancora in attesa di conclusione **19**). Alla luce di questo dato appare particolarmente positivo il fatto che tra i fascicoli aperti nel 2005 risulti nettamente inferiore il peso dei fascicoli ancora in corso (si tratta per quest'anno di **135** casi, che rappresentano il 17% dei fascicoli complessivi), che si spera di definire nel 2006. Ciò significa che generalmente gli enti interpellati riescono a garantire risposte definitive in termini temporali più ragionevoli ancorché non sempre tempestivi come si desidererebbe.

| TEMPI DI RISPOSTA AGLI INTERVENTI | % |
|--|------------|
| Fino a 15 giorni | 21 |
| 1 mese | 22 |
| 2 mesi | 24 |
| 3 mesi | 11 |
| Più di 3 mesi | 15 |
| Mancata Risposta | 6 |
| Totale | 100 |

La tabella mostra i tempi di risposta gli interventi. Rispetto allo scorso anno notiamo un piccolo ma interessante miglioramento sul dato dei quindici giorni: siamo passati dal **19%** al **21%** dei casi. Tuttavia, le variazioni interessano in modo abbastanza omogeneo anche gli altri dati (in genere si tratta di due punti percentuali in più o in meno). Significativo mi pare comunque il decremento dei casi di mancata risposta ai singoli interventi (che potrebbero anche essere più d'uno all'interno del fascicolo considerato): passiamo infatti dal **9%** del 2004 al **6%** del 2005. C'è da augurarsi che si possa portare questo dato sempre più vicino allo zero...

In questo secondo anno di mandato è stato comunque consolidato il metodo di lavoro adottato ed illustrato nella Relazione precedente: si è cercato sempre un contatto diretto con le amministrazioni (nelle persone dei funzionari e degli amministratori), si sono facilitati e sostenuti i rapporti tra il cittadino interessato e l'ente coinvolto, si è svolta una costante azione informativa ed esplicativa a favore del cittadino, si sono suggerite alle amministrazioni soluzioni alternative più adeguate per il caso concreto, si sono coinvolte altre realtà di tutela dei cittadini sia istituzionali (Giudici di pace, Garante del contribuente, Consigliera di parità, CINFORMI) sia associative (Tribunale dei diritti del Malato, Handicrea) per la risoluzione di problemi di loro competenza oppure per promuovere un intervento comune sul caso presentato al nostro ufficio. L'elasticità e l'informalità che caratterizzano l'azione del Difensore civico permettono di scegliere le modalità ritenute di volta in volta più efficaci per giungere alla risoluzione del problema sollevato dal cittadino ed abbiamo quotidianamente conferma che davvero ogni caso merita di essere trattato con le modalità che si ritengono ad esso più adeguate e non secondo standards procedurali uniformi. Ogni fascicolo, naturalmente, permette di ricostruire i passaggi seguiti nella trattazione così da garantire sempre un quadro completo della vicenda. La stessa Procura della Repubblica, in occasione di una consultazione di fascicoli relativi ad una questione sottoposta al suo esame, ha avuto modo di rilevare "l'estrema trasparenza" della nostra attività.

Mostriamo ora, con il grafico che segue, l'andamento dell'apertura dei fascicoli nel corso del 2005: rispetto all'anno precedente abbiamo osservato una flessione significativa nei mesi di febbraio, di luglio e di settembre (rispettivamente meno 22, meno 19 e meno 20 fascicoli) ed un lieve aumento (di più 10) nei mesi di aprile e di dicembre.



Per quanto attiene l'esito riferibile ai fascicoli per i quali sono stati predisposti gli interventi (per intenderci, i 794 fascicoli riportati nella prima tabella dei quali 200 con intervento verbale e 594 con intervento scritto), questi sono i dati raccolti:

| ESITO DEI FASCICOLI CON INTERVENTO | | |
|---|------------|--------------|
| Informativo | 379 | 48% |
| Favorevole | 259 | 33% |
| Negativo | 17 | 2% |
| Mancata risposta | 4 | 1 % |
| In corso | 135 | 17% |
| TOTALE | 794 | 100 % |

Per agevolare la lettura della tabella sopra riportata, ricordo che l'esito definito 'informativo' è riferito a tutti quei casi in cui non vi sono situazioni di reale contrapposizione tra cittadino e amministrazione, ma si rende necessario chiedere a quest'ultima di fornire adeguate e dettagliate informazioni sulle ragioni della propria azione o del proprio comportamento, onde garantire al cittadino una chiara conoscenza di quanto lo interessa; l'esito 'favorevole' corrisponde ai casi in cui effettivamente l'amministrazione ha corretto la propria decisione o il proprio atteggiamento nella direzione desiderata dal cittadino e sostenuta dal Difensore civico; l'esito 'negativo' è invece legato alla conferma, da parte dell'amministrazione, delle decisioni o degli atteggiamenti messi in discussione da questo ufficio, che concordava con quanto richiesto dal cittadino. Dal 2006 vorremmo monitorare i casi in cui il cittadino, a seguito di una conclusione negativa del nostro intervento, si è rivolto agli organi di tutela giurisdizionale ottenendone un pronunciamento: sarà interessante verificare l'esito dei giudizi formulati in sede contenziosa in relazione all'azione precedentemente svolta dal Difensore civico in sede di composizione bonaria del conflitto ma non accolta favorevolmente dall'amministrazione interpellata. Abbiamo già qualche riscontro interessante, in proposito, ma ci riserviamo di studiare con attenzione la casistica e di riferirne nella prossima Relazione annuale.

Quanto dunque possiamo osservare dal quadro degli esiti dell'anno in commento sono certamente il lieve ma costante incremento degli esiti favorevoli (passiamo dal **31%** al **33%**), il raddoppio degli esiti negativi (dall'**1%** dello scorso anno al **2%** di questo) e la costanza dei fascicoli rimasti privi di una risposta dell'ente (è sempre l'**1%** del totale ed in numeri assoluti si tratta di quattro casi, rispetto ai cinque dell'anno scorso). Ricordo nuovamente che risultano in corso **135** fascicoli, che rappresentano il **17%** di quelli complessivamente aperti nell'anno 2005: un residuo che si è ulteriormente ridotto rispetto all'anno precedente, nel quale si parlava del 21% di fascicoli non conclusi, e che documenta la continuità del

positivo orientamento delle amministrazioni a garantire in tempi brevi le dovute risposte.

Sono comunque stati necessari interventi di sollecito che, pur essendo diminuiti in numero assoluto (ma il dato non è utilizzabile in considerazione della diminuzione dei fascicoli complessivamente aperti), rappresentano ancora un'attività rilevante. Come già osservato nella presentazione, i fascicoli vengono sempre visionati alla scadenza dei 30-35 giorni e laddove manchi ancora una risposta da parte dell'amministrazione, si provvede ad interpellare gli uffici interessati per sollecitarne l'invio. I dati riportati in tabella comprendono sia i solleciti telefonici sia i solleciti scritti:

| AMMINISTRAZIONE INTERESSATA | SOLLECITI | % |
|--|------------------|------------|
| | | |
| Amministrazioni centrali dello stato | 10 | 3 |
| Amministrazioni periferiche dello Stato e analoghi | 30 | 9 |
| Enti convenzionati | 161 | 48 |
| Enti non convenzionati | 23 | 7 |
| Enti titolari di delega - Enti funzionali | 26 | 8 |
| Enti vari | 6 | 2 |
| Provincia autonoma di Trento | 63 | 19 |
| Regione Trentino Alto Adige | 2 | 1 |
| Altri Enti Pubblici e analoghi | 16 | 5 |
| TOTALE | 337 | 100 |

Rispetto allo scorso anno va osservata innanzitutto la diminuzione del numero complessivo di solleciti (passati da **386** a **337**), che costituisce dato significativo alla luce del numero complessivo di interventi svolti: erano infatti **1032** quelli riferiti al

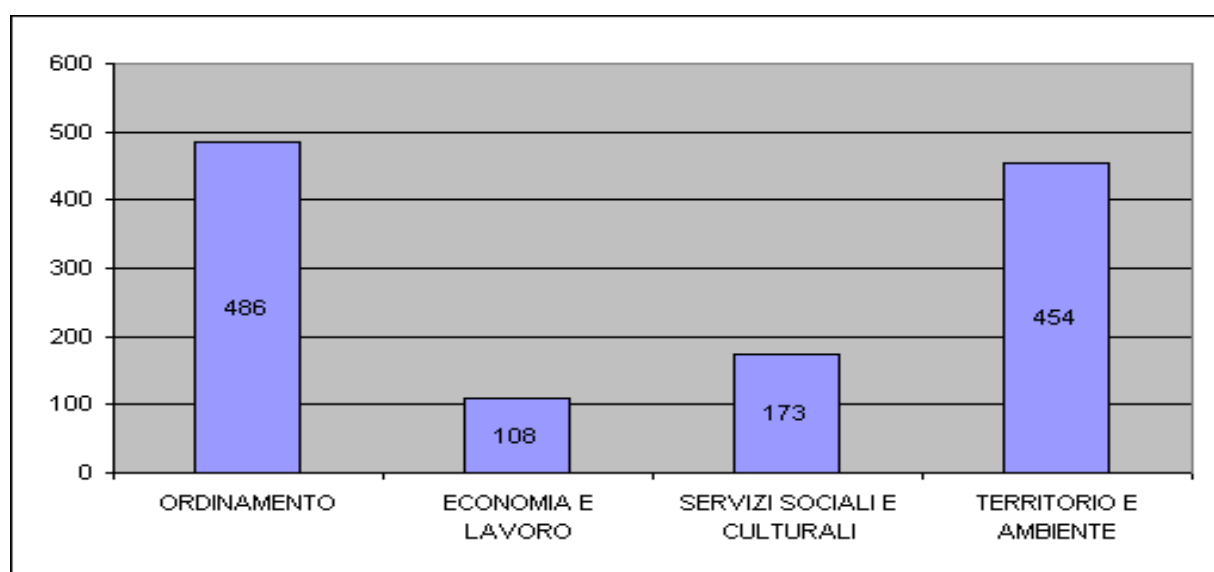
2004 mentre sono **1029** quelli riferiti al 2005 (il dettaglio è riportato nella tabella a pag.40 degli Allegati). Viene cioè confermato quanto sottolineato nel commentare i tempi di risposta e cioè la maggior disponibilità degli enti a corrispondere con l'ufficio in tempi accettabili. Ad esempio, nei confronti degli Enti convenzionati (sono stati sommati anche i dati riferiti alla Regione che, pur essendo convenzionata, ha una 'voce' separata nelle tabelle) sono stati fatti **428** interventi quest'anno e sono stati necessari **163** solleciti; nel 2004 gli interventi furono **403** ed i solleciti **177**. Certamente, per il cittadino questo trend positivo nella qualità delle relazioni rappresenta un elemento di grande importanza, perché è garanzia di una effettiva attenzione, da parte dell'amministrazione interpellata, nei suoi confronti e di una effettiva considerazione del suo problema. Per l'ufficio del Difensore civico è altrettanto importante rilevare che il dialogo con gli enti si può svolgere pacatamente e rispettosamente, in un'ottica di reciproca collaborazione, senza il ricorso a continue e defatiganti sollecitazioni.

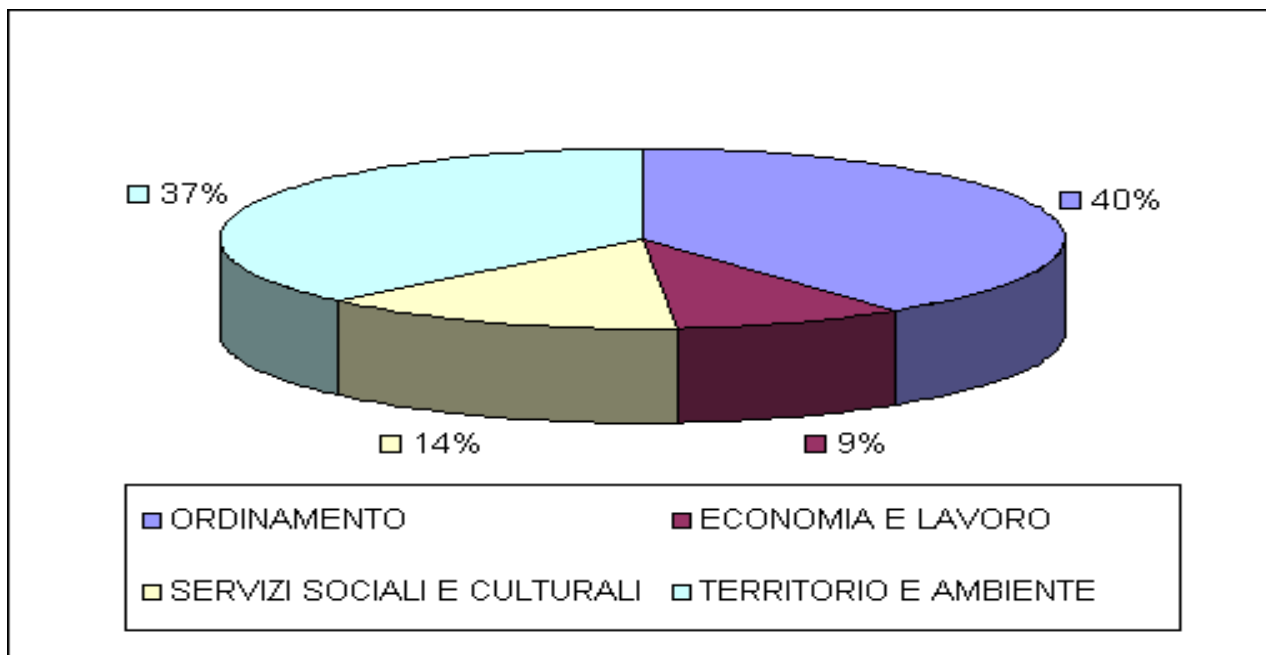
Ci sono, ovviamente, molti margini di miglioramento: mi riferisco ad esempio agli uffici provinciali, rispetto ai quali gli interventi del 2005 sono sì diminuiti (**225** contro i **267** dell'anno precedente), ma sono aumentati i solleciti (**63** contro i **57** del 2004). In percentuale, se l'anno scorso si è dovuto insistere con gli uffici provinciali per ottenere una risposta nel **21%** dei casi, quest'anno lo si è dovuto fare nel **28%** dei casi. Ancor più difficile appare la situazione delle amministrazioni periferiche dello Stato, nei cui confronti il Difensore civico interviene a norma della "Bassanini 2" (l.127/1997, art.16): i solleciti sono stati necessari nel **35%** dei casi, benché si sia migliorato il dato dell'anno precedente che era del **42%** (in numeri assoluti, si parla di **88** interventi e **30** solleciti nel 2005; di **93** interventi e **39** solleciti nel 2004). Sarà insomma necessario moltiplicare gli sforzi nei confronti delle amministrazioni che ancora faticano a ridimensionare i propri tempi di risposta, anche se bisogna tener conto che quando i casi trattati sono di particolare complessità o coinvolgono diversi

soggetti pubblici è comprensibile e giustificabile una –ragionevole- dilatazione dei tempi.

b) Le materie.

Come sempre, le tematiche trattate dall'ufficio sono le più varie e toccano ampiamente tutti i settori in cui operano le pubbliche amministrazioni. Per darne un quadro complessivo, in termini di numeri assoluti e di percentuale, vengono inseriti due grafici :





Ordinamento e territorio- ambiente sono dunque i due settori nei quali si concentra il maggior numero di richieste di intervento da parte dei cittadini, con particolare riferimento alle questioni attinenti ai tributi ed all'urbanistica. Le schede che seguono distinguono, nel dettaglio, le singole materie; abbiamo preferito non eliminare dall'elenco le materie per le quali quest'anno non è stato aperto nessun fascicolo perché anche l'assenza di problemi, laddove in passato ce ne sono stati, ci pare pur sempre un dato significativo. In ciascun settore, sono state segnalate con il grassetto le materie in cui è stato sollevato il maggior numero di quesiti:

| 1 ORDINAMENTO | | |
|----------------------------|---|------------|
| 1.1 | Elezioni | 3 |
| 1.2 | Referendum e Iniziative popolari | 0 |
| 1.3 | Enti Pubblici | 0 |
| 1.4 | Enti Locali | 9 |
| 1.5 | Organizzazione e Personale | 77 |
| 1.6 | Attività Amministrativa-Procedimento | 7 |
| 1.7 | Trasparenza- rapporti con il cittadino | 24 |
| 1.8 | Servizi Pubblici | 20 |
| 1.9 | Documenti e Atti | 34 |
| 1.10 | Libro Fondiario e Catasto | 8 |
| 1.11 | Contratti- Contabilità | 29 |
| 1.12 | Tributi e Tariffe | 119 |
| 1.13 | Beni Pubblici | 12 |
| 1.14 | Giurisdizione civile | 80 |
| 1.15 | Giurisdizione penale | 10 |
| 1.16 | Sanzioni amministrative | 51 |
| 1.17 | Diritto e Rapporti Internazionali | 1 |
| TOTALE | | 484 |
| 2 ECONOMIA E LAVORO | | |
| 2.1 | Lavoro collocamento | 11 |
| 2.2 | Previdenza e Assicurazioni sociali | 48 |
| 2.3 | Agricoltura | 21 |
| 2.4 | Zootecnia | 0 |
| 2.5 | Foreste | 4 |
| 2.6 | Usi ivici | 0 |
| 2.7 | Credito | 0 |
| 2.8 | Miniere, cave e acque mnerali | 2 |
| 2.9 | Energia | 0 |
| 2.10 | Industria | 0 |
| 2.11 | Artigianato | 5 |
| 2.12 | Commercio | 4 |
| 2.13 | Esercizi Pubblici | 4 |
| 2.14 | Turismo | 0 |
| 2.15 | Immigrazione ed Emigrazione | 9 |
| TOTALE | | 108 |
| | | |
| | | |

| 3 SERVIZI SOCIALI E CULTURALI | | |
|--------------------------------------|--|------------|
| 3.1 | Assistenza e Volontariato | 38 |
| 3.2 | Sanità | 27 |
| 3.3 | Igiene e Sicurezza pubblica | 48 |
| 3.4 | Scuola e Istruzione | 36 |
| 3.5 | Formazione Professionale | 7 |
| 3.6 | Scuola dell'Infanzia e Asili nido | 11 |
| 3.7 | Sport e Attività ricreative | 4 |
| 3.8 | Beni e Attività culturali | 2 |
| 3.9 | Minoranze etniche e linguistiche | 0 |
| | TOTALE | 173 |
| 4 TERRITORIO E AMBIENTE | | |
| 4.1 | Urbanistica | 136 |
| 4.2 | Espropriazioni | 52 |
| 4.3 | Acque Pubbliche e Opere Idrauliche | 7 |
| 4.4 | Opere pubbliche | 66 |
| 4.5 | Protezione civile | 3 |
| 4.6 | Edilizia Abitativa | 94 |
| 4.7 | Trasporti-viabilità-diritto della strada | 74 |
| 4.8 | Tutela dell'ambiente e del paesaggio | 2 |
| 4.9 | Inquinamento | 9 |
| 4.10 | Tutela della flora e della fauna, caccia e pesca | 10 |
| | TOTALE | 453 |

Non si discosta dal quadro dello scorso anno la rinnovata predominanza delle questioni in materia di urbanistica (136): le richieste di intervento sono connesse soprattutto alle condizioni di rilascio di autorizzazioni e concessioni edilizie ed alla contestazione di presunti abusi edilizi. Vorrei solo fare un'osservazione sulla difficoltà, spesso manifestata dai cittadini, ad accettare gli effetti delle sanatorie rilasciate dai Comuni a norma della legislazione urbanistica provinciale (artt.122 e 128 l.p.5 settembre 1991, n.22) che consentono, ove non vi sia contrasto con rilevanti interessi urbanistici o vi sia conformità con gli strumenti urbanistici in vigore, la permanenza di opere realizzate abusivamente dietro il pagamento di una sanzione. Risulta per molti inaccettabile la cultura della sanatoria soprattutto perché accanto ai profili di rilievo urbanistico, rispetto ai quali l'amministrazione interviene

secondo la procedura richiamata, esistono frequentemente profili di rilievo civilistico che non sono in alcun modo considerati, obbligando i cittadini ad attivare strumenti contenziosi di tutela. Si ha insomma la percezione che nei casi in cui opera la sanatoria l'ente pubblico 'abbandoni' il proprio ruolo di garante del buon governo del territorio e dunque rinunci ad assicurare un equilibrio tra le diverse istanze proprietarie, all'interno di un complessivo quadro di legalità e correttezza. I cittadini, insomma, si aspettano dal Comune una tutela più ampia, nell'ambito della quale interessi pubblici e interessi privati trovino una ragionevole composizione e non sia possibile ai singoli travalicare i limiti posti dall'ordinamento all'esercizio del diritto di proprietà. Temo comunque che, non potendosi intervenire su questo argomento, non vi sia altro spazio se non quello di raccomandare ai Comuni prudenza e trasparenza nell'applicare le norme sulla sanatoria, così da assicurare adeguatamente i cittadini, 'vittime' dell'abuso commesso, non solo della legittimità dell'azione sanante ma anche dell'attenzione prestata dall'amministrazione alle eventuali necessità di contemperare interessi confliggenti.

Seguono poi i casi in materia di trasporti e viabilità (74), i problemi connessi alla realizzazione di opere pubbliche (66) –cui è dedicato un apposito paragrafo- e, ma sempre in misura decisamente minore da quanto ci si potrebbe aspettare, le questioni inerenti le espropriazioni (52).

Un breve cenno meritano i problemi legati all'edilizia abitativa (94) che attengono sfere molto delicate della vita delle persone e che spesso appaiono di impossibile soluzione per ragioni assolutamente sottratte alle capacità di questo ufficio: mi riferisco ai casi di emergenza abitativa sollevati da cittadini che occupano alloggi gravemente carenti e che, pur essendo collocati in graduatoria, non hanno speranza di ottenere l'assegnazione di un appartamento ITEA per mancanza di appartamenti disponibili. Persino di fronte a situazioni di sfratto esecutivo (ricordo le telefonate concitate con un Sindaco di grande disponibilità e sensibilità, allo scopo di trovare un tetto per una famiglia con figli minori rimasta, letteralmente, per strada...)

le strutture competenti non sono state in grado di individuare, sul territorio del Comprensorio, una soluzione abitativa. L'edilizia pubblica è oggi fortemente sollecitata dal bisogno di un numero crescente di cittadini che non è nelle condizioni di affrontare i costi del mercato della casa e che si trova nella necessità di rivolgersi ai servizi sociali per richiedere un sostegno economico per il pagamento dell'affitto, cui altrimenti non riuscirebbero a far fronte. Il problema ci appare davvero rilevante né bastano gli sforzi e l'attenzione degli operatori dei servizi per individuare una soluzione: solo una politica lungimirante e diffusa sul territorio potrebbe dare adeguate risposte alla crescente debolezza espressa dai cittadini di questa comunità.

Un altro problema diffuso, sempre in materia di edilizia abitativa, è quello relativo alle difficoltà di convivenza tra gli assegnatari degli alloggi pubblici che, nonostante i controlli svolti dagli Ispettori, gli espressi inviti al rispetto delle regole condominiali ed i tentativi di mediazione e di dialogo attivati, presso ITEA, dall'Ufficio rapporti con l'utenza, sfociano talvolta in pesanti conflittualità cui si può porre rimedio solo spostando in altro alloggio il nucleo interessato. E ciò non è sempre possibile o per la già rilevata mancanza di alloggi disponibili o per la temporanea indisponibilità, da parte di ITEA, ad assumere gli oneri sempre connessi al cambio alloggio. Dunque, i cittadini si rivolgono al Difensore civico nella speranza di dare maggior forza alla loro segnalazione –che spesso non ritengono sufficientemente considerata da parte dell'ente competente- e di ottenere maggior considerazione delle loro difficoltà. In realtà, dal confronto con gli uffici interpellati risulta come sempre venga attivata una procedura di verifica delle criticità segnalate dagli inquilini benchè sia poi difficoltoso giungere ad una soluzione condivisa della questione.

Passando al vasto settore relativo all'ordinamento, il peso maggiore degli interventi ricade nell'ambito della materia tributi e tariffe (119), dove le questioni attengono perlopiù i problemi di calcolo dell'ICI e di determinazione della tariffa rifiuti (ai quali peraltro sono dedicati due paragrafi della relazione). Su queste

tematiche, peraltro, si è chiesto un intervento da parte del Consorzio dei Comuni per poter individuare, nei limiti del possibile, orientamenti interpretativi e modalità applicative omogenei, da concordare con gli enti territoriali al fine di evitare incongrue disparità di trattamento dei cittadini. Osserviamo infatti come, inevitabilmente, l'esercizio dell'autonomia rischi di comportare, pur all'interno di un territorio non esteso e con caratteristiche omogenee, differenze rilevanti nella gestione dei tributi di istituzione statale che i cittadini faticano a comprendere e ad accettare.

Concludo questo riepilogo della casistica affrontata nel 2005 dall'Ufficio sottolineando, ancora una volta, l'estrema eterogeneità delle materie trattate che richiede un notevole sforzo, da parte dei funzionari e della Difensore civico, in termini di preparazione, aggiornamento, studio. Si è quindi avviato un piccolo percorso di formazione interna allo scopo di approfondire alcuni dei temi di maggior complessità che più frequentemente sono oggetto di richieste di intervento; nel 2005 sono stati tenuti, grazie alla disponibilità davvero squisita di alcuni esperti, tre incontri sul sistema delle riscossioni (dott. Corsi di UNIRISCOSSIONI), sul problema degli abusi edilizi (dott. Gilli del Servizio Urbanistica) e sul sistema dei tributi locali (dott. Geminiani del Servizio autonomie locali). Benché i ritmi e le esigenze di lavoro dell'Ufficio rendano difficile ritagliare gli spazi che sarebbero necessari per accedere a proposte formative più ampie ed approfondite, siamo consapevoli della necessità di individuare altri momenti di formazione ed aggiornamento per garantire ai cittadini un servizio sempre più competente ed adeguato alla complessità dell'agire amministrativo.

c) La conoscenza dell'istituto.

Anche nel corso del 2005 sono state numerose le occasioni di incontro con i cittadini, in particolare con i giovanissimi e con gli anziani, ai quali si è potuto far

conoscere l'istituto del Difensore civico, risultato ancora ai più –mentre per i ragazzi ciò appare normale, un po' meno lo è per gli adulti!- una interessante novità. Ho infatti osservato come, nonostante siano ormai trascorsi vent'anni da quando l'ufficio ha iniziato ad operare in Trentino, il Difensore civico costituisca ancora oggi per troppi cittadini un soggetto sconosciuto o venga, nella migliore delle ipotesi, confuso con la figura del Giudice di pace: in ogni caso, per la maggioranza degli interlocutori presenti nei diversi momenti di confronto pubblico, la scoperta dell'esistenza del Difensore civico ha permesso di colmare una innegabile lacuna. Mi sembra dunque importante sottolineare i contenuti e le modalità di questa attività divulgativa perché rientra a pieno titolo tra i compiti istituzionali del Difensore civico assicurare la piena diffusione della conoscenza dell'istituto, al fine di garantire ai cittadini l'effettivo accesso ad una forma di tutela che è stata pensata proprio per loro.

1. Incontri con le scuole: gli incontri, che quest'anno hanno coinvolto 8 istituti superiori e 7 scuole dell'obbligo, avvengono nell'ambito delle iniziative di visita al Consiglio provinciale promosse dalla Presidenza del Consiglio stesso, allo scopo di far conoscere anche ai più giovani le istituzioni che li governano ed i delicati meccanismi della democrazia rappresentativa. La presentazione del Difensore civico si inserisce dunque in questo percorso conoscitivo: naturalmente, poiché le classi interessate abbracciano età molto diverse –dalla quinta elementare al termine delle superiori- è importante adeguare la comunicazione alle caratteristiche degli ascoltatori. E devo dire che i profili di 'universalità' di questo istituto si prestano ad essere comunicati tanto ai bimbi -la cui vivace curiosità è spesso per me un grande stimolo ad essere chiara e precisa nelle spiegazioni- quanto ai giovani -cui si vorrebbe offrire maggiori strumenti per vivere con consapevolezza il proprio ruolo di cittadini-. Inoltre, la consegna del dépliant informativo predisposto l'anno scorso consente di 'fissare' quanto appreso nell'incontro e di trasmettere anche in famiglia

le conoscenze più importanti, permettendo un ulteriore ampliamento del numero di persone che, direttamente o indirettamente, vengono effettivamente in contatto con l'istituto. Il confronto con le classi, e con i loro insegnanti, rappresenta inoltre una preziosa occasione di conoscenza reciproca e di ascolto -che talvolta fa emergere problemi di cui l'ufficio potrebbe occuparsi- e mi pare favorisca l'instaurarsi di un rapporto di fiducia con l'istituzione, percepita come posta al servizio dei cittadini sotto il segno della disponibilità e della gratuità.

E' stato tenuto infine un incontro con i giovani partecipanti al Progetto Polis, sul tema "Crescere nella responsabilità": il progetto prevedeva un itinerario tra le istituzioni per fornire ai trenta partecipanti gli strumenti idonei per esercitare un ruolo di cittadinanza attiva all'interno delle proprie comunità.

2. Incontri con le Università della terza età e del tempo disponibile: nel 2005 l'esperienza del Difensore civico è stata presentata nelle sedi di Volano, Sanzeno, Vigo di Ton, Lasino, Molveno, Besenello, Borgo Valsugana, Riva del Garda, Fiera di Primiero, Trento, Vigolo Vattaro, Denno, Avio, Brez e Spiazza Rendena. Sono state dunque 15 le tappe di questo percorso di conoscenza dell'istituto che hanno permesso di raggiungere all'incirca 650 persone, in un clima sempre piacevole che permette di trasmettere non solo dati ed informazioni teoriche sul Difensore civico ma anche la straordinaria esperienza di umanità che interpretare questo ruolo consente di vivere. Questi incontri, caratterizzati da una notevole curiosità verso un soggetto così atipico nel panorama tradizionale di tutele offerto dall'ordinamento -né giudice, né avvocato, né politico, né amministratore: ma allora CHI è?-, hanno permesso di offrire ai cittadini una visione complessiva dell'istituto, inserito nel solco di una tradizione europea che conta quasi due secoli di storia (a partire dalla figura dell'*Ombudsman* introdotto dalla Costituzione svedese del 1809) e che ha assunto una dimensione mondiale (una lista non aggiornata di *Médiateurs* e *Ombudsman* individua circa 200 istituti distribuiti dall'Africa del Sud al Brasile, dal

Madagascar all'Estonia, dal Guatemala alla Tunisia...). Colpisce molto gli ascoltatori scoprire che il Difensore civico appartiene ad un'esperienza così vasta e così diffusa e che dunque lo stesso Trentino, come pure le Regioni italiane che hanno istituito l'Ufficio, ha preso a modello uno strumento di tutela del cittadino inizialmente estraneo alla cultura giuridica italiana, facendolo proprio. Per i partecipanti agli incontri, l'aver acquisito una chiara conoscenza della funzione che riveste l'istituto si è dimostrato immediatamente utile: qualcuno di loro, si è già rivolto all'Ufficio, magari recandosi presso il recapito comprensoriale che consente di evitare il viaggio fino a Trento.

3. Incontri sul territorio e partecipazione a Convegni: sono stati organizzati alcuni incontri sul territorio su iniziativa delle amministrazioni comunali che desideravano presentare ai propri cittadini il Difensore civico provinciale. Si tratta dei Comuni di **Malosco, Valfloriana e Fivè**: quest'ultimo, in particolare, ha voluto sottolineare la firma della convenzione, avvenuta pochi mesi prima, offrendo ai propri cittadini un confronto pubblico con il Difensore civico che garantisse loro la piena conoscenza di un nuovo strumento di tutela; l'incontro ha permesso, grazie alla presenza del Giudice di pace avv. Antolini, di chiarire le differenze tra i due istituti sui quali, spesso, viene fatta molta confusione non solo da parte dei cittadini, ma persino da parte degli organi di informazione.

A **Tione** è stato invece tenuto un intervento di introduzione al percorso formativo "Professione cittadino", promosso sul territorio dalla Scuola di preparazione sociale (SPS), sul tema della conoscenza delle nostre istituzioni.

Inoltre, è iniziata una interessante collaborazione con le ACLI trentine attraverso l'organizzazione di due primi incontri, presso i circoli **ACLI dell'Argentario e di Sopramonte**, dal significativo titolo "Difensore civico e cittadini: alla scoperta di una tutela quasi sconosciuta". Lo scopo degli incontri, che sono proseguiti presso

altre sedi nel 2006, è quello di fornire a sempre più cittadini le informazioni necessarie per ricorrere, quando necessario, all'ufficio del Difensore civico.

Vorrei infine ricordare la partecipazione in qualità di relatrice a due incontri pubblici:

- Tavola rotonda tra Difensori civici, coordinata da Antonio Lubrano, nel Convegno *“Uno per tutti; un Difensore civico a tutela di tutti i cittadini”* (Roma 11-12 novembre, organizzato dal Difensore civico della città di Roma e dall'Università degli studi 'Roma Tre'). Il dibattito conclusivo del Convegno ha dato vita ad un gruppo di lavoro, del quale faccio parte, per la redazione di una proposta di legge quadro in materia di difesa civica e di istituzione del Difensore civico nazionale;
- Giornata di studi *“Il carcere dentro la città”* (Padova 18 novembre, organizzato dal Comune di Padova e dal Coordinamento carcere città di Padova), nella parte dedicata alla figura del Garante dei diritti delle persone private della libertà personale con una relazione in tema di *“Rapporto con il Difensore civico”*.

4. Utilizzo dei media: strumenti significativi per la diffusione della conoscenza del servizio offerto dal Difensore civico sono certamente i mass-media. In primo luogo, l'Ufficio ha proseguito anche quest'anno la ormai tradizionale collaborazione con la rivista *Consiglio provinciale cronache*, che ha consentito di mettere a disposizione dei cittadini che la ricevono a casa, come pure dei Consiglieri provinciali e degli amministratori, sia la rassegna dei casi più significativi seguiti via via dall'Ufficio, sia la presentazione delle attività di maggior interesse esterno svolte dallo stesso (si pensi, ad esempio, alla campagna informativa avviata nel febbraio, all'esito dell'indagine sulla soddisfazione dei nostri utenti, alla pubblicazione di ampi stralci della relazione annuale o alle attività istituzionali quali la firma delle nuove convenzioni).

E' stata inoltre avviata una nuova collaborazione con il Notiziario *on line* disponibile sul sito web del Consiglio provinciale: a cadenza quindicinale viene inviata la breve presentazione di un caso che si ritiene di particolare interesse e di utilità per un più ampio numero di cittadini. Questa modalità comunicativa si è rivelata efficace soprattutto per l'eco che in molte occasioni la stampa locale ha dato ai problemi trattati: abbiamo osservato che su circa ventisei casi pubblicati sul web, una decina sono stati quelli ripresi dai giornali.. In due occasioni, in particolare, si sono aperti dibattiti vivaci e ricchi di spunti: ad agosto, in tema di rapporti tra Comuni e Difensore civico ed in settembre, in tema di formazione delle graduatorie degli insegnanti. Non c'è dubbio che lo strumento informatico, garantendo immediatezza e 'freschezza' alle notizie, riesca a rendere più visibile ed accessibile, naturalmente alle persone che ne fanno normale uso, le informazioni sul funzionamento e sulla competenza del Difensore civico, facilitando loro l'accesso all'Ufficio e, soprattutto, orientandoli in questa scelta.

Ricordo anche la prosecuzione della gradevole e fruttuosa collaborazione con Radio Dolomiti che, nell'ambito della programmazione dedicata alle attività del Consiglio, inserisce una nicchia dedicata all'illustrazione di casi del Difensore civico. Anche questa modalità comunicativa ha la grande capacità di raggiungere le persone che, magari, meno utilizzano la carta stampata ma gradiscono l'ascolto di una narrazione, narrazione che peraltro consente di trasmettere anche le emozioni e la passione che è più difficile esprimere con lo scritto.

Vorrei ricordare un interessante intervento nell'ambito della trasmissione curata da CINFORMI-Centro informativo per l'Immigrazione, "Mondi in Trentino", che va in onda su RTTR: lo scopo era quello di fornire anche ai cittadini stranieri che vivono e lavorano in Trentino una corretta informazione sull'esistenza, sulle funzioni e sull'utilità del Difensore civico (maggio 2005). Abbiamo l'impressione che il messaggio abbia efficacemente raggiunto i destinatari perché notiamo, seppur si tratti ancora di piccoli numeri, una crescita di stranieri tra gli utenti dell'Ufficio.

Per concludere, segnalo due iniziative adottate da altrettanti comuni trentini finalizzate a diffondere la conoscenza dell'istituto tra i propri cittadini: il comune di Arco, che aveva presentato nel proprio Notizario la figura del Difensore civico, inserendo poi nel risvolto di copertina –dedicato agli organi comunali- un apposito riquadro con i recapiti dell'ufficio, ha quest'anno dedicato al Difensore civico un apposito paragrafo all'interno delle Carte dei servizi (Edilizia privata e Polizia municipale), predisposte nell'ambito del "Progetto Qualità". E' certamente segno di maturità istituzionale il fatto che un'amministrazione fornisca ai cittadini una completa informazione sulle tutele cui eventualmente ricorrere in caso di insoddisfazione rispetto al proprio operato: è quanto ci si augura facciano esplicitamente tutte le amministrazioni. Anche il comune di Fiavè, dopo l'incontro tenutosi tra Difensore civico e cittadini, ha presentato nel dettaglio le caratteristiche e le funzioni dell'ufficio nel proprio organo informativo, "Lungo il Carera", raggiungendo così tutte le famiglie con una efficace ed esauriente comunicazione...di pubblica utilità!

5. I vent'anni del Difensore civico trentino: nel marzo 1985, il Consiglio provinciale nominava il primo Difensore civico trentino, il dott. Enrico Bolognani (riconfermato per un secondo mandato nel maggio 1989). Nel dicembre 2005 l'Ufficio ha dunque voluto festeggiare i suoi primi vent'anni con una mattinata di lavori: "*Vent'anni di Difensore civico trentino. L'istituto tra passato e futuro*", questo il titolo dell'incontro. E' stata l'occasione, purtroppo condivisa da poche persone e da pochi rappresentanti delle nostre istituzioni, per ascoltare la testimonianza di tutti i Difensori civici trentini che si sono succeduti in questi venti anni di attività dell'Ufficio. Bolognani, Olivo, Bortolotti e la sottoscritta si sono confrontati sull'esperienza da ciascuno vissuta, sulle difficoltà incontrate, sulle soddisfazioni e sui limiti di un ruolo così difficile da interpretare efficacemente: e sullo sfondo, sono sfilati cittadini e amministratori, colleghi di altre Regioni e di altri

Stati, in una grande ricchezza di storie e di attività il cui comune denominatore è la difesa civica, come essenziale –e purtroppo misconosciuto- strumento di garanzia delle democrazie mature.

Ma poiché non si vive di ricordi, la seconda parte dei lavori è stata dedicata all'analisi delle prospettive di crescita dell'istituto, grazie alla partecipazione della dott. Maria Grazia Vacchina, Difensore civico della Regione Valle d'Aosta –analisi del progetto di legge per l'istituzione di un difensore civico nazionale e del ruolo della Conferenza nazionale dei Difensori regionali-, della dott. Burgi Volgger, Difensore civico della Provincia autonoma di Bolzano –estensione delle funzioni del Difensore civico quale garante dei minori- e del dott. Vittorio Gasparrini, Dirigente dell'Ufficio del Difensore civico toscano –ruolo del Difensore civico in ambito sanitario e attività delle Commissioni miste conciliative-; il contributo della scrivente, in materia di protezione dei soggetti deboli, è riportato in appendice. Quanto emerso dalla discussione documenta, da un lato, la forte vitalità dell'istituto che, nel suo ruolo di mediatore e garante della qualità delle relazioni tra cittadini e amministrazioni, ha visto crescere progressivamente i propri spazi di intervento; dall'altro, le potenzialità di futuri sviluppi nel disegno delle competenze del Difensore civico, sempreché il legislatore, nazionale e regionale, si atterrà alle raccomandazioni del Consiglio d'Europa che ritiene necessario evitare un'eccessiva proliferazione di figure di garanti settoriali per la tutela di particolari gruppi (minori, immigrati, disabili, carcerati: si veda la Risoluzione 80/1999 riportata nel volume degli allegati).

Sembra importante, a questo punto, sottolineare la necessità di riscrivere la legge provinciale in tema di difesa civica, non tanto per assicurare al Difensore civico strumenti di azione più incisivi rispetto a quelli attualmente riconosciutigli, quanto perché la legge istitutiva del 1982 è oggi decisamente superata dalle profonde e radicali trasformazioni avvenute nelle pubbliche amministrazioni in questi vent'anni (cito alla rinfusa, ad esempio, le norme sul procedimento amministrativo,

la figura del responsabile del procedimento, le funzioni dirigenziali ed il principio di distinzione tra politica e amministrazione, la doverosità dell'azione amministrativa), e non corrisponde più alle esigenze di buon funzionamento di questo ufficio. Rilevo infatti che, in ragione delle carenze della normativa di riferimento, in molti casi ormai l'ufficio opera sulla base di una prassi istituzionale che si è consolidata nel tempo, confrontandosi piuttosto, in termini di legittimità, con i testi legislativi più recenti adottati da altre Regioni italiane (in particolare, Toscana, Emilia-Romagna, Molise, Liguria, Valle d'Aosta). Mi auguro quindi che il Consiglio possa colmare questa lacuna con una tempestiva azione legislativa, la cui complessità è certamente mitigata dall'esistenza di un ampio numero di modelli normativi di qualità, la cui validità in termini operativi è suffragata quotidianamente dall'esperienza dei colleghi Difensori civici regionali. Credo che questo impegno produrrà ricadute positive ed estremamente soddisfacenti sulla comunità trentina.

d) Profili organizzativi e rapporti istituzionali.

Per quanto riguarda l'organizzazione dell'Ufficio, vanno rilevate quest'anno la sostituzione di una collaboratrice della segreteria transitata all'INPS, Manuela Poletto (che ricordiamo e ringraziamo per essere stata felicemente con noi!), con una collega proveniente dal Servizio organo collegiali, Ida Pellegrini (che ringraziamo invece per essere giunta felicemente tra noi!), e la presenza, a partire dal mese di settembre, di una tirocinante frequentante il corso di Laurea specialistica in Istituzioni e politiche dei Diritti umani e della pace dell'Università di Padova, dott. Maria Elena Micalizzi che, come meglio documentato dalla Relazione riportata in appendice, ha seguito alcuni temi di interesse dell'Ufficio.

Come è già stato riferito in *Consiglio provinciale cronache* di febbraio, è stata condotta per circa quattro mesi una piccola indagine a campione, realizzata in via sperimentale dall'ufficio per avere un'idea di massima sul grado di soddisfazione dei

cittadini che qui si rivolgono (il testo è riportato in appendice). Mi limito a ricordare che l'esito della rilevazione (condotta su circa 160 cittadini) è stato positivo, sia per quanto riguarda le modalità di accesso al colloquio, sia per quanto attiene l'impatto con la struttura, ed ha documentato una soddisfacente qualità dei rapporti tra il servizio ed i suoi utenti. Sarebbe a questo punto interessante procedere ad una vera e propria analisi della *customer satisfaction* da condurre con una rilevazione sistematica presso tutti i cittadini che si rivolgono all'ufficio del Difensore civico, per valutarne in modo approfondito non solo i punti di forza o di debolezza ma le possibili evoluzioni future, anche in ragione delle aspettative dei cittadini.

Per quanto attiene i rapporti istituzionali, vanno in primo luogo ricordate le nuove **convenzioni** sottoscritte nel corso del 2005; cinque sono stati i Comuni che si sono aggiunti agli enti locali già convenzionati: **Fiavè, Ospedaletto, Dambel, Pozza e Pelugo**. La firma della convenzione è sempre un'occasione preziosa di confronto con gli amministratori che generalmente sono mossi dalla convinzione che il rapporto con i propri cittadini possa essere sostenuto e facilitato dall'intervento del Difensore civico e che la stessa amministrazione possa trarre complessivo beneficio da tale intervento.

Di forte valore simbolico credo sia stata la sottoscrizione della convenzione tra Difensore civico/*Volksanwaltschaft* della Provincia autonoma di Bolzano, Difensore civico della Provincia autonoma di Trento e **Regione Trentino-Alto Adige**: la Regione è infatti priva di un proprio istituto di difesa civica ed ha accettato la proposta delle due Difensore civiche provinciali di estendere le competenze di tutela anche nei confronti dell'amministrazione regionale –che peraltro, in via di cortesia e di collaborazione istituzionale, già in passato garantiva risposta agli interventi del Difensore-. L'accordo comporta anche la messa a disposizione dell'Ufficio traduzioni della Regione, compatibilmente con lo svolgimento della propria ordinaria attività, per tradurre testi e materiali relativi all'istituto della difesa civica. E' stato dunque un significativo momento di accordo tra istituzioni, per il quale devo

ringraziare non solo la collega Burgi Volgger –cui mi lega una profonda intesa professionale e personale- , ma anche l'ex Difensore civico Alberto Olivo che, nel suo ruolo di Direttore dell'Ufficio legislativo, ha sostenuto e portato a termine l'accordo.

Per quanto attiene i rapporti istituzionali con il Consiglio provinciale, la Difensore civico è stata sentita in audizione (il 12 dicembre) dal Gruppo di lavoro per la razionalizzazione del sistema normativo, costituito dal Presidente del Consiglio con decreto 1992 del 17 marzo 2005 ed operante nel quadro degli obiettivi fissati dalla mozione n. 21, approvata dal Consiglio provinciale il 17 febbraio 2005. Lo scopo dell'audizione era quello di verificare quali esigenze di razionalizzazione e di semplificazione legislativa potevano emergere dalla quotidiana attività di questo Ufficio, il cui ordinario rapporto con l'azione amministrativa e con le difficoltà dei cittadini costituisce una preziosa fonte di conoscenza delle eventuali criticità dell'assetto normativo cui viene data applicazione. Ringrazio nuovamente il Gruppo di lavoro ed il suo Coordinatore, il Consigliere Roberto Pinter, per aver dato spazio anche al Difensore civico in questa prima fase di ascolto e di confronto da loro attivata.

Vi sono stati poi una serie di incontri con soggetti istituzionali: il Procuratore generale della Repubblica, dott. Dragone; il Questore di Trento, dott. Deiana; il Presidente del Tribunale regionale di giustizia amministrativa del Trentino-Alto Adige, dott. Numerico ed i Giudici di pace, con la Responsabile dell'ufficio regionale competente dott. Tassinari. Lo scopo degli incontri era, accanto alla presentazione dell'ufficio e dei suoi compiti istituzionali, concordare con gli interlocutori modalità di reciproca collaborazione ed eventuali progetti comuni nell'ambito della tutela dei diritti dei cittadini. In particolare, l'incontro con i Giudici di pace ha permesso di confrontarsi sulla confusione che ancora fanno i cittadini tra i diversi istituti di tutela e di accordarsi su interventi informativi che consentano ai nostri uffici di orientare correttamente le persone verso la tutela più adeguata al loro

caso. Quasi immediatamente, abbiamo rilevato un aumento delle presenze di cittadini ad un recapito comprensoriale, indirizzati al nostro ufficio dal Giudice di pace cui si erano rivolti...

Sono poi proseguite le attività della **Commissione mista conciliativa** presieduta dal Difensore civico che, nel corso del 2005, è intervenuta per esaminare il Rapporto sulle segnalazioni e sui reclami predisposto dal Servizio Rapporti con il pubblico dell'Azienda sanitaria e per incontrare il Comitato dei Direttori della Azienda: mi limito a sottolineare che, pur in un ambito delicato e peculiare come quello sanitario, si è riusciti ad impostare una serena e soddisfacente collaborazione, dato il comune obiettivo di garantire ai cittadini un servizio sempre più attento e capace di dialogare con i suoi utenti.

Il Difensore civico è anche componente del **Coordinamento interistituzionale per la tutela delle persone in situazione di handicap**, previsto dalla l.p.10 settembre 2003, n.8 (Disposizioni per l'attuazione delle politiche a favore delle persone in situazione di handicap) con il compito di formulare pareri e valutazioni in merito alle politiche provinciali in tema di handicap (art.6). In particolare, il Coordinamento ha svolto, nel corso del 2005, l'esame dei progetti presentati dalle Associazioni e da singoli cittadini per l'ottenimento dei contributi di cui al 'Fondo provinciale per interventi a favore delle persone in situazione di handicap' (art.7), esprimendo le proprie valutazioni sulla congruità degli stessi agli scopi del Fondo. Peraltro, la partecipazione del Difensore civico è richiesta dalla legge in funzione di tutela e rappresentanza delle persone in situazione di handicap e delle associazioni che operano a sostegno di esse e dunque richiede una costante attenzione alle problematiche segnalate da queste persone direttamente all'ufficio o, indirettamente, attraverso i media.

Da ultimo, vorrei segnalare un'interessante iniziativa promossa dall'Associazione Tremembè, in collaborazione con il Consorzio dei Comuni, ANCI (Associazione nazionale comuni italiani) e CINFORMI (Centro informativo per

l'immigrazione della Provincia di Trento) ovvero il progetto "Integrazione – Buone pratiche di accoglienza e integrazione in Trentino": la Difensore civico è stata chiamata a far parte della Commissione provinciale che ha valutato le esperienze ed i progetti di accoglienza ed integrazione degli stranieri presentati dai Comuni trentini. La Commissione ha premiato i progetti selezionati in occasione della presentazione pubblica del Rapporto annuale 2005 sull'immigrazione in Trentino, curato dal CINFORMI.

2. Problemi di rilievo provinciale.

Vorrei passare ora all'esame dei problemi che riteniamo di particolare rilievo per il legislatore provinciale e per la cui soluzione sarebbe necessario o intervenire sul piano legislativo, o sostenere un orientamento interpretativo per l'applicazione delle norme o introdurre politiche che favoriscano il superamento delle criticità rilevate dai cittadini. Ringrazio in particolare i colleghi Maria Ravelli e Saverio Agnoli che mi hanno messo a disposizione le loro riflessioni su alcuni dei casi trattati.

a) Inserimento di insegnanti disabili nelle graduatorie di ruolo.

Il problema riguarda l'immissione in ruolo degli insegnanti riservisti che non risultino iscritti nell'apposito elenco dei disabili disoccupati alla data di scadenza per la presentazione della domanda di inserimento nelle graduatorie provinciali. Infatti, i riservisti che a tale data (ovvero il 15 giugno 2005) stavano concludendo incarichi a tempo determinato e che dunque non si trovavano in uno stato di disoccupazione, si sono trovati esclusi dalla possibilità di accedere a posti di ruolo a tempo indeterminato. Ciò significa peraltro che tali soggetti sarebbero sempre esclusi dalla riserva poiché, nella nostra Provincia, il Contratto collettivo di settore prevede per il personale docente che ha svolto attività di insegnamento per 180 giorni ed ha partecipato alle attività di scrutinio, la proroga del rapporto di lavoro fino al 31 agosto (art.95) e dunque i docenti a tempo determinato, pur non avendo la garanzia della stabilità e della continuità del rapporto di lavoro per l'anno successivo, sarebbero impossibilitati a far valere il proprio titolo di riservisti in mancanza del requisito della disoccupazione al momento dell'iscrizione alla graduatoria provinciale (che, vorrei ricordare, ha ora una durata quadriennale).

La legge 12 marzo 1999, n.68, che detta norme per il diritto al lavoro dei cittadini disabili, dispone all'art.16 che *"i disabili che abbiano conseguito le idoneità*

nei concorsi pubblici possono essere assunti anche se non versino in stato di disoccupazione ed oltre il limite dei posti ad essi riservati nel concorso". Si tratta di un principio che lo stesso Ministero della pubblica istruzione ha definito innovativo rispetto alla precedente normativa: "la disposizione di cui all'art.16 prevede che l'assunzione del disabile, risultato idoneo ai concorsi, possa avvenire a prescindere dallo stato di disoccupazione al momento dell'assunzione stessa, in ciò innovando rispetto alla precedente disposizione di cui all'art.19 legge 482/1968 che prevedeva il possesso di tale stato sia al momento della presentazione della domanda di partecipazione al concorso, sia al momento della successiva assunzione" (Circ.7/11/2000, n.248). Secondo il Consiglio di Stato (parere della sez. II 19 gennaio 2005) l'art.16 mira a non penalizzare chi, disoccupato all'inizio della procedura concorsuale, abbia trovato un impiego nelle more della medesima, considerando che la finalità della legge non è solo quella di garantire l'inserimento ma anche la piena integrazione del disabile nel mondo del lavoro. E dunque, volendo dare piena attuazione a questi principi, si può ragionevolmente ritenere che all'insegnante disabile ancora impegnato in un incarico a tempo determinato al momento della formazione della graduatoria permanente (finalizzata agli incarichi a tempo indeterminato) debba essere garantita tale iscrizione, poiché certamente egli si troverà in uno stato di disoccupazione al momento dell'assunzione vera e propria. La stessa Agenzia del lavoro, esprimendosi sulla questione, aveva sostenuto che: *"la sussistenza del requisito della disoccupazione al momento dell'assunzione è elemento necessario e sufficiente perché operi il diritto alla riserva di cui all'art.7 comma 2 l.68/1999 e la carenza di quel requisito al momento dell'iscrizione nella graduatoria non pregiudica la situazione dell'insegnante disabile, iscritto in graduatoria, il quale venga poi assunto dal 1 settembre o in corso d'anno e che sia, al momento dell'assunzione, disoccupato"* (21 giugno 2005, prot.14130). In caso contrario, per assurdo agli insegnanti disabili si chiederebbe il rispetto di condizioni ben più gravose rispetto a quelle richieste ai colleghi normodotati e verrebbe

sostanzialmente negato loro un inserimento lavorativo con le caratteristiche dell'adeguatezza e della stabilità cui mirava proprio la l.68/1999.

Purtroppo, le valutazioni dei competenti uffici provinciali (a differenza di quanto accaduto in altri Provveditorati agli studi di città italiane) hanno dato luogo alla estromissione dalla graduatoria permanente degli insegnanti disabili che risultavano, al momento dell'iscrizione, impegnati in supplenze: tale estromissione appare particolarmente iniqua poiché la graduatoria ha una durata di quattro anni e dunque i docenti riservisti saranno costretti, per questo lungo periodo di tempo, a svolgere incarichi di supplenza a tempo determinato. Sarebbe dunque importante poter riconsiderare la vicenda alla luce del principio di equità, ripristinando le garanzie assicurate dal legislatore del 1999 per questa particolare categoria di lavoratori.

b) Riconoscimento del servizio svolto presso le scuole materne.

La questione nasce dalla richiesta di una insegnante di scuola superiore a vedersi riconosciuta l'anzianità di servizio maturata in qualità di insegnante della scuola dell'infanzia provinciale ed equiparata, a seguito di concorsi ordinari per titoli ed esami. Trattandosi di un periodo di insegnamento considerevole, 22 anni, è evidente come l'interessata si sia trovata fortemente penalizzata dal fatto che la nostra Provincia sia priva di una norma che consente il riconoscimento del servizio di ruolo prestato presso le scuole materne provinciali, nel momento del passaggio al ruolo di insegnante elementare. Così come invece sembra avvenire a livello nazionale.

Si parla infatti, in questi casi, del fenomeno della 'mobilità esterna', volendosi riferire a tutte quelle situazioni in cui un pubblico dipendente passa da un'amministrazione all'altra o a seguito di una propria iniziativa (ad esempio a seguito di concorsi che portano, come nel caso trattato, a passare da un grado di insegnamento ad un altro, di livello superiore) o a seguito di un'iniziativa

dell'amministrazione. Dottrina e giurisprudenza si sono interrogate sulle forme di incentivo e di riconoscimento, anche economico, della mobilità volontaria, nell'ambito della quale il dipendente dimostra una crescente acquisizione di competenze che per l'amministrazione costituiscono una risorsa da valorizzare. Questa è la *ratio* cui si ispira, ad esempio, l'art. 3 commi 57 e 58 della legge 537/1993 che prevede l'attribuzione di un "assegno *ad personam*" nei casi in cui il passaggio di carriera determini un trattamento economico inferiore per il dipendente: "L'intento del legislatore è stato quello di conservare al personale che passi da uno ad altro ruolo nell'ambito dell'organizzazione dello Stato, la posizione economica acquisita al momento del passaggio, in modo che il mutamento di carriera (che risponde al criterio di favorire la circolazione e l'affinamento della professionalità), non si risolva nel determinare per gli interessati un regresso nel trattamento economico raggiunto" (TAR Lazio, sez. II ter n.3429/2004).

In ogni caso, secondo quanto riferito dagli uffici provinciali competenti, sarebbe necessario un intervento normativo per consentire il riconoscimento dei servizi prestati presso le scuole materne provinciali ed eventualmente, almeno nei casi in cui l'accesso alla qualifica sia avvenuto previo superamento di una selezione concorsuale, anche presso le scuole equiparate. Peraltro, l'Assessore all'Istruzione ha fatto presente come questo problema possa trovare una soluzione solo all'interno di una complessiva revisione del sistema di accesso tra scuola dell'infanzia e scuola primaria, revisione che rende necessario il coinvolgimento delle parti sindacali in ragione della complessità delle tematiche affrontate. Si tratta dunque di verificare se, nell'ambito della discussione in corso in questi mesi sulla riforma scolastica, sia possibile prendere in considerazione anche questo profilo problematico, garantendo una risposta legislativa alle legittime aspettative dei docenti interessati.

c) Modalità di erogazione delle pensioni integrative.

L'art.3 della l.p.10 febbraio 2005, n.1 contenente disposizioni in materia di assegni integrativi a carico del bilancio provinciale ha disposto la trasformazione delle pensioni integrative erogate dalla Provincia in una somma una tantum, da versare agli interessati previo un complesso calcolo delle loro aspettative di vita. La norma non consente ai beneficiari di optare per il mantenimento dell'erogazione mensile, laddove lo preferissero, in considerazione del fatto che la scelta legislativa risponde all'esigenza di assicurare un risparmio dei costi gestionali connessi al pagamento delle pensioni integrative e dunque non lascia spazio ad eventuali opzioni alternative.

Il problema sottoposto all'attenzione del nostro ufficio nasce dal fatto che la disposizione adottata non considera gli eventuali diritti di soggetti deboli, futuri possibili assegnatari a titolo di reversibilità delle somme erogate una tantum quali, ad esempio, i figli gravemente disabili (cui, peraltro, la reversibilità spetterebbe a tempo indeterminato). Si comprende dunque la preoccupazione dei cittadini che, trovandosi nelle condizioni sopra richiamate, considerano la nuova disciplina lesiva rispetto alle necessità di tutela economica dei figli invalidi, cui avrebbero desiderato garantire, anche attraverso la reversibilità della pensione integrativa, una futura maggior sicurezza.

Esaminando la questione con il prezioso ausilio del Servizio legislativo del Consiglio provinciale si è rilevata la possibilità di intervenire sul testo normativo o prevedendo l'esclusione dalla liquidazione una tantum delle pensioni che prevedono la reversibilità in forme tali da non consentire un preciso calcolo in termini di speranza di vita dei beneficiari; o introducendo una clausola di opzione a favore del beneficiario attuale, legandola però alla presenza di condizioni effettive di bisogno.

Naturalmente il problema viene affidato alla sensibilità del legislatore, che saprà certamente trovare gli strumenti più adeguati per risolverlo.

d) Sanzioni per difformità di impianti termici.

Il tema relativo all'individuazione della competenza a sanzionare la difformità di un impianto termico rispetto ai requisiti previsti dalla legge è stato discusso con l'apporto dei servizi provinciali interessati, essendo sorto un dubbio di carattere generale circa la delimitazione delle competenze provinciali e di quelle comunali al riguardo. Infatti, la disciplina di settore risulta di difficile applicabilità a seguito della stratificazione di norme nazionali e provinciali che obbligano interpreti ed operatori ad una faticosa ricostruzione della disciplina da applicare nel caso concreto.

Il punto di partenza è costituito dall'art. 14 della legge 5 marzo 1990, n.46 il quale attribuisce la competenza di accertare le difformità degli impianti ai Comuni e ad altri soggetti (Unità sanitarie locali, Vigili del fuoco); tuttavia, il legislatore provinciale, con legge 7 luglio 1997, n.10, ha disposto che i controlli previsti dalla normativa nazionale vigente relativamente all'accertamento dell'effettivo stato di manutenzione e di esercizio degli impianti termici siano svolti dalla Provincia (o dal Comune di Trento, limitatamente al suo territorio) (art.12, primo comma). Ciò sembra significare, ad una lettura coordinata delle norme in materia, che ai Comuni residuerebbero comunque le competenze che non sono state attribuite espressamente alla Provincia: il controllo generale sulla rispondenza a norma dell'impianto spetta ai Comuni; il controllo in fase di esercizio del medesimo impianto spetta alla Provincia, che ha la possibilità di censurare (e sanzionare) ipotesi tassative di scorretto esercizio dell'impianto termico.

I dubbi erano sorti in merito alle sfere di competenza in quanto, mentre la Provincia rivendica a sé il controllo sul buon funzionamento così come disciplinato dal citato art. 12 attribuendo ai Comuni le competenze in materia di sicurezza, non è sempre agevole distinguere in concreto questi diversi profili. Peraltro, i dubbi interpretativi sembrano risolti dall'art.13 della l.p.10/1997 che determina le sanzioni riferite al mancato rispetto degli obblighi stabiliti dal richiamato art. 12, elencando puntualmente i casi di violazione (mancata denuncia dell'impianto termico,

mancanza del libretto di impianto, omessa esecuzione delle manutenzioni, mancato rispetto dei limiti di rendimento di combustione) sanzionabili dalla Provincia o dal Comune di Trento. Se ne può desumere, quindi, che i Comuni siano competenti per tutte le altre ipotesi di violazione non riconducibili a quanto previsto dall'art.13, benché permangano rischi di parziale sovrapposizione delle funzioni: ad esempio, l'aver realizzato un impianto non correttamente funzionante potrebbe rappresentare non solamente una pericolosa carenza di conformità alle norme di sicurezza –di competenza dei Comuni- ma potrebbe anche rientrare in uno dei casi previsti dall'art. 13, che prevede una sanzione per il “*mancato rendimento di combustione degli impianti termici*”. A questo proposito, un coordinamento operativo tra gli enti citati appare necessario.

Un ultima questione sorta consiste nel fatto che i controlli svolti dal Servizio provinciale competente potrebbero non rilevare l'esistenza di quelle violazioni elencate dall'art. 13 e sanzionabili dalla Provincia, ma consentano tuttavia di segnalare altre tipologie di difformità sanzionabili dai Comuni. Accade dunque che i Comuni scelgano di fondare la propria azione sanzionatoria direttamente sui verbali redatti dai tecnici provinciali, senza procedere ad effettuare propri autonomi controlli: eppure, risulta evidente come gli accertamenti svolti dal Servizio Energia abbiano finalità diverse e distinte rispetto agli accertamenti che il Comune dovrebbe eseguire e dunque, come la procedura seguita appaia discutibile. Sarebbe opportuno, forse, avendo l'accortezza di tarare il controllo svolto dal Servizio provinciale anche rispetto alle finalità perseguite dai Comuni, razionalizzare e formalizzare una possibile collaborazione tra enti, considerando che per i Comuni più piccoli la prassi citata potrebbe rappresentare una soluzione organizzativa interessante: gli enti locali potrebbero cioè convenzionarsi con la Provincia per garantire la realizzazione di controlli completi e tecnicamente accurati sugli impianti termici, anziché gestire tali controlli direttamente o avvalersi, come prevede l'art. 14 della legge nazionale n. 46/1990, della collaborazione di liberi professionisti. In questo modo si potrebbe

garantire una certa omogeneità nei controlli svolti sul territorio ed anche una maggior sistematicità degli stessi, considerato il particolare rilievo che il buon funzionamento degli impianti termici ha rispetto alle esigenze sia di risparmio energetico sia di contenimento dell'inquinamento atmosferico.

e) Potenziamento del trasporto pubblico.

Nel corso dell'anno si è intervenuti presso la Trentino Trasporti per segnalare alcuni disagi legati al trasporto pubblico urbano, dovuti al sovraffollamento di molte linee a seguito delle forti nevicate o in occasione delle giornate di targhe alterne. Proprio con riferimento a queste ultime, ad esempio, ci si sarebbe potuto ragionevolmente aspettare che, in previsione di una maggior affluenza di utenti, venisse aumentata l'offerta di mezzi almeno negli orari di maggior affollamento delle linee: in molti casi, però, il servizio non è stato all'altezza delle esigenze e, soprattutto, non si è riusciti ad 'attrarre' nuovi utenti, convincendoli ad utilizzare regolarmente il servizio pubblico. I disagi subiti (vetture stracolme che talvolta obbligavano le persone a rimanere a terra, in attesa della corsa successiva...) hanno forse ulteriormente convinto gli utenti occasionali a non abbandonare affatto l'automobile. La Trentino Trasporti, nella sua puntuale risposta, ha fatto presente le proprie difficoltà –in termini di risorse, innanzitutto- ad incrementare l'offerta di trasporto pubblico solo a fronte di momenti 'eccezionali', mettendo in luce l'esigenza di intervenire in modo sistematico sulla mobilità cittadina, favorendo un progressivo passaggio dall'uso del mezzo privato a quello del mezzo pubblico.

Si vuole dunque richiamare l'attenzione degli organi competenti sulla necessità di progettare misure di potenziamento del servizio di trasporto pubblico, senza le quali qualunque politica di contenimento del traffico veicolare privato è destinata all'inefficacia. Sarà meno impopolare introdurre misure più severe di limitazione alla circolazione automobilistica se si fornirà ai cittadini un trasporto pubblico più

frequente, più efficace e capillare nei collegamenti, più adeguato al crescente carico di utenti e, perché no, più appetibile sul piano economico. Si consentirà in questo modo anche la crescita di una cultura del trasporto pubblico, considerato non solo una valida alternativa alla mobilità privata ma anche una ragionevole soluzione ai problemi di traffico e di inquinamento che incombono sulle nostre città.

Sarebbe dunque auspicabile che, senza attendere l'arrivo della prossima stagione invernale ed il riproporsi delle solite emergenze ambientali, si possa attivare da subito –magari copiando da realtà più virtuose di altre città, non necessariamente italiane- una programmazione accurata di interventi che certamente porterà beneficio a tutta la comunità trentina.

f) Parcheggi presso l'aeroporto "V. Catullo" di Verona.

Il problema relativo alla onerosità dei parcheggi a servizio dell'aeroporto veronese segnalato da un cittadino che per motivi lavorativi si sposta frequentemente in aereo, pare esulare dalla stretta competenza di questo Ufficio. Tuttavia, data la rilevanza sostanziale della materia ed il potenziale interesse che essa riveste per un ampio numero di persone che utilizzano l'aereo in ragione delle attività lavorative svolte, mi sembra che questa sia la sede corretta per porre all'attenzione del Consiglio la questione.

E' noto come i parcheggi a pagamento che gravitano intorno alla struttura aeroportuale di Verona siano particolarmente costosi e si prestino perlopiù ad essere utilizzati da parte di fruitori occasionali, che vi lasciano l'automobile in occasione di viaggi turistici. Per i cittadini che invece si servono dell'aereo con maggior frequenza e per motivi legati alla propria attività professionale il ricorso agli esistenti parcheggi a pagamento si presenta particolarmente oneroso. Inoltre, non esistono alternative praticabili per raggiungere, da Trento, lo scalo veronese senza utilizzare l'automobile: né bus navetta né collegamenti ferroviari (il Presidente Dellai ipotizzò,

nella *chat* del luglio 2005, un accordo con le Ferrovie per la realizzazione di un 'Malpensa Express' trentino). Per questo, è stata segnalata all'Assessore competente la necessità di individuare all'interno dello spazio aeroportuale o nelle sue immediate adiacenze parcheggi gratuiti o almeno con modalità di pagamento più convenienti.

In considerazione del fatto che la nostra Provincia ha un proprio rappresentante all'interno del consiglio di amministrazione dell'aeroporto, si è ritenuto di affrontare il problema con l'assessorato che si è impegnato, proprio in ragione dell'interesse pubblico rivestito dalla questione, a rappresentarlo agli organi aeroportuali. L'impegno che la presidenza del "V.Catullo" ha assunto è quello di prevedere, nel futuro progetto di sviluppo dell'aeroporto, spazi adeguati per offrire servizi di parcheggio gratuiti: sarà dunque necessario verificare che tale impegno venga effettivamente rispettato.

g) Riconoscimento del volontariato internazionale.

La legge provinciale 17 marzo 1988, n.10 ("Sostegno alla cooperazione per lo sviluppo") ha introdotto, in armonia con quanto previsto dalla disciplina nazionale (l. 26 febbraio 1987, n.49 "Nuova disciplina della cooperazione dell'Italia con i Paesi in via di sviluppo"), norme che valorizzano i servizi svolti dal personale pubblico all'interno di progetti di cooperazione allo sviluppo. In particolare, integrando le disposizioni in tema di personale, ha previsto che "La provincia può assumere nei confronti del personale provinciale di ruolo tutti i provvedimenti previsti dalla vigente normativa statale in materia di cooperazione dell'Italia con i paesi in via di sviluppo" (art.142 bis, l.p.12/1983). A questo proposito, la disciplina nazionale ha espressamente riconosciuto quale diritto dei volontari non solo il collocamento in aspettativa senza assegni e la conservazione del posto di lavoro, ma anche l'equiparazione del servizio prestato in Paesi in via di sviluppo al servizio di istituto prestato nell'ambito delle amministrazioni di appartenenza (art. 23). Ciò significa,

più nel dettaglio, che il periodo di tempo trascorso in aspettativa è computato per intero ai fini della progressione di carriera, della attribuzione degli aumenti periodici di stipendio e del trattamento di quiescenza e previdenza (art. 33, lett.a).

Purtroppo, benché il Ministero degli Affari esteri interpellato in merito avesse confermato la piena applicabilità di tali norme a tutte le amministrazioni pubbliche e dunque anche alla Provincia autonoma di Trento, una dipendente provinciale che aveva svolto il proprio servizio in un progetto di cooperazione internazionale si è vista negare il riconoscimento di tale attività ai fini della progressione di carriera (non è stata riconosciuta l'anzianità di servizio necessaria per l'ammissione ad una prova selettiva interna e non è stata garantita la valutazione annuale), in aperta violazione delle norme citate.

Il Servizio competente, interpellato in proposito, ha invocato la potestà legislativa primaria di cui gode la Provincia in materia di personale ed ha ritenuto "disapplicato" l'art.142 bis (che, come visto, rinviava alla disciplina nazionale in materia di trattamento del personale pubblico operante in progetti di cooperazione internazionale) a seguito del trasferimento della competenza normativa su tutte le materie attinenti il rapporto di lavoro pubblico alla fonte contrattuale. Sarebbe dunque il Contratto collettivo 1998-2001 l'unica fonte di riferimento invocabile nel caso concreto e poiché il Contratto non considerava affatto, tra le situazioni che danno luogo al computo dei periodi di aspettativa utile ai fini della progressione di carriera, la partecipazione a progetti di cooperazione internazionale, alla dipendente sono stati negati i benefici disciplinati dalla legge nazionale e riconosciuti dalla legge provinciale.

Non è dato sapere se il Contratto collettivo ignorasse o meno l'esistenza di una disciplina specifica per il riconoscimento del volontariato internazionale e se dunque la mancanza di una norma contrattuale ad hoc derivasse da una mera dimenticanza o da una consapevole scelta. Tuttavia, non si può accettare che gli uffici si limitino a dare applicazione ad una disciplina di rango secondario che dispone in aperto

contrasto con una fonte di rango primario in materia così delicata qual è quella dei diritti e delle garanzie dei lavoratori. L'intenzione del legislatore nazionale, fatta propria dal legislatore provinciale, era evidentemente quella di valorizzare ed incentivare la disponibilità dei dipendenti pubblici a contribuire, con la propria professionalità, ai percorsi di solidarietà internazionale, ritenuti addirittura "parte integrante della politica estera dell'Italia" e strumento "di piena realizzazione dei diritti fondamentali dell'uomo" (art.1). Per questo, il riconoscimento di effetti giuridici equivalenti per intero ad analoghe attività professionali di ruolo prestate nell'ambito nazionale (art. 20) costituisce principio irrinunciabile del sistema, come tale insuperabile da parte della contrattazione collettiva che può solo porre norme di maggior favore e non, viceversa, determinanti uno svantaggio per chi si sia reso disponibile alle iniziative di cooperazione.

Pur rammaricandomi per non aver potuto intervenire utilmente a favore della persona interessata, rilevo con soddisfazione che il legislatore provinciale ha espressamente dettato, nella recente l.p. 15 marzo 2005, n. 4 ("Azioni ed interventi di solidarietà internazionale della Provincia autonoma di Trento"), norme di protezione per il personale impegnato in attività di solidarietà internazionale il cui collocamento in aspettativa comporta il riconoscimento del periodo prestatato ai fini sia giuridici sia economici, con l'esplicito monito che "la contrattazione collettiva non può prevedere condizioni peggiorative rispetto a quanto previsto da questa lettera" (art.2, lett.a). Almeno per il futuro non si dovrebbero più riproporre casi come quello segnalato...

h) Applicazione di una valutazione media al personale comandato.

Anche questo problema sottoposto al nostro ufficio ha una portata generale e deve essere affrontato in sede di normazione, in particolare di normazione contrattuale. Attualmente, infatti, in sede contrattuale è previsto, ai fini delle

progressioni orizzontali, che al personale provinciale in posizione di comando presso altre amministrazioni venga applicata una valutazione media –pari al punteggio di fascia 3- (art. 10 comma 3 delle Modifiche al nuovo ordinamento professionale 8 marzo 200, Allegato 0/1 al CCPL 2002-2005).

Ciò comporta, com'è facile immaginare, che i dipendenti comandati o comunque messi a disposizione di altre amministrazioni siano svantaggiati rispetto ai colleghi perché, non potendo accedere ai punteggi più alti disponibili in sede di valutazione, vedranno rallentare i tempi e le occasioni di progressione orizzontale, oltre ad essere sacrificati sul piano economico per la mancata erogazione del premio incentivante.

Si tratterebbe dunque di considerare l'opportunità di modificare la disciplina contrattuale, così da garantire anche al personale comandato una piena valutazione da parte del responsabile della struttura presso la quale viene effettivamente svolto il servizio. Naturalmente si dovranno uniformare, laddove necessario, i criteri e gli standards valutativi così da evitare disparità nei giudizi formulati che potrebbero essere, a loro volta, discriminanti per i dipendenti soggetti alla valutazione.

3. Problemi di rilievo regionale.

A seguito della convenzione sottoscritta dalla Regione Trentino-Alto Adige, quest'anno si è potuto intervenire con piena legittimazione anche nei confronti dell'amministrazione regionale, trovando peraltro una piena disponibilità collaborativa. Segnalo due problemi per i quali si mostra necessario intervenire in sede normativa.

a) Requisiti delle associazioni di solidarietà internazionale.

La legge regionale 30 maggio 1993, n.11 (Interventi a favore di popolazioni di stati extracomunitari colpiti da eventi bellici, calamitosi o in condizioni di particolari difficoltà economiche e sociali) attribuisce alla Regione la facoltà di sostenere iniziative umanitarie assunte da soggetti pubblici e privati operanti sul territorio regionale nei confronti delle popolazioni sofferenti. Le norme applicative, contenute nel Regolamento di esecuzione 13 maggio 1994, n.7/L, disciplinano nel dettaglio sia quali iniziative ed interventi siano ammessi ai contributi, sia quali requisiti debbano avere i soggetti richiedenti e dunque quale documentazione essi debbano produrre per poter concorrere all'erogazione dei finanziamenti.

In particolare, agli enti o associazioni viene chiesto di fornire, tra gli altri documenti, l'elenco dei soci dell'anno precedente ed il verbale delle riunioni, sempre dell'anno precedente. La ratio della richiesta è certamente quella di avere una chiara prova dell'affidabilità e della solidità del soggetto richiedente, nonché la congruità delle finalità associative con i progetti di solidarietà internazionale che si andranno a realizzare. Nessun dubbio quindi che la Regione debba ottenere, tramite i documenti elencati dalle norme regolamentari, tutte le informazioni considerate necessarie al fine di accertare non solo la validità del progetto per il quale si chiede il finanziamento, ma anche l'effettiva esistenza e la sicura credibilità del soggetto proponente, la sua competenza nell'ambito della cooperazione, l'adeguatezza di operatori e strutture impegnati nelle attività di sostegno alle popolazioni in difficoltà. Tale precauzione è certamente doverosa visto che la legge non stabilisce requisiti particolari per ammettere associazioni, enti e comitati ai finanziamenti e dunque bisogna evitare che gli stessi vengano erogati a soggetti non in grado di svolgere adeguatamente le funzioni indicate.

Tuttavia, andrebbe considerato il caso in cui la richiesta di finanziamento provenga da realtà associative ben conosciute perché operanti da lungo tempo non solo a livello regionale ma anche a livello nazionale: ha senso chiedere ad un

organismo non governativo (ONG) riconosciuto con decreto del Ministero degli affari esteri i medesimi documenti richiesti ad una piccola associazione locale, per ottenere garanzie già di fatto assicurate dall'atto formale emesso da una pubblica autorità? Non costituisce forse inutile aggravio di procedimento? Appare insomma sproporzionato, di fronte alle esigenze sopra indicate di controllo dell'affidabilità del soggetto richiedente, esigere una documentazione puntigliosa e dettagliata anche da soggetti di cui è ben nota e, soprattutto, formalmente accertata tale affidabilità.

Sembra dunque ragionevole suggerire l'introduzione, nelle norme di esecuzione, di richieste documentali differenziate in ragione della tipologia di soggetti richiedenti i finanziamenti regionali, semplificando in tal modo le procedure di raccolta delle informazioni e concentrando le necessarie verifiche sui soggetti obiettivamente più deboli sul piano organizzativo ed operativo, rispetto ai quali è forse più difficile ottenere garanzie sufficienti rispetto alle effettive capacità di gestire adeguatamente risorse pubbliche in progetti di solidarietà internazionale.

b) Corso abilitante dei segretari comunali per la Provincia di Bolzano.

Il nostro Ufficio è stato investito di una questione relativa al corso abilitante alle funzioni di segretario comunale, organizzato, su delega della Regione, dalla Giunta provinciale di Bolzano. Essendo il corso a numero chiuso (come già avvenuto in provincia di Trento nell'anno 2004-2005), per accedervi i candidati hanno dovuto superare una prova selettiva su alcune materie tra quelle che sarebbero state oggetto del corso stesso. La delibera di Giunta di approvazione del bando e di indizione dell'XI° corso abilitante (4 luglio 2005, n.2376) prevedeva che nell'ambito della preselezione venissero accertate anche le conoscenze linguistiche dei candidati, con espresso riferimento alla lingua italiana e a quella tedesca. Ciò in relazione al fatto che da sempre, come ci è stato precisato dal Presidente della Provincia di Bolzano, le lezioni del corso abilitante sono tenute in entrambe le lingue e che le ore di tirocinio

pratico si svolgono presso i Comuni altoatesini, rendendo così necessario il frequente utilizzo della lingua tedesca.

Tuttavia, la normativa di riferimento (l.r. 5 marzo 1993, n.4) pur affidando alle Giunte provinciali di Trento e Bolzano il compito di organizzare, di norma ogni biennio, distinti corsi abilitanti cui possono partecipare tutti i cittadini italiani residenti nella regione laureati in discipline giuridiche, economiche, politiche, sociali o statistiche (art.44), non menziona tra le materie oggetto dell'esame finale di abilitazione la conoscenza della lingua tedesca. Tantomeno dunque, in sede di preselezione, la conoscenza linguistica può assumere, al di fuori di un'esplicita previsione normativa, i tratti tipici di un vero e proprio requisito per l'ammissione al corso abilitante. Va ricordato che la disciplina regionale in tema di segretari comunali ha considerato, laddove lo ha ritenuto necessario, il problema della conoscenza linguistica prevedendo che nella domanda di partecipazione all'esame di idoneità alle funzioni di segretario per la provincia di Bolzano, il candidato debba specificare in quale delle due lingue, italiana o tedesca, intenda sostenere le prove d'esame (art.63). Non può dunque il bando del corso abilitante introdurre surrettiziamente un requisito che la legge non prevede e che si inserisce in una procedura di cui la Regione è titolare (sopportandone gli oneri finanziari), mentre le Province sono delegate ad organizzare i corsi ed hanno solo la possibilità di stabilire il numero massimo dei candidati da ammettere ai corsi stessi (art. 45).

Il problema è certamente delicato e, benché sul piano sostanziale si possano comprendere le preoccupazioni in ordine alla necessità di formare in modo completo chi andrà ad operare sul territorio altoatesino, sul piano della legittimità formale è necessario intervenire per ricondurre l'incongruenza segnalata al pieno rispetto delle norme vigenti in materia. La dimostrazione della competenza linguistica può divenire un pre-requisito solo se la legge lo prevederà come tale, oppure può essere testata durante lo svolgimento del corso per sollecitare i frequentanti ad acquisire una sempre maggior preparazione, per divenire eventualmente oggetto delle materie

d'esame finale, sempre che venga così disposto dalla legge (cioè, previa integrazione dell'elenco di cui alla Tabella B della l.r.4/1993). In ogni caso, serve un chiaro ed espresso intervento del legislatore regionale in mancanza del quale le condizioni oggetto di questa segnalazione appaiono prive di adeguato fondamento giuridico.

4. Problemi di rilievo comprensoriale.

Le attività comprensoriali sulle quali il nostro ufficio è più frequentemente chiamato ad intervenire sono certamente quelle legate alle funzioni di edilizia abitativa. Ed è in questo ambito che abbiamo riscontrato una divergenza interpretativa che può determinare ingiuste disparità di trattamento per i cittadini.

a) Assegnazione provvisoria di alloggio pubblico.

La disciplina delle assegnazioni temporanee di alloggi di edilizia abitativa pubblica –dettata dall'art. 28 l.p. 21/1992- prevede che la giunta comprensoriale ed i comuni di Trento e Rovereto “possono assegnare in via definitiva l'alloggio occupato dagli assegnatari temporanei, purchè i medesimi siano stati collocati in modo continuativo nelle tre graduatorie, ivi compresi gli aggiornamenti annuali, formate successivamente all'assegnazione temporanea e sempreché gli stessi abbiano raggiunto un punteggio minimo all'uopo stabilito dalla Giunta provinciale” (comma 5). Il regolamento attuativo, all'art.14, stabilisce il punteggio minimo e ribadisce che l'assegnazione temporanea può diventare definitiva nello stesso alloggio, laddove sussistano i presupposti individuati dalla legge. La *ratio* sostanziale della disciplina è certamente quella di garantire i cittadini che, pur essendo collocati utilmente in graduatoria da un triennio, non abbiano visto ancora soddisfatta la loro richiesta di assegnazione definitiva di un alloggio: per evitare di estrometterli dall'alloggio assegnato in via temporanea, costringendoli irragionevolmente ad una nuova emergenza abitativa (dalla quale proprio l'assegnazione temporanea li aveva salvati),

la legge ha scelto di consentire la trasformazione da assegnazione temporanea ad assegnazione definitiva dell'alloggio già occupato.

Le norme dunque appaiono di chiara interpretazione: in presenza di determinate condizioni e di precisi requisiti non residuerebbe alcuna discrezionalità in capo all'amministrazione procedente che è tenuta ad assicurare il passaggio da assegnazione temporanea ad assegnazione definitiva. Questa è peraltro l'applicazione cui si attengono generalmente gli enti competenti, per i quali il 'possono', utilizzato dal legislatore, significa 'devono': fatta cioè la valutazione del caso concreto e verificata la sussistenza dei requisiti stabiliti dalla legge, non vi è alcuna facoltà da parte dell'amministrazione di decidere diversamente. E tuttavia è stato sottoposto al nostro ufficio un caso in cui un Comprensorio ha ritenuto di discostarsi da tale interpretazione per adottare una decisione di diniego dell'assegnazione definitiva, pur in presenza di tutte le condizioni stabilite dalla legge: l'espressione 'possono' è stata in quell'occasione considerata attributiva di una facoltà, che l'amministrazione ha inteso utilizzare discrezionalmente.

Va osservato che l'art. 28 è tra le norme che la recente legge provinciale 7 novembre 2005, n.15 ha abrogato a decorrere dalle date previste dal regolamento di esecuzione. Sarà dunque necessario, in quella sede, adottare norme chiare, che non consentano interpretazioni difformi da parte delle amministrazioni competenti onde evitare disparità di trattamento che, in un territorio come il nostro, appaiono davvero ingiustificate.

5. Problemi di rilievo comunale.

Il rapporto con i Comuni è generalmente contrassegnato da una buona collaborazione sia con gli amministratori sia con i funzionari. Ci sono anche stati casi in cui è stata la stessa amministrazione comunale a chiedere l'intervento del Difensore civico per ricercare una soluzione di mediazione con il cittadino,

dimostrando così di aver pienamente compreso l'utilità dell'istituto. Di questa crescente fiducia siamo davvero soddisfatti e ci auguriamo di vederne maturare i frutti. Tuttavia, rimangono alcuni casi –pochissimi, fortunatamente- nei quali si è dovuto ricorrere a toni più imperiosi con quelle amministrazioni comunali che, nonostante i numerosi solleciti (verbali o scritti) e nonostante le disponibilità manifestate nel corso dei colloqui o degli incontri, non hanno poi fornito risposte scritte al Difensore civico, né tantomeno hanno risolto i problemi del cittadino. Con questi 'comuni silenti' si è dovuto ricorrere ad una formale messa in mora, come previsto dall'art. 328 del codice penale che disciplina il reato di omissione di atti d'ufficio: fortunatamente, sino ad oggi non si è dovuto giungere alla denuncia in Procura perché, così rudemente sollecitati, i Comuni hanno fornito la risposta attesa in brevissimo tempo...

Merita anche un cenno l'interessante iniziativa del Comune di Bleggio Inferiore che ha nominato il Difensore civico componente del Collegio dei Garanti, previsto dallo Statuto quale organo competente a pronunciarsi sulla ammissibilità o meno dei referendum proposti dai cittadini. Fino ad oggi non vi è stata occasione per il Collegio di riunirsi, ma appare significativa la scelta di inserire il Difensore civico all'interno delle procedure inerenti gli istituti di partecipazione: certamente, se questa presenza venisse richiesta da parte di un numero troppo alto di Comuni non sarebbe forse possibile garantire che ciò avvenga senza difficoltà per l'ufficio.

Passiamo ora all'esame delle questioni ritenute più rilevanti e di interesse, per così dire, 'diffuso' in ambito comunale.

a) Il problema delle minoranze consiliari.

In numerose occasioni si sono rivolti al nostro ufficio Consiglieri comunali appartenenti alla minoranza consiliare del loro Comune, presentando una vasta serie di problemi legati al corretto esercizio del proprio mandato. Credo sia superfluo

sottolineare che, ai fini del nostro lavoro, non ha rilievo alcuno sapere quale sia la connotazione politica della minoranza che ci interpella: l'unico elemento per noi significativo è il ruolo di 'interlocutore della maggioranza' che il Consigliere/la Consigliera ricopre. Naturalmente, l'Ufficio non è mai intervenuto quando la questione riguardava il merito dell'azione politica ed amministrativa condotta dall'esecutivo dell'ente, poiché non è compito del Difensore civico intervenire nella dialettica interna agli organi di governo del Comune che ha sue proprie regole e che si affida al solo giudizio dei cittadini elettori.

Il Difensore civico interviene però in tutte quelle situazioni in cui non siano correttamente rispettate le norme legislative, statutarie o regolamentari cui deve attenersi il funzionamento dell'organo rappresentativo e, complessivamente, l'azione dell'amministrazione comunale. In questi casi, purtroppo, la logica dell'esecutivo 'onnipotente' è tale da spingere Sindaci, maggioranze consiliari e gli stessi Segretari comunali –che pure dovrebbero pienamente svolgere il proprio ruolo di garanti della legittimità, correggendo e non assecondando gli errori dell'esecutivo- a considerare le minoranze un fastidioso impiccio. Sembra quasi che il dialogo, la discussione, il confronto reciproco costituiscano inutili freni ad una efficiente e tempestiva capacità decisionale e non invece, preziosi strumenti di democrazia e fondamentali ausili ad una più completa, consapevole, condivisa lettura dell'interesse pubblico. In mancanza di una cultura del dialogo, si vorrebbe però che almeno le regole venissero rispettate perché si tratta di regole poste a garanzia dei diritti e delle prerogative di soggetti, i consiglieri di minoranza, preposti alla cura di interessi pubblici.

Anzi, l'orientamento del legislatore della riforma degli anni novanta, che pure ha portato al netto rafforzamento dell'esecutivo, sostenendo il valore della governabilità, è stato –e rimane- quello di valorizzare il ruolo delle minoranze consiliari nel quadro delle funzioni di **controllo** e di **indirizzo** proprie del Consiglio: si pensi alla norma che attribuisce alle minoranze la presidenza delle commissioni consiliari che hanno funzioni di controllo e garanzia (art. 44 del T.U. 267/2000). E'

insomma compito istituzionale delle minoranze consiliari esercitare una vigilanza sull'esecutivo del Comune e questo compito deve poter essere svolto con continuità e speditezza, nel pieno riconoscimento delle sue legittime esigenze e senza subire continue e defatiganti limitazioni.

Vorrei fare alcuni esempi in proposito, accennando ai problemi che più frequentemente mettono in difficoltà i consiglieri di minoranza costringendoli a chiedere l'intervento del Difensore civico o del Servizio autonomie locali della Provincia (con il quale il nostro Ufficio si confronta spesso per acquisire una miglior conoscenza della situazione in cui versa l'ente interessato e per individuare, di volta in volta, le soluzioni più idonee ai casi prospettati):

a) il diritto di accesso dei Consiglieri viene spesso interpretato come una variante solo nominale rispetto al diritto di accesso dei cittadini; in realtà, l'accesso ai documenti, alle notizie, alle informazioni, agli atti preparatori garantito dall'ordinamento ai Consiglieri comunali è molto più ampio rispetto all'accesso riconosciuto ai cittadini perché è indissolubilmente legato all'espletamento del proprio mandato. E non può neppure essere invocata, come impropriamente viene fatto in molte occasioni, la tutela della privacy perché ai Consiglieri è permesso, con il vincolo del segreto d'ufficio, di visionare anche i dati riservati, per il perseguimento delle finalità istituzionali loro affidate dall'ordinamento. Risulta dunque incomprensibile l'affanno con cui alcuni Segretari comunali si ostinano a negare ai Consiglieri di minoranza la conoscibilità dei documenti loro necessari per svolgere la propria attività di controllo e di garanzia: se non vi sono particolari problemi organizzativi che rendono difficile, ad esempio, predisporre in tempi brevi fotocopie di documenti complessi o incaricare un dipendente della ricerca di documenti risalenti nel tempo, non vi è alcuna ragione giuridicamente fondata per negare l'accesso ai Consiglieri;

b) poiché l'accesso ai documenti è finalizzato anche ad acquisire una conoscenza completa dei temi che si discuteranno in seno all'organo consigliare, è

importante che l'ordine del giorno dei lavori dell'assemblea venga inviato ai suoi componenti con un ragionevole anticipo in modo da consentire loro di acquisire il materiale necessario per affrontare con preparazione e consapevolezza la discussione in aula. D'altra parte, l'esistenza di una regola esplicita che nega la possibilità di discutere nel corso dei lavori dell'Assemblea proposte, testi di deliberazioni o comunque argomenti non previsti dall'ordine del giorno documenta la volontà dell'ordinamento di garantire a ciascun consigliere l'anticipata conoscenza dei temi di discussione. Per affrontare i quali deve potersi adeguatamente preparare, onde evitare di assumere decisioni affrettate e poco ponderate. Sarà dunque cura degli uffici, ed in primo luogo delle Segreterie, fornire in tempi adeguati ai consiglieri i documenti necessari per i lavori d'aula.

Certamente, molti problemi di relazione verrebbero superati a fronte di una specifica attenzione prestata dagli uffici e dagli amministratori alle legittime richieste dei consiglieri. Una maggior tempestività di risposta eviterebbe buona parte delle obiezioni sollevate dalle minoranze che si rivolgono al Difensore civico ed al Servizio autonomie locali. L'atteggiamento con cui, in genere, si scontrano questi rappresentati 'minoritari' dei cittadini è di diffidenza e di autosufficienza, mentre andrebbe sempre ricordato che il governo dei Comuni si fonda necessariamente sulla dialettica democratica e sul confronto di idee e di soluzioni. E che leggi, Statuti e regolamenti hanno la funzione di garantire a tutti i soggetti istituzionali il pieno svolgimento del proprio ruolo, nel reciproco rispetto ed assumendosi ciascuno la propria specifica responsabilità.

b) Comportamento degli agenti di Polizia municipale.

E' sempre estremamente delicato intervenire in merito a comportamenti assunti da funzionari pubblici nell'esercizio delle proprie funzioni perché molti sono i fattori –psicologici, di esperienza personale, caratteriali- che caratterizzano l'atteggiamento dei soggetti coinvolti e che per loro natura sfuggono a giudizi univoci e

circostanziati. Spesso la percezione del fatto è condizionata da elementi difficilmente razionalizzabili, che ne rendono difficile una piena comprensione almeno da parte di chi è estraneo a quanto accaduto e deve tuttavia, come accade al Difensore civico, farsene interprete per rappresentarne i profili di criticità all'amministrazione.

Ciò premesso, vorrei comunque richiamare l'attenzione sulla necessità che vi sia sempre, da parte di tutti i pubblici dipendenti ed a maggior ragione da parte di chi svolge funzioni di controllo e di sanzione, un comportamento misurato nei confronti dei cittadini, che non sia (o che non appaia) inutilmente persecutorio o intimidatorio. Sono invece purtroppo frequenti le occasioni in cui i cittadini lamentano rapporti sgradevoli con funzionari pubblici, e mi riferisco in particolare agli agenti di Polizia municipale, che, pur nello svolgimento dei loro compiti istituzionali, assumono atteggiamenti più afflittivi della sanzione eventualmente, e correttamente, comminata.

La signora incinta o il turista straniero che si sono, tra gli altri, rivolti all'Ufficio non hanno messo in discussione la contestazione della violazione amministrativa in sé (guida senza cintura di sicurezza o patente estera non accompagnata da una traduzione ufficiale in lingua italiana), ma il comportamento degli agenti accertatori: quasi irridente, in un caso, intimidatorio, nell'altro. Né ha senso che l'amministrazione interpellata sottolinei che "il rapporto instaurato con l'automobilista si è contraddistinto, dall'inizio alla fine, da reciproca cordialità e cortesia" se l'automobilista, un anziano cittadino americano di origini trentine che da anni trascorre le sue vacanze nella casa di famiglia, ha riferito di essersi sentito intimidito ed umiliato dall'atteggiamento degli agenti...Ragionevolmente, non vi sarà stata cordialità e forse neppure molta cortesia nell'episodio, visto che il cittadino, consigliato dagli amici trentini, ha deciso di sottoporre il suo caso al Difensore civico.

Un richiamo dunque mi sento di fare perché cortesia, disponibilità, chiarezza, pazienza siano le cifre dei normali comportamenti quotidiani da parte dei nostri

agenti di Polizia municipale, chiamati a garantire sicurezza e ordine ma senza venire meno al rispetto per le persone. E se anche capitasse di sbagliare, come avvenuto nel caso portato ad esempio, basterebbe imparare a chiedere scusa: al cittadino spesso basterebbe questo, perché per le amministrazioni è così difficile capirlo?

c) Applicazione ICI sulle aree ad edificabilità potenziale.

Le questioni che vengono sottoposte al nostro ufficio in materia di imposta comunale sugli immobili non sono moltissime (33 fascicoli) e tuttavia si riferiscono ad alcune ricorrenti criticità, una delle quali ci pare di particolare interesse. Si tratta dell'assoggettabilità all'ICI di quelle aree la cui edificabilità, essendo ad esempio subordinata all'adozione di piani attuativi, è solo potenziale, mancando la possibilità legale ed effettiva di rilascio della concessione edilizia al momento dell'imposizione fiscale. In proposito, la Cassazione si è espressa sostenendo la necessità di distinguere, ai fini fiscali, tra terreni immediatamente utilizzabili a scopo edificatorio, per i quali il rilascio della concessione edilizia avviene in base al PRG, e terreni che, ancorché considerati edificabili dal piano regolatore, devono attendere l'adozione di piani attuativi per poter accedere al provvedimento concessorio. Più precisamente, per la Corte *“vanno assoggettate ad imposta le aree che sono immediatamente utilizzabili a scopo edificatorio (...). Ne consegue che sono escluse dall'imposta le aree che, pur essendo comprese nel piano regolatore generale, non sono effettivamente suscettibili di edificazione a causa della mancata approvazione dei necessari piani attuativi (particolareggiati o di lottizzazione), ovvero della esistenza di misure di salvaguardia adottate dal Comune”* (Cassazione civile, sez.V, sent.21573 del 15 novembre 2004).

L'orientamento assunto dalla Cassazione muove dal presupposto che l'imposta sugli immobili è e deve restare un'imposta sul reddito (prodotto dalla plusvalenza determinata dal passaggio del terreno da agricolo ad edificabile) e non un'imposta

sul patrimonio ed è coerente con quanto disposto dal legislatore (d.lgs.30 dicembre 1992, n.504 istitutivo dell'ICI) che ha definito l'area fabbricabile in relazione alle reali ed attuali possibilità edificatorie della stessa (in base agli strumenti urbanistici generali o attuativi, o in base alle possibilità effettive di edificazione; così art.2 lett. b). Viene altresì sottolineata l'inaccettabile incongruenza che scaturirebbe da una diversa interpretazione della disciplina: come potrebbe il Comune da un lato chiedere al cittadino il pagamento dell'ICI su un terreno potenzialmente edificabile secondo il PRG e, dall'altro, denunciare penalmente lo stesso cittadino che eventualmente realizzasse un edificio per lottizzazione o costruzione abusiva perché il terreno non è effettivamente edificabile fino all'approvazione del piano attuativo? Lo stesso Ministero delle Finanze (ris.min.17 ottobre 1997, n.209/E, Direzione centrale per la fiscalità locale) aveva riconosciuto che, in materia di ICI, non potessero essere considerate fabbricabili le aree che risultassero assoggettate dagli strumenti urbanistici a vincolo di inedificabilità, quali sono le aree in attesa dell'approvazione di piani attuativi o di varianti che hanno imposto l'adozione di misure di salvaguardia con divieto di rilascio o con sospensione della concessione edilizia.

Sulla base di queste stringenti argomentazioni, l'ufficio aveva chiesto al Consorzio dei comuni di valutare la questione al fine di prospettare ai Comuni trentini una modalità univoca ed omogenea di approccio, garantendo ai cittadini eventualmente interessati al problema un trattamento uniforme ed equo. Nel frattempo, però, il Governo ha emanato il decreto legge 30 settembre 2005, n.203 (convertito con legge 1.2 dicembre 2005, n.248; 'Misure di contrasto all'evasione fiscale e disposizioni urgenti in materia tributaria e finanziaria') introducendo all'art.11-*quaterdecies*, comma 16 una norma di interpretazione autentica che consente ai Comuni di considerare un'area comunque fabbricabile "se è utilizzabile a scopo edificatorio in base allo strumento urbanistico generale, indipendentemente dall'adozione di strumenti attuativi del medesimo". La nuova disciplina, che pure

sembra chiudere ogni possibilità di discussione, costringe comunque a porsi un interrogativo sull'equità di una imposizione fiscale che sancisce una inaccettabile disparità tra cittadino e amministrazione, facendo gravare sul primo un onere che non si accompagna ad alcun speculare vantaggio ed escludendo la necessità, posta assai chiaramente dal d.lgs. 504/1992, di una puntuale valutazione, da parte del Comune, della situazione concreta. Ancora con le parole della Cassazione, *“la valutazione presuppone la possibilità attuale e non potenziale di edificare. E se non si può costruire, e quindi il proprietario nessun vantaggio aggiuntivo rispetto a prima può avere, non vi è motivo per prevedere per quel terreno una base imponibile diversa rispetto al terreno agricolo”* (Corte di cass. sez.tributaria, 16 novembre 2004, n.21644). Sarà dunque importante che i Comuni ragionino insieme sul profilo del ‘valore imponibile’ da riconoscere a queste aree, in attesa che il legislatore nazionale riveda il contenuto della norma criticata.

d) Il passaggio dalla tassa sui rifiuti solidi urbani alla tariffa di igiene ambientale.

Un problema che è stato posto all'ufficio con particolare frequenza, quest'anno, è quello relativo alla tariffa di igiene ambientale (introdotta dal cosiddetto ‘Decreto Ronchi’, d.lgs. 5 febbraio 1997, n.22) che va a sostituire, progressivamente, la vecchia tassa sui rifiuti solidi urbani (TARSU) e che introduce una nuova logica di computo dei costi a carico dei cittadini. Infatti, il Decreto Ronchi affida ai Comuni il compito di assicurare l'integrale copertura dei costi del servizio di gestione dei rifiuti solidi urbani attraverso una tariffa che si compone di una quota determinata in relazione alle componenti essenziali del servizio e di una quota rapportata alla quantità dei rifiuti conferiti, al servizio fornito ed all'entità dei costi di gestione (art.49, comma 4).

Benché il decreto non introduca alcuna normativa di dettaglio, per la quale anzi rinvia alla potestà regolamentare dei Comuni, appare centrale la necessità di commisurare il computo della tariffa alla quantità di rifiuti effettivamente prodotta da ciascun cittadino. Ciò, nell'ottica del cittadino stesso, dovrebbe tradursi in un minor aggravio di costi per chi, virtuosamente, riduca la propria produzione di rifiuti. In realtà, ed è quello che ha spinto una trentina di persone a rivolgersi al nostro ufficio, il passaggio dal sistema della tassa a quello della tariffa ha aumentato i costi anziché, come ipotizzabile, diminuirli. In particolare, il problema ha interessato i non residenti per i quali o sono state stabilite quote forfettarie indipendenti dai metri quadrati dell'abitazione e dal numero degli occupanti, o sono stati determinati convenzionalmente gli occupanti in rapporto alla superficie dell'alloggio ed è stata conseguentemente quantificata la tariffa, con esiti spesso pesantemente gravosi rispetto alle somme precedentemente pagate.

Il computo della quota, secondo quanto stabilito dal decreto del 1997, comprende una parte fissa, dovuta per le componenti essenziali del costo del servizio, che sono indipendenti dalla quantità di rifiuti prodotti ed una parte variabile, dovuta non solo per la quantità di rifiuti effettivamente prodotta, ma anche per i costi di raccolta, trasporto, trattamento e smaltimento o riciclo dei rifiuti stessi. L'art.5 del DPR 158/1999, contenente la disciplina di attuazione del decreto Ronchi, consente di fissare criteri presuntivi per commisurare la tariffa al servizio fornito ed all'entità dei costi di gestione. Tali criteri finiscono per diventare una seconda componente fissa della tariffa, benché inseriti nell'ambito della parte variabile della medesima ed è su questa seconda componente che nascono i problemi per i non residenti, ma anche, talvolta, per i residenti.

Vi è infatti la possibilità per i Comuni, anche al fine di evitare l'abbandono di rifiuti o fenomeni di 'turismo', di stabilire una quota minima di rifiuti, indipendente cioè dalla effettiva quantità prodotta, commisurata al numero dei componenti il nucleo familiare, che non può superare il 50% dei rifiuti indifferenziati prodotti

nell'anno precedente dalla media delle utenze domestiche della zona di riferimento. Certamente, questa quota minima rischia di non tener conto dei comportamenti più virtuosi e dunque, invece di premiare e di incentivare una minor produzione di rifiuti, finisce per lasciar spazio a modalità più distratte e improprie di gestione del problema. Senza dubbio, qualsiasi criterio presuntivo adottato per fronteggiare questo difficile passaggio dalla tassa alla tariffa produce distorsioni, poiché non si misura con la concretezza delle singole, reali situazioni. Così un non residente, magari singolo utilizzatore di un appartamento per poche settimane l'anno, si trova a corrispondere cifre analoghe a quelle versate da un cittadino residente, oppure un utente scrupoloso, che opera correttamente una raccolta differenziata o che addirittura seleziona i prodotti acquistati anche in funzione di una minor produzione di (futuro) rifiuto, si trova a pagare le medesime somme versate da chi invece adotta comportamenti disattenti e scorretti.

Ciò che si raccomanda è dunque lo sforzo, possibilmente condotto sotto la regia omogenea del Consorzio dei Comuni, di individuare forme e metodi di determinazione della tariffa progressivamente più aderenti ad una misurazione puntuale della quantità di rifiuti prodotta da ciascun utente (le indicazioni fornite dalla Giunta provinciale in proposito ricordano che, a decorrere dal 1 gennaio 2008, tutti i Comuni dovranno avere adottato tecnologie adeguate allo scopo), abbandonando le modalità presuntive o forfettarie che, pur rispondendo alle esigenze di copertura dei costi che pesano sulle amministrazioni, non sono affatto rispettose del principio di equità né di quello di proporzionalità perché, trattando in modo eguale comportamenti differenti, finiscono per confondere i cittadini, vanificando gli sforzi di quanti si impegnano seriamente nel ridimensionare la produzione di rifiuti ed alimentando la già diffusa convinzione che pigrizia e furbizia non siano dei difetti, ma dei connotati ordinari della cittadinanza...

6. Problemi di rilievo sanitario.

Nonostante la particolare delicatezza del settore, non sono aumentate in modo significativo le questioni sollevate al nostro ufficio dai cittadini nei confronti dell'azienda sanitaria (si tratta di **57** casi, dei quali circa una decina sono connessi a problemi di personale, mentre lo scorso anno i casi furono **47**). Ci si è dunque chiesti, in sede di Commissione Mista Conciliativa, se questo contenuto flusso di richieste presentate al Difensore civico non sia dovuto, almeno in parte, al consolidamento del sistema di raccolta e di gestione delle segnalazioni e dei reclami attivato da tre anni dal Servizio Rapporti con il Pubblico dell'Azienda sanitaria provinciale. Solo nel 2005, infatti, sono state 1115 le segnalazioni di disservizio raccolte dalle strutture sanitarie, attraverso gli Uffici Relazioni con il pubblico (URP) o presso le stesse unità operative (U.O.). Ciò significa che i cittadini accettano di rivolgersi direttamente all'ente erogatore del servizio per esprimere il proprio disagio e rappresentare la propria insoddisfazione riguardo alle prestazioni ricevute, senza ricorrere ad un intermediario esterno. Se poi l'ente riesce ad intervenire per ovviare tempestivamente almeno ai problemi più spiccioli (cito dal **Rapporto 2005**: *“Problema linea occupata CUP (centro unico prenotazioni): potenziamento e diversificazione dei canali di accesso alla prenotazione; attivazione nuove linee aggiuntive; prenotazioni on-line. Il risultato è stato una sensibile diminuzione dei tempi di attesa al telefono”*), il cittadino è fortemente rassicurato non solo sull'utilità del proprio contributo, ma soprattutto sulla effettiva disponibilità dell'ente di servizio ad accogliere il reclamo come uno strumento di miglioramento della propria attività. Non a caso, i sistemi organizzativi più maturi usano la definizione “circolo virtuoso dei reclami”, avendo chiaramente compreso che le segnalazioni critiche dell'utente sono funzionali alla ottimizzazione del sistema perché permettono di individuare agevolmente errori e debolezze, sulle quali l'ente può intervenire.

Naturalmente, il cittadino sa di potersi comunque rivolgere al Difensore civico ogniqualvolta non riesca a trovare una risposta soddisfacente presso l'Azienda sanitaria, ma credo sia importante sottolineare l'aprirsi di spazi e luoghi diretti di dialogo in cui il cittadino è riconosciuto come interlocutore autorevole, e dunque ascoltato, dall'amministrazione.

a) Criteri per la valutazione dell'autonomia deambulatoria.

Il problema sollevato al nostro ufficio riguarda i criteri relativi al rilascio dell'autorizzazione per la circolazione e la sosta dei veicoli delle persone invalide, i cui presupposti sono specificati all'art. 381 del regolamento di attuazione del Codice della strada. La norma attribuisce i benefici di legge alle "*persone invalide con capacità di deambulazione sensibilmente ridotta*" ed è l'azienda sanitaria a svolgere il controllo in questi casi, finalizzato a concedere o negare tali benefici.

La problematicità rilevata nasce proprio dalle modalità di effettuazione del controllo medico, che si traduce in una sinteticissima scheda di valutazione (qui di seguito inserita): il medico del servizio prende in considerazione alcuni aspetti tipizzati, ritenuti significativi per documentare la capacità di deambulazione della persona interessata, cui vengono attribuiti punteggi definiti. La scheda, sia in quanto eccessivamente scarna, sia per ragioni intrinseche al tipo di valutazioni contenute, è tale da non consentire una indagine rigorosa e, forse, effettivamente probante dell'effettivo stato di salute del soggetto.

La scarsa efficacia di una simile valutazione è accentuata dal fatto che laddove il medico si sia limitato a porre le domande necessarie per poter procedere alla compilazione della scheda senza effettuare una visita completa, non è possibile accertare in modo esauriente ed approfondito le reali condizioni di salute della persona (aldilà delle patologie che risultassero immediatamente visibili) condizioni che possono influire significativamente sulle capacità di movimento della stessa. Ciò

può in effetti dare esiti imbarazzanti quando, a fronte di un quadro clinico indiscutibile, basato su documentazione pregressa, si constata che le valutazioni rese in mancanza di una seria istruttoria erano infondate. E, mancando la scheda di valutazione di qualsivoglia motivazione, al cittadino risulta impossibile comprendere le ragioni di quella che percepisce come una errata considerazione delle sue condizioni sanitarie.

Ne consegue, a nostro avviso, la necessità di ampliare ed integrare la scheda valutativa, richiedendo la predisposizione di ulteriori considerazioni mediche e di una chiara motivazione conclusiva, anche al fine di evitare che l'approssimazione cui il sanitario viene indotto dall'attuale impostazione del documento vada a detrimento della efficacia ed esaustività del servizio. Non si può infatti dimenticare che la valutazione espressa in questo caso ha un'efficacia medico-legale e dunque influisce sull'adozione di conseguenti provvedimenti amministrativi, rispetto ai quali l'atto deve avere una propria intima coerenza ed una idonea capacità argomentativa.

SCHEDA DI VALUTAZIONE DELL' AUTONOMIA DEAMBULATORIA

Cognome e Nome _____ data di nascita _____

STAZIONE ERETTA

punti totalizzanti

- | | | | |
|----|---|---|-------|
| a) | Possibile autonomamente | 1 | _____ |
| b) | Possibile, ma difficoltosa per vizio di postura e/o con uso di ausili | 2 | _____ |
| c) | Non possibile autonomamente | 3 | _____ |

PASSAGGI POSTURALI

- | | | | |
|----|--|---|-------|
| a) | Possibili e liberi | 1 | _____ |
| b) | Possibile, ma difficoltosi o con uso di appoggi e/o ausili | 2 | _____ |
| c) | Non possibili autonomamente | 3 | _____ |

DEAMBULAZIONE

- | | | | |
|----|---|---|-------|
| a) | autonoma in schema fisiologico | 1 | _____ |
| b) | autonoma, difficoltosa (con appoggio) | 2 | _____ |
| c) | non autonoma (con sostegno da parte di una persona) | 3 | _____ |

RAGGIO DI AZIONE

- | | | | |
|----|-------------------|---|-------|
| a) | superiore a 500 m | 1 | _____ |
| b) | fra 100 e 500 m | 2 | _____ |
| c) | inferiore a 100 m | 3 | _____ |

**INCIDENZA DELLA DEAMBULAZIONE SUL
DETERIORAMENTO D'ORGANO**

- | | | | |
|----|-----------|---|-------|
| a) | assente | 1 | _____ |
| b) | possibile | 2 | _____ |
| c) | presente | 3 | _____ |

**PRESENZA DI PATOLOGIE SISTEMICHE INCIDENTI
SULLA FUNZIONE DEAMBULATORIA**

- | | | | |
|----|-------------------|---|-------|
| a) | nessuna incidenza | 1 | _____ |
| b) | lieve incidenza | 2 | _____ |
| c) | grave incidenza | 3 | _____ |

PRESENZA DI ORTESI

- | | | | |
|----|---|---|-------|
| a) | ben tollerata con completa funzione vicariante | 1 | _____ |
| b) | tollerata / sufficiente funzione vicariante | 2 | _____ |
| c) | mal tollerata / insufficiente funzione vicariante | 3 | _____ |

TOTALE _____

N.B. valore soglia: >= 11 punti

-IL MEDICO DEL SERVIZIO -

7. Una riflessione generale in merito alla progettazione delle opere pubbliche.

Il tema della progettazione e della realizzazione di grandi opere pubbliche è di particolare delicatezza perché va ad incidere, e con particolare frequenza, su diritti ed interessi di ampie fasce di popolazione, spesso sacrificando posizioni di singoli in favore di una più ampia collettività. E' quindi inevitabile che, a fronte di opere destinate a mutare in misura rilevante gli equilibri urbanistici e ambientali e, più in generale, ad influire sensibilmente sulla qualità di vita delle comunità, siano frequenti le richieste di modifica dei progetti presentate da cittadini, singoli o associati. Richieste che talvolta scaturiscono in contenziosi amministrativi, nell'ambito dei quali i giudici non hanno però strumenti per entrare nel merito delle scelte progettuali effettuate, dovendosi limitare a verificarne i profili di legittimità (pur utilizzando il vizio dell'eccesso di potere, che appare come una 'finestra sul merito' delle scelte dell'amministrazione). Certo, qualora la violazione di legge o la palese irragionevolezza della scelta amministrativa fossero evidenti, il giudice amministrativo avrebbe maggiori spazi di intervento, assicurando una piena tutela ai cittadini ricorrenti.

Alla luce di queste brevi considerazioni, ci pare dunque che la materia richieda, da parte dell'amministrazione, un'attenzione più intensa nella fase istruttoria della decisione tale da assicurare ai cittadini una tutela preventiva: ciò significa, in particolare, dedicare il necessario ascolto alle obiezioni, alle alternative o alle modifiche proposte dagli interessati rispetto al progetto iniziale. E' innegabile, infatti, che i contraddittori instaurati tra società civile ed Amministrazioni siano a volte il banco di prova ove si dimostra che determinate scelte discrezionali possono essere, sotto il profilo tecnico, logico e del buon senso comune, non le uniche possibili ma semplicemente quelle 'preferite' dal soggetto pubblico: una corretta dialettica consentirebbe quindi, senza particolari difficoltà, di accettare le proposte

emerse dalla comunità dei cittadini per raggiungere un risultato pur sempre efficace, ma soprattutto condiviso.

Persino i principi ispiratori in tema di servitù (che indicano i pesi imposti sull'altrui proprietà) si premurano di stabilire che le servitù vengano esercitate *civiliter*, e cioè civilmente, al fine di garantire al fondo dominante la propria legittima utilità, senza al contempo gravare oltremodo la posizione del fondo servente. Anche qui l'ordinamento si pone il problema del bilanciamento di interessi: non è dunque accettabile l'esclusivo sacrificio di una parte a favore di un'altra, ma le diverse esigenze devono trovare un adeguato temperamento. Dunque, anche l'esercizio della discrezionalità amministrativa in occasione della realizzazione di opere pubbliche deve essere temperato da una effettiva e completa considerazione degli interessi concorrenti –e talvolta confliggenti- espressi dai privati o dalle comunità e deve tradursi in decisioni concordate (e non, come spesso accade, 'calate dall'alto'...) e per questo comprese ed accettate dai cittadini.

Accanto alle riflessioni inerenti la fase prodromica della progettazione, collochiamo alcune osservazioni riferite alla fase operativa e dunque all'esecuzione vera e propria dei lavori. E' frequente infatti raccogliere lamentele di cittadini in ordine non certo al disagio che normalmente caratterizza la vicinanza ad un cantiere in funzione, ma alla noncuranza ed alla disattenzione verso persone e cose dimostrata da chi svolge i lavori, che determinano un aggravio ingiustificato rispetto ad un'accettabile soglia di disagio. In questi casi, i cittadini potrebbero ricorrere alla tutela approntata dall'art. 844 del codice civile che vieta immissioni di qualsiasi natura (scuotimenti, esalazioni, rumori, vibrazioni ecc.) che eccedano la normale tollerabilità, ottenendo dal giudice ordinario una tutela molto ampia.

Anche il soggetto pubblico è infatti tenuto al rispetto del principio del *neminem laedere*, cioè del non danneggiare nessuno, e le immissioni provenienti da un'opera pubblica che superino la normale tollerabilità possono costituire ragioni di danno indennizzabile. Ricordo in particolare una pronuncia della Corte di Cassazione

(Sez.un. 16 luglio 1983, n.4889) nella quale si legge: *“Qualora le immissioni di rumore in un fondo, provenienti da vicina centrale ENEL, eccedano la normale tollerabilità, deve riconoscersi al proprietario di detto fondo la correlativa facoltà di agire davanti al giudice ordinario, al fine di essere indennizzato dall’ENEL del deprezzamento subito dall’immobile per la menomazione delle sue possibilità di godimento, atteso che una siffatta domanda si ricollega ad una posizione dei diritto soggettivo, non degradata o affievolita da atti amministrativi, e non implica alcuna interferenza sull’attività discrezionale dell’Amministrazione nella gestione di detta opera pubblica, ma il solo riscontro, in applicazione del principio generale del neminem laedere, di un trasmodare dell’attività stessa in un gratuito sacrificio di quel diritto, non consentito dall’ordinamento”*.

E’ dunque precipuo compito dell’Amministrazione adottare anche in fase di realizzazione di un’opera pubblica le precauzioni e gli accorgimenti necessari per contenere i disagi inevitabilmente causati ai singoli privati ed alla collettività, ma non con il fastidio di chi deve pagare, contro voglia, una sorta di penale alla controparte, bensì con l’attenzione ed il rispetto che sono dovuti ai cittadini i quali non sono solo i destinatari dell’opera che si sta realizzando, ma ne sono, di fatto, i veri finanziatori.

8. Un esempio di caso non di competenza: le cosiddette ‘multe pazze’.

Anche nel corso del 2005 il nostro ufficio è stato interpellato da una quindicina di cittadini trentini che hanno ricevuto sanzioni amministrative per violazioni al codice della strada da loro mai commesse. Le sanzioni provenivano da Comuni del centro e del sud Italia (Roma e Napoli in particolare; ma ci sono stati anche due casi con Milano) nei quali i cittadini interessati o non erano mai stati in vita loro o non vi

erano transitati nelle date indicate dai verbali che dunque erano evidentemente frutto di un errore.

L'ufficio, pur consigliando ai cittadini di presentare prudenzialmente ricorso al Giudice di pace del luogo dove si supposeva commessa l'infrazione, si è sempre attivato rivolgendosi alle amministrazioni competenti (Comandi delle polizie municipali o della polizia stradale) per documentare la completa estraneità del destinatario del verbale o della cartella esattoriale ai fatti contestatigli, sollecitando l'emanazione di un provvedimento in autotutela (annullamento del verbale o discarico della cartella) che risolvesse il caso in termini brevi e senza la necessità di un contenzioso davanti al Giudice di pace.

L'esito di questi interventi, per così dire *extra ordinem*, è stato decisamente positivo: le amministrazioni interpellate hanno riconosciuto l'errore commesso ed hanno provveduto in autotutela. Si sono così evitati non solo inutili appesantimenti della procedura ma, soprattutto, non è stata fatto gravare sul cittadino, che si è visto impropriamente recapitare richieste di pagamento di somme non dovute, l'onere di recarsi avanti al Giudice di pace di Napoli, di Palermo o di Roma per ottenere la tutela dei propri diritti. Certamente, anche in questo caso un intervento del legislatore nazionale sarebbe importante: se fosse possibile, nei casi in cui il cittadino si rivolge alla difesa civica, sospendere i termini previsti per l'impugnazione del provvedimento sanzionatorio davanti al Giudice di pace competente, si permetterebbe al Difensore civico di svolgere con calma il proprio intervento in via bonaria presso l'amministrazione coinvolta e di promuovere la soluzione contenziosa soltanto laddove l'amministrazione non accettasse di risolvere il problema in sede di autotutela.

Ci fa piacere concludere richiamando la garbata comunicazione della Polizia municipale del Comune di Milano con la quale veniva riferito al nostro Ufficio che *“i verbali di accertamento di infrazione che ha fatto pervenire sono stati trasmessi alla Sezione procedure sanzionatorie che provvederà tramite autotutela*

all'archiviazione in quanto, da accertamenti esperiti sugli atti originali si è appurato che vi è stato un errore di interpretazione di una lettera componente la targa dell'autovettura in questione. Spiacente per quanto accaduto, le porgo distinti saluti". Non si può negare che queste parole soddisfino profondamente le aspirazioni dell'ufficio del Difensore civico: aiutare le amministrazioni ad individuare i propri errori, laddove naturalmente siano stati commessi, ed a porvi pacatamente rimedio, garantendo così ai cittadini una tutela serena, e non necessariamente conflittuale, dei propri diritti.

APPENDICE

**A. Relazione sul tirocinio
svolto presso l'Ufficio del
Difensore civico**

Università degli Studi di Padova
Facoltà di Scienze Politiche
Laurea Specialistica in Istituzioni e Politiche dei Diritti Umani e della Pace

RELAZIONE FINALE dello STAGE
SVOLTO PRESSO L'UFFICIO DEL DIFENSORE CIVICO DELLA
PROVINCIA AUTONOMA DI TRENTO
di
Maria Elena Micalizzi - matricola 513834

Anno Accademico 2005/2006

INTRODUZIONE

Dal 4 ottobre al 23 novembre 2005 ho svolto uno stage di 250 ore presso l'ufficio del Difensore Civico della Provincia Autonoma di Trento. Attualmente la carica è ricoperta dalla Dottoressa Donata Borgonovo Re, che è stata anche tutore responsabile didattico-organizzativo delle attività del mio tirocinio. Questa esperienza si è inserita perfettamente all'interno del mio curriculum di studi in materia di Diritti Umani, e si è rivelata molto formativa per quanto riguarda la conoscenza sul campo del lavoro svolto dal Difensore Civico, spesso definito come il "magistrato naturale dei Diritti Umani". Lo stage è stato specificatamente inquadrato quindi nei settori di intervento in cui il difensore civico è chiamato a tutelare i diritti delle persone, in particolare dei soggetti più deboli ed emarginati della società, spesso più esposti agli abusi, alle prevaricazioni e all'indifferenza della macchina burocratica; le leggi e la dottrina affermano infatti che il Difensore Civico debba verificare che l'amministrazione svolga i propri compiti nei confronti di queste categorie con umanità, sollecitudine ed equità, vestendo i panni di garante dell'efficienza, della correttezza, della trasparenza dell'azione della pubblica amministrazione.

In particolare sono stati trattati temi che riguardano due specifiche categorie:

- diritti degli immigrati
- diritti dei detenuti

Riguardo a questi due temi ho avuto la possibilità di partecipare ad interessanti convegni, che hanno ampliato la mia conoscenza sui temi e hanno offerto nuovi stimoli per ulteriori ricerche. I seminari a cui ho partecipato sono i seguenti:

1. Seminario nazionale *CADERE NELLA RETE, La salute degli immigrati tra istituzioni socio-sanitarie e volontariato* (Trento, 6 ottobre 2005);
2. Seminario di lancio del Progetto *Pontest, LA SFIDA DELL'IMMIGRAZIONE: LAVORO, IMPRESE, MERCATI* (Trento 11 novembre 2005);

3. Giornata di Studi *NUOVO CARCERE, CARCERE NUOVO* (Trento 12 novembre 2005);
4. Convegno *IL CARCERE DENTRO LA CITTÀ* (Padova 18 novembre 2005).
5. Seminario *IMMIGRATI E PARTECIPAZIONE, Esperienze, analisi, prospettive* (Rovereto – TN 19 novembre 2005).

Nel corso di un lavoro di riordino dell'archivio ho potuto consultare le relazioni di numerosi difensori civici regionali, provinciali, comunali italiani, di alcuni ombudsman presenti in Europa, in America e in Asia disponibili nell'archivio dell'ufficio, constatando l'enorme diffusione di questo importante istituto di tutela non giurisdizionale radicato nei paesi di più avanzata esperienza democratica.

Infine ho avuto anche l'occasione di conoscere la storia dell'istituto del difensore civico in Trentino, grazie alla partecipazione al Seminario organizzato dall'attuale Difensore Civico “ *20 anni di Difensore Civico: l'istituto Trentino tra passato e futuro*” (Palazzo della Regione, Trento, 16 dicembre 2006). Questo convegno, che voleva festeggiare i vent'anni dell'istituto trentino, ha visto l'eccezionale partecipazione di tutti e quattro i Difensori che, a partire dal 1985 e fino ad oggi, si sono succeduti nella carica. Enrico Bolognani, Alberto Olivo, Fabio Bortolotti e Donata Borgonovo Re erano seduti allo stesso tavolo e hanno raccontato della loro esperienza nella prima parte della mattinata; successivamente hanno avuto la parola alcuni relatori esterni che hanno discusso delle prospettive future dell'istituto. Maria Grazia Vacchina (Difensore Civico della Valle D'Aosta e coordinatrice nazionale della categoria) ha parlato del suo ruolo di coordinatrice della Conferenza dei Difensori Civici Regionali e del progetto di difesa civica nazionale. In generale poi sono state sottolineate alcune aree sociali nelle quali il difensore civico potrebbe potenziare ulteriormente la propria azione: tutela diritti dei minori (trattata da Burgi Volgger, Difensore Civico della Provincia Autonoma di Bolzano), i servizi sanitari (la cui esperienza è stata esposta da Vittorio Gasparini,

Dirigente dell'Ufficio del Difensore Civico della Toscana). La Dottoressa Borgonovo Re ha approfondito il tema del carcere e dell'immigrazione (in particolare ha illustrato il Progetto dell'Osservatorio dell'immigrazione, in collaborazione con la Questura e con il CINFORMI, ancora in fase di studio).

1. I DIRITTI DEGLI IMMIGRATI

1.1 GLI IMMIGRATI E I DOCUMENTI

Tra le varie questioni che vengono poste al difensore civico negli ultimi anni, un numero sempre maggiore riguarda le persone immigrate, per lo più extracomunitarie. I problemi che vengono sottoposti all'ufficio sono piuttosto omogenei e riguardano in generale i rapporti di queste persone con le amministrazioni periferiche dello stato, soprattutto la Questura, il Commissariato del Governo e le Ambasciate italiane all'estero ma anche il Ministero degli Interni. Molte delle richieste di chiarimento lamentano il ritardo con cui la Questura rilascia i documenti necessari per la regolarizzazione (il permesso di soggiorno e la carta di soggiorno) e il rifiuto di concessione della cittadinanza italiana.

Il lavoro su questo tema è iniziato con una ricerca documentale sulla legislazione vigente in materia e una raccolta di informazioni sui tempi e le modalità di rilascio di permesso e carta di soggiorno in alcune Questure del Nord Italia, per comparare le diverse prassi adottate e per verificare se esiste una comune consuetudine. Da ciò è emerso che la legislazione italiana sull'immigrazione appare alquanto lacunosa e non sempre adeguata rispetto alle difficoltà che si vengono a creare in realtà: in particolare non risulta chiara la parte riguardante la durata, la validità, il rinnovo della carta di soggiorno. Le Questure interpellate presentano in generale problemi di ritardi causati da diversi fattori (tra cui la mancanza di personale) e, per far fronte alle mancanze delle leggi e delle circolari, utilizzano prassi diverse nel trattare casi analoghi (ad esempio nel caso smarrimento o furto della carta di soggiorno, alcune Questure chiedono di ripresentare di nuovo tutta la documentazione necessaria per il primo rilascio, altre forniscono direttamente un duplicato del documento).

Inoltre ho svolto una ricerca giurisprudenziale, analizzando un numero rappresentativo di sentenze del TAR di Trento che riguardano i ricorsi per il diniego dell'istanza di rinnovo del permesso di soggiorno, di richiesta di conversione del permesso per minore età in permesso di soggiorno per studio, e di ricongiungimento familiare. E' stato interessante constatare che i ricorsi per conversione in permesso per studio erano motivati dallo stesso articolo di legge ed erano stati tutti accolti dal TAR, che quindi ha annullato i provvedimenti di diniego della Questura.

Come prima menzionato, all'ufficio del Difensore Civico vengono presentate anche questioni che riguardano il rifiuto di concessione della cittadinanza. Dopo essermi documentata sulla legislazione vigente in materia di cittadinanza, ho potuto riscontrare che per diventare cittadini italiani gli stranieri devono affrontare diverse difficoltà. Innanzitutto i tempi di legge per ottenere lo status di cittadino si sono allungati: dai 730 giorni previsti dalla legge, oggi si può aspettare fino a 4 anni; la legge e i regolamenti che disciplinano la concessione della cittadinanza non risultano più all'altezza delle trasformazioni che il paese ha incontrato in questi anni (gli stranieri regolarmente presenti in Italia nel 2004 erano due milioni e settecentomila - dato del *Dossier statistico 2005 Immigrazione, delle Associazioni Caritas Migrantes* -, ma la cifra è destinata ad aumentare in futuro).

Ho analizzato i casi sottoposti all'Ufficio e raccolto alcune sentenze di TAR italiani che trattano la materia. In alcuni casi i ricorsi sono stati accolti e il Ministero ha dovuto riesaminare le pratiche di richiesta di naturalizzazione; ma l'esito non è sempre stato positivo. L'attuale dibattito sulle modifiche della legge sembra orientato verso una limitazione della discrezionalità. Tra le sentenze ho trovato anche quella riguardante una persona che si era rivolta all'Ufficio del Difensore Civico per lamentare il rifiuto di concessione. Grazie a questa ricerca abbiamo potuto verificare che il TAR ha respinto il ricorso concordando con il decreto di rigetto sul potere discrezionale della amministrazione di concedere o meno la cittadinanza, anche se sussistono tutti i requisiti previsti dalla legge. Da questo studio ho potuto rilevare che:

- innanzitutto la persona immigrata non è riconosciuta dallo Stato come titolare di un diritto soggettivo, ma di un mero interesse legittimo all'acquisto della cittadinanza, solo un'aspettativa giuridicamente tutelata;
- il contenuto della motivazione del diniego non è quasi mai visibile; quando è presente riguarda motivi di sicurezza pubblica, ragioni di opportunità, mancanza di benemerienze, pericolosità vera o sospetta del soggetto, in generale emerge la preminenza dell'interesse pubblico di fronte all'interesse e alla volontà del singolo di inserirsi definitivamente nella comunità dove vive già da molti anni;
- l'amministrazione gode di un alto grado di discrezionalità (forse eccessivo) nella concessione della cittadinanza, poiché la legge non individua in alcun modo i parametri di valutazione; questi parametri quindi risultano ogni volta diversi e talvolta non conoscibili;
- si assiste frequentemente ad un esercizio della discrezionalità da parte delle autorità amministrative tanto ingiustificato ed irrazionale da sconfinare nel mero arbitrio.

1.2 IL CENTRO INFORMATIVO PER L'IMMIGRAZIONE

Il 3 novembre mi sono recata con il Difensore Civico e un funzionario dell'Ufficio alla sede del CINFORMI, il *Centro informativo per l'immigrazione* del Servizio per le Politiche Sociali della Provincia Autonoma di Trento, per una visita del centro e per un confronto con il coordinatore e il responsabile dell'area giuridica sugli argomenti di comune interesse. Nello specifico sono stati trattati questioni inerenti il rilascio dei documenti di soggiorno e i rapporti di collaborazione con la Questura. In materia di immigrazione tale centro si configura come punto di riferimento per i cittadini stranieri ed italiani nonché per gli enti pubblici e privati.

Il CINFORMI si pone come principale obiettivo quello di informare sulle procedure di accesso ai servizi esistenti sul territorio provinciale e sulle modalità di ingresso e soggiorno in Italia. Il Centro realizza inoltre studi e ricerche per indirizzare più

efficacemente le decisioni politiche e tecniche in materia di immigrazione, nonché gestisce direttamente progetti finalizzati all'inserimento nella comunità trentina dei cittadini stranieri. Sostiene, infine, le iniziative degli enti locali e del privato sociale in favore degli immigrati. Con la Provincia Autonoma di Trento collaborano *l'Associazione Trentina Accoglienza Stranieri di Trento* (Atas onlus), per le attività di orientamento e consulenza sociale e giuridica, *l'Associazione Città aperta - Ponti fra persone, lingue e culture* - di Rovereto (Città aperta), per le attività di comunicazione interculturale e *l'Associazione Patto Casa di Trento* (Patto Casa) per il tema casa.

Dal colloquio risulta chiaro che i collaboratori del Centro dispongono di una grande conoscenza del fenomeno immigratorio italiano e trentino, che mettono a disposizione della comunità; nell'ambito del centro trovano collocazione tre specifiche attività:

- un servizio di informazione e orientamento (erogazione di informazioni inerenti le modalità di accesso ai servizi pubblici presenti sul territorio provinciale e di orientamento giuridico e sociale sulle tematiche connesse all'immigrazione);
- un servizio di prenotazione per la Questura (possibilità di prenotare il giorno e l'ora in cui consegnare alla Questura di Trento i documenti necessari per l'ingresso e il soggiorno in Italia; al momento della prenotazione è possibile anche presentare tutta la documentazione richiesta dalla Questura allo scopo di verificarne la completezza);
- un servizio di supporto linguistico e culturale (Call center plurilingue).

Il 24 novembre il CINFORMI ha presentato il *Rapporto annuale sull'immigrazione* in Trentino, giunto ormai alla sua quinta edizione. Questo rapporto è stato proposto come una panoramica completa e una rassegna sull'evoluzione dell'immigrazione nella provincia analizzata sotto vari aspetti: profilo sociale e demografico; mercato del lavoro; ambito scolastico; ambito sociosanitario e abitativo. Inoltre approfondisce diversi temi, che affrontano da diverse angolazioni le traiettorie di interazione tra cittadini stranieri e comunità locali negli ultimi anni. Nel corso di questa presentazione è stato distribuita anche una copia del Dossier Statistico Immigrazione 2005 della Caritas, di cui il CINFORMI ha curato la parte riguardante il Trentino.

1.3 GLI IMMIGRATI E LA SALUTE

Ho avuto l'opportunità di trattare il tema immigrazione anche nell'ottica del diritto alla salute, grazie al seminario nazionale *CADERE NELLA RETE, La salute degli immigrati tra istituzioni socio-sanitarie e volontariato*, svoltosi a Trento il 6 ottobre 2005 presso la Facoltà di Sociologia; questo seminario è stato promosso dalle associazioni *Gr. I. S. Trentino (Gruppo immigrazione e Salute)*, *SIMM (Società Italiana di Medicina delle Migrazioni)*, *Progetto "Migrants in the health care system"*, con la collaborazione dell'Università degli studi di Trento, della Provincia Autonoma di Trento e del Comune di Trento.

Nella prima parte della giornata è avvenuto un confronto tra diverse esperienze locali di lavoro di rete, a partire dalle esperienze dei Gr.I.S attualmente operativi sul territorio nazionale, e si è tentato di individuare percorsi efficaci e strategie vincenti che possano essere condivise e diventare patrimonio di quanti si occupano della salute degli immigrati. La seconda parte del seminario è stata dedicata ad individuare prassi e modalità di intervento nell'ambito di alcune specifiche criticità della medicina delle migrazioni attraverso la costituzione di gruppi di lavoro: il settore materno-infantile, quello della salute mentale, l'accessibilità ai servizi degli immigrati irregolari e le metodologie di promozione della salute tra rom e sinti. Dalle relazioni dei partecipanti e dai dibattiti successivi è stata sottolineata la necessità di una collaborazione sempre maggiore tra amministrazione e società civile, per una migliore definizione delle politiche della salute rivolte agli immigrati e alle persone in situazione di emarginazione sociale e per definire strategie sinergiche per migliorare l'accessibilità ai servizi e i processi di integrazione socio-culturale in ambito sanitario.

Inoltre la maggioranza dei relatori hanno dimostrato di condividere una definizione ampia del concetto di salute, che non comprende solo la sanità, ma anche le politiche sociali.

1.4 GLI IMMIGRATI E IL LAVORO

Per quanto riguarda il tema immigrati e lavoro ho partecipato al seminario di lancio del Progetto *PONTEST*, *La sfida dell'immigrazione: lavoro, imprese, mercati*, svoltosi a Trento l'11 novembre presso la Fondazione Cassa di Risparmio di Trento e Rovereto.

Pontest- Una rete per l'inserimento degli immigrati è un progetto di ricerca-intervento dell'iniziativa comunitaria *Equal* che mira a facilitare l'integrazione professionale e sociale degli immigrati dell'Est Europa e a favorire i processi di internazionalizzazione delle imprese.

Il progetto agisce direttamente sulle competenze di cui sono portatori gli stessi immigrati (in particolare dell'Est Europa) e le mette in relazione alla specificità del fabbisogno espresso dal tessuto economico. Si avvale anche percorso di cooperazione transnazionale, nel cui ambito sono stati siglati accordi di cooperazione con alcuni partner stranieri (Germania, Polonia, Regno Unito).

Per lo sviluppo del progetto è stata riunita una associazione temporanea di impresa che riunisce i seguenti partner:

- tsm Trento School of Management
- Camera di Commercio IAA di Trento
- Dipartimento di scienze giuridiche dell'Università degli Studi di Trento
- Istituto Trentino di Cultura – ITC
- Ente Bilaterale Artigianato Trentino – EBAT

E' prevista la collaborazione con l'Associazione Trentina di Accoglienza Stranieri – ATAS Onlus e con l'Istituto Regionale di studi e ricerca sociale – IRSRS. Il progetto ha durata complessiva da luglio 2005 a luglio 2006.

Il seminario si è rivelato molto interessante anche per la panoramica generale fatta da uno dei relatori proveniente dall'Università di Milano: in particolare nel suo discorso sono state evidenziate le specificità dell'immigrazione in Italia e dell'immigrazione in Trentino; è stato ben sottolineato come l'Italia, da storico paese di emigrazione, si sia

trovato ad affrontare in pochissimi anni la propria trasformazione in paese di destinazione; constatando la crisi (per alcuni anche il fallimento) dei modelli di integrazione stranieri (il “melting pot” americano, l’ “assimilazione laica” francese, il “multiculturalismo” inglese”), è stata sottolineata la necessità di inventarne di nuovi, adatti alla realtà contemporanea.

1.5 GLI IMMIGRATI E LA PARTECIPAZIONE

Il 19 novembre 2005 ho partecipato al Seminario *IMMIGRATI E PARTECIPAZIONE, Esperienze, analisi, prospettive*, svoltosi a Rovereto (TN).

Questo incontro, organizzato dalla *Associazione Città aperta – Ponti fra persone, lingue e culture* e dal Comune di Rovereto, ha avuto lo scopo di fare luce su un tema di particolare urgenza ed importanza, ossia quello della partecipazione dei cittadini migranti alla vita pubblica, per giungere ad una coesione sociale sempre più problematica in questo periodo di grandi trasformazioni e mutamenti. I relatori erano cittadini extracomunitari che hanno esposto le loro esperienze di assessore, consigliere, consigliere aggiunto, presidente della consulta degli stranieri maturate in diverse realtà italiane. Ogni relatore ha raccontato la loro storia, ha evidenziato i punti di debolezza e i punti di forza della loro condizione di stranieri. La discussione è stata moderata da un docente di sociologia dell’Università Cà Foscari di Venezia. Tra le questioni importanti emerse, queste sono le principali:

- nei primi anni del flusso migratorio verso l’Europa l’Italia era considerata una tappa temporanea; oggi rappresenta per la maggior parte dei casi la destinazione definitiva, dove iniziare una nuova vita anche assieme alla propria famiglia; anche per questo motivo è necessario studiare nuovi precorsi di integrazione e poi di partecipazione;
- in genere l’immigrato in Italia viene visto solamente come forza lavoro, senza diritti e opportunità di partecipazione e rappresentanza;

- per l'immigrato non è importante inserirsi concretamente nel contesto politico, ma è fondamentale che la legge gli riconosca la possibilità di farlo;
- il parametro per la partecipazione non può essere la cittadinanza: il concetto di cittadinanza in Italia è ancora basato sul vecchio principio di solidarietà meccanica (sui rapporti di sangue), in altri Paesi si basa invece sulla solidarietà organica (sulle relazioni che costruisce il soggetto) [prof. Adel Jabbar, sociologo, Università di Venezia];
- agli stranieri privi di cittadinanza non vengono riconosciuti determinati diritti, come il diritto di voto e il riconoscimento dei titoli di studio;
- dato l'alto numero di stranieri in Italia, per una migliore integrazione, è auspicabile un intervento nel settore da parte del legislatore statale, per concedere ai cittadini stranieri il diritto di elettorato attivo e passivo;
- i minori stranieri nascono, vivono, si integrano perfettamente con la società come cittadini italiani, ma quando compiono 18 anni scoprono improvvisamente di essere stranieri e di non avere gli stessi diritti dei cittadini italiani.

2. I DIRITTI DEI DETENUTI

Nel corso dello stage ho avuto anche la possibilità di approfondire la mia conoscenza nel campo dei diritti dei detenuti. Questa particolare tematica mi ha richiamato alla mente l'importanza e il valore dell'espressione sviluppata alla Conferenza internazionale dei diritti umani di Vienna del 1993 “ *all human rights for all*”: infatti le persone private della libertà personale spesso vengono dimenticate e abbandonate nel ‘mondo carcerario’ senza regole e diritti, distaccato dal ‘mondo civile’; dal momento in cui oltrepassano la soglia del carcere, non smettono di essere persone umane; perdono la loro libertà di movimento, come conseguenza di loro determinate azioni, ma rimangono comunque titolari di diritti umani fondamentali, che necessitano di tutela. In capo al soggetto detenuto sussistono una molteplicità di situazioni soggettive attive che possono

essere raggruppate in due sottosistemi: il primo è costituito da quei diritti di cui il medesimo è titolare come essere umano, e che non sono intaccati dalla vicenda detentiva (basta citare, per tutti, il diritto alla salute); il secondo da quegli interessi e da quei diritti soggettivi ricollegabili alla specificità del suo status (ad esempio il diritto di trasferimento in prossimità della residenza della famiglia, diritto alla ora d'aria, diritto al colloquio col difensore,...).

In particolare mi sono documentata sul tema di una possibile competenza futura del difensore civico in materia di tutela delle persone private della libertà personale e sulle nuove figure di Garanti dei diritti dei detenuti già nate in alcune città e regioni d'Italia.

2.1 LA SITUAZIONE DELLE CARCERI

Questa ricerca è stata arricchita dalla partecipazione al Convegno *NUOVO CARCERE, CARCERE NUOVO: la situazione nelle carceri oggi - problemi e prospettive* (Trento 12 novembre 2005), organizzato dalla Conferenza regionale Volontariato Giustizia del Trentino Alto Adige, in cui si è discusso della nuova casa circondariale di Trento e dei problemi in genere legati ai diritti dei detenuti. Come evoca lo stesso titolo dell'incontro, è emerso che non basta un nuovo carcere, per fare un carcere "nuovo", non basta che sia una struttura per la sicurezza, ma dovrebbe essere anche una struttura per le persone; non sono sufficienti spaziosi ed attrezzati locali dove svolgere attività di relazione e di comunità, aule didattiche, laboratori, biblioteche, luoghi di relazione con i familiari e spazi per i culti, se non si troverà il modo per far sì che nel nuovo carcere di Trento possano interagire accanto all'amministrazione penitenziaria, con pari dignità pur nella diversità di competenze e di ruoli, l'ente locale e il volontariato, più o meno istituzionalizzato. Un carcere nuovo quindi dovrebbe rispondere, oltre che alle esigenze di sicurezza, all'altra sua funzione primaria, che è quella di rieducare avviando a percorsi di risocializzazione. L'ente promotore del convegno ha informato della volontà di arrivare ad un protocollo con l'amministrazione penitenziaria, quindi di allargare il

confronto con l'ente locale, per far ripartire il Protocollo tra Provincia autonoma di Trento e Ministero di Grazia e Giustizia.

Ma come può una struttura assicurare sicurezza ai cittadini e garantire dignità ai detenuti? Le mura del carcere non devono separare i detenuti dalla realtà che si svolge fuori: è fondamentale che vi sia un rapporto diretto tra dentro e fuori il carcere, il confronto continuo con realtà di fuori non deve mai essere interrotto; anche per demonizzare l'informazione negativa sull'argomento, che punta sul mito della sicurezza.

Secondo la maggior parte dei relatori innanzitutto il carcere dovrebbe avere come fine primo il reinserimento: questo significa non interrompere il contatto con la realtà esterna, avere la possibilità di svolgere una attività lavorativa o un corso di formazione per favorire la responsabilizzazione del detenuto. A questo proposito è molto importante assicurare anche spazi dove la persona detenuta possa manifestare la propria affettività; questo discorso è direttamente collegato a quello della sicurezza per la società: le persone che non interrompono i loro rapporti affettivi, che escono e trovano una famiglia, degli affetti, sono persone che in fondo rappresentano un rischio minore per la società.

Dalle varie relazioni è anche emerso un quadro generale della situazione delle carceri oggi in Italia tutt'altro che positivo; questi sono i punti maggiormente sottolineati:

- quasi tutte le carceri lamentano il problema del sovraffollamento e della promiscuità, non perché manchino le celle ma perché ci sono troppi detenuti;
- non ci sono tanti detenuti a causa dell'aumento del tasso di criminalità, ma perché carcere ci sono tante persone che non ci dovrebbero essere (tossicodipendenti, condannati fino a tre anni,...);
- aumenta sempre più il numero dei detenuti stranieri, come conseguenza della applicazione della recente legislazione sull'immigrazione;

- negli ultimi 15 anni sono notevolmente diminuiti i fondi governativi destinati all'organizzazione degli istituti di pena; ciò incide sulle condizioni di vita dei detenuti, che evidentemente tendono a peggiorare;
- lo spostamento di un istituto di pena dal centro città in periferia rischia di far cadere il tema carcere nel dimenticatoio dell'interesse locale.

2.2 LA TUTELA DEI DIRITTI DEI DETENUTI

Per quanto riguarda la tutela dei diritti dei detenuti, ho potuto partecipare, assieme al Difensore Civico e un funzionario dell'Ufficio alla giornata di studi *IL CARCERE DENTRO LA CITTÀ*, promosso dal *Coordinamento Carcere Città* di Padova e il Comune di Padova (Palazzo Moroni, Padova 18 novembre 2005).

Questo incontro ha avuto lo scopo di aprire una strada alla definizione della figura del Garante delle persone private della libertà personale per il Comune di Padova, seguendo l'esempio di altre città (Milano, Bologna, Firenze, Nuoro, Roma, Torino), province (Milano) e regioni (Lazio) italiane che hanno avviato di recente una sperimentazione in questo senso. Oggi in Italia la tutela dei diritti dei detenuti è affidata al magistrato di sorveglianza, figura introdotta dal legislatore negli anni '70 che ha contribuito alla rottura del meccanismo di sopruso e violazione dei diritti fondamentali, ma che a seguito delle ampie responsabilità affidategli in tema di misure alternative, si è trasformato in un giudice delle misure alternative, rendendo così problematica l'attribuzione del ruolo di garante. La figura del garante nasce quindi dall'esigenza di promuovere l'esercizio dei diritti e delle opportunità di partecipazione alla vita civile e di fruizione dei servizi sociali da parte delle persone private della libertà personale, con particolare riferimento alla tutela dei diritti fondamentali quali il diritto al lavoro, alla tutela della salute, alla formazione, alla cultura, all'assistenza, allo sport, nonché ad ogni altro diritto contemplato dalla Costituzione, dalle leggi penitenziarie nazionali e dalla legislazione internazionale sui diritti umani.

La prima parte della giornata di studi è stata dedicata ad un confronto tra giuristi, operatori sociali e rappresentanti di amministrazioni locali sul ruolo, le competenze e le modalità di intervento del Garante e del progetto di legge nazionale sul tema. Infatti alla fine dell'ottobre 2005 è giunto in Parlamento un disegno di legge che dovrebbe portare alla nascita di un Comitato di Garanzia a livello nazionale: un organismo composto da cinque membri eletti dai Presidenti di Camera e Senato e da due membri eletti dalle due assemblee parlamentari. In molti dei paesi europei la figura del Garante esiste già da molti anni, pur con fisionomie e definizioni di volta in volta diverse: se la nuova proposta di entrambi gli schieramenti politici, sarà approvata dal parlamento entro la fine della legislatura, anche in Italia sarà istituita un'autorità indipendente, che avrebbe poteri di controllo sulle carceri, sui centri di permanenza temporanea, sugli ospedali giudiziari. Secondo la proposta di legge il comitato nazionale dovrebbe avere delle articolazioni a livello regionale, in modo da garantire un monitoraggio effettivo sulla situazione nei luoghi di detenzione, controllando l'idoneità delle strutture e il rispetto dei diritti umani al loro interno.

Non tutti i relatori intervenuti nella discussione si sono dichiarati favorevoli all'istituzione di un nuovo organo di controllo in ambito penitenziario: alcuni infatti, per scongiurare il rischio di una superflua moltiplicazione di enti di garanzia, proponevano di inserire la materia all'interno delle competenze degli Uffici dei Difensori Civici già presenti in varie parti d'Italia, anche in virtù di un miglior funzionamento del principio di sussidiarietà. In assenza di una normativa nazionale che definisca esattamente i limiti delle competenze del difensore civico, la giusta interpretazione del lavoro può essere quella quindi di non delimitare le funzioni del difensore civico entro ambiti ristretti ma di agire formalmente o informalmente a seconda se dei fatti rientrano o no nelle proprie competenze. Gli istituti di difesa civica in effetti già svolgono la funzione di tutelare i diritti fondamentali di tutti i cittadini, applicando il principio di eguaglianza, quindi senza alcuna discriminazione: non si comprende quindi la necessità per istituire un

figura di difensore ad hoc per una specifica categoria di persone, che porterebbe inutili costi e duplicazioni.

Riguardo alla istituzione del Garante nel Comune di Padova, la discussione è ruotata attorno a due tipologie di competenze:

- per alcuni dovrebbe occuparsi principalmente della sorveglianza e della vigilanza sulle forme organizzative all'interno dell'istituto di pena, controllando che vengano rispettati i diritti sostanziali nei seguenti ambiti: sanità, istruzione, lavoro, cultura, sport, processo di reinserimento;
- per altri invece dovrebbe concentrarsi sulla sensibilizzazione dell'autorità penitenziaria riguardo a singole violazioni di diritti sostanziali, attraverso anche il coinvolgimento dell'amministrazione locale e, qualora la pressione non fosse sufficiente, dovrebbe poter invitare i consiglieri e/o i parlamentari ad una visita per far luce sul problema a livello nazionale, cercando di mediare i possibili conflitti.

Rimangono quindi aperte diverse problematiche riguardo alla istituzione di questa nuova figura:

- 1) il rapporto tra competenza locale e competenza nazionale;
- 2) il rapporto con il magistrato di sorveglianza;
- 3) il rapporto tra il garante locale e il difensore civico locale;
- 4) il rapporto tra la richiesta di intervento di casi specifici e la definizione sulla sorveglianza sui settori organizzativi;
- 5) la modalità con cui può sollecitare davvero delle decisioni.

Nella seconda parte della giornata si è discusso del lavoro di rete, dei compiti dell'amministrazione locale per quel che riguarda le carceri e il reinserimento delle persone detenute, dell'utilità di attivare un tavolo di confronto stabile tra tutte le realtà che a diverso titolo si occupano di questi temi.

CONCLUSIONI

In conclusione posso affermare che questo periodo di stage sia stato molto utile e costruttivo dal punto di vista della mia crescita professionale e umana: innanzitutto per la prima volta mi sono inserita all'interno di un contesto professionale, che mi ha accolto amichevolmente e nel quale non mi sono sentita mai una semplice tirocinante, ma una componente effettiva di un gruppo di lavoro che opera con un comune obiettivo; in questo contesto ogni giorno si affrontano problemi in alcuni casi perfettamente inerenti i temi oggetto del mio studio, ovvero la violazione dei diritti umani. Ho avuto l'occasione di utilizzare il bagaglio di conoscenze da me acquisite finora nella mia carriera universitaria; in particolare è stato utile tenere presente l'impostazione basata sul paradigma dei diritti umani, che ho ricevuto sin dalla Laurea Triennale in Scienze Politiche e Relazioni Internazionali/Curriculum Relazioni Internazionali e Diritti Umani. Queste conoscenze e questa visione raggiunte attraverso lo studio sono state notevolmente arricchite dall'analisi dei casi concreti e dalla ricerca di una loro soluzione. Quindi ho potuto constatare di persona il crescente rilievo istituzionale della tematica dei diritti umani e della pace anche nella politica interna, ancorché a livello locale, e quindi non solo nell'ambito di dibattiti di politica internazionale.

In effetti dopo questa esperienza mi rendo conto dell'importanza e della necessità del buon funzionamento del principio della sussidiarietà, secondo un'idea di *good governance* a più livelli: quando alcune violazioni dei diritti vengono trattate dall'istituzione più vicina al cittadino (a livello locale quindi), è possibile stabilire il tanto sperato dialogo civile tra cittadino e pubblica amministrazione.

Considerando l'ottima collaborazione instauratasi, la Dottoressa Borgonovo Re mi ha proposto di prorogare il mio stage, che infatti ho deciso di prolungare fino a giugno 2006. La prosecuzione del tirocinio è stata motivata in particolare dalla decisione di attivare un Osservatorio sull'Immigrazione presso l'Ufficio del Difensore Civico, in collaborazione con soggetti pubblici e privati che operano nel settore, in particolare la

Questura e il CINFORMI. Oltre a ciò, continuerò anche ad approfondire assieme alla Dottoressa Borgonovo Re la tematica della prospettiva di una competenza futura per il Difensore Civico in materia di tutela dei diritti dei detenuti.

Personalmente sono entusiasta della continuazione di questa importante esperienza e mi sento anche molto onorata di poter continuare a collaborare con l'Ufficio, che mi ha sempre dimostrato grande disponibilità e apprezzamento.

**B. Intervento della Difensore
civico al Convegno
“Vent’anni di Difensore
civico trentino. L’istituto
tra presente e passato”**

Intervento della Difensore civico
dott. Donata Borgonovo Re
al Convegno “Vent’anni di Difensore civico trentino.
L’istituto tra passato e futuro”
Trento, 16 dicembre 2005

Permettetemi una battuta. Sembra di essere ad uno sfortunato comizio cui è presente un solo ascoltatore: l’oratore inizia il suo discorso dicendo “Cittadini...” e il signore lo interrompe affabile, “Guardi, mi chiami pure Giovanni...”!

Da un lato, vedendo questo scarno pubblico, provo dispiacere per l’occasione perduta che certamente sarebbe stato utile condividere con amministratori, consiglieri e cittadini molto più numerosi di quelli presenti, ai quali va un ringraziamento particolare per la sensibilità istituzionale dimostrata; dall’altro, sono convinta che dal nostro dibattito e dal confronto delle nostre esperienze potrà maturare, seppur lentamente, una più solida cultura della difesa civica che tanto stenta, in Trentino come nel resto d’Italia, ad avere piena cittadinanza.

Non vi rubo troppo tempo. Vorrei solo dare alcuni spunti di riflessione sia rispetto all’esperienza che sto vivendo in qualità di quarto Difensore civico della nostra Provincia (e, mi piace osservare, come prima donna che ricopre questo incarico...speriamo di aprire una nuova strada!) sia rispetto agli sviluppi ed alle prospettive future dell’istituto, in relazione alle esigenze che emergono dalla comunità.

Non posso ovviamente fare i bilanci, come i colleghi che mi hanno preceduto, avendo sulle spalle un anno e mezzo di mandato. E tuttavia ho già maturato qualche considerazione sull’ufficio, sulle sue caratteristiche, sul suo ruolo all’interno della comunità trentina e non solo, perché giustamente, come ci ricordava Alberto Olivo, uno dei rischi che si corre svolgendo questa funzione è quello dell’autoreferenzialità, che porta a ‘sedersi’ sulla propria esperienza, ignorando quella altrui (vorrei peraltro ricordare che in Trentino esiste un Difensore civico comunale, quello di S.Lorenzo in

Banale, con il quale ho avuto occasione di confrontarmi). Si tratta di un rischio che, fortunatamente, viene ridimensionato grazie all'esistenza di un luogo di dibattito e di confronto reciproco quale è la Conferenza nazionale dei Difensori civici regionali e provinciali (da circa un anno allargata anche a rappresentanti della difesa civica locale), che garantisce lo scambio di informazioni, il dialogo tra esperienze, l'occasione per riflettere sulla propria attività, sulle possibilità di sviluppo, di maturazione e di crescita dell'istituto.

Devo dire che, come prima accennava Enrico Bolognani, il Difensore civico è stato per me, innanzitutto, oggetto di studio e di ricerca; poi, le preziose occasioni di incontro con i 'padri' della difesa civica italiana, nei primi anni '80 (penso a Trimarchi in Lombardia e a De Vito in Toscana) hanno suscitato in me una spiccata simpatia per un istituto così diverso, atipico per la realtà ordinamentale italiana eppure così ricco di storia e di potenzialità operative. Un istituto che non ha poteri, che suggerisce invece di imporre, propone invece di ordinare, non è sanzionatorio né impositivo: insomma, un istituto che si pone in controtendenza rispetto alle modalità autoritative tipiche delle pubbliche amministrazioni. Capita spesso che qualcuno chieda di 'dare più poteri al Difensore civico': come ha già detto Olivo, non servono affatto più poteri. Serve piuttosto coltivare, nelle istituzioni e tra i cittadini, più rispetto per il ruolo di mediazione e di dialogo svolto dall'ufficio, più disponibilità all'ascolto ed al confronto, più volontà di collaborazione. Il Difensore civico è senz'altro provocatorio perché costruisce relazioni diverse tra amministrazioni e cittadini.

Certo, noi siamo tenuti a vagliare e ad esaminare le richieste che i cittadini ci presentano, valutandone la fondatezza prima di svolgere un qualsiasi intervento: non si tratta tanto di fungere da 'filtro' dei casi che possono essere ammessi o meno, quanto piuttosto di aiutare i cittadini a comprendere che, laddove non c'è stata cattiva amministrazione, non c'è ragione di intervenire presso l'ente che ha correttamente agito, dando però sempre complete e puntuali spiegazioni che diano esauriente risposta al quesito iniziale.

Qualora invece la comprensione del caso porti a verificare l'esistenza di un errore, di un elemento incerto nell'attività dell'amministrazione, allora il Difensore civico diventa un interlocutore diretto degli uffici, con i quali opera alla ricerca di una soluzione corretta. Per questa ragione, le più recenti leggi in materia definiscono il D.C. come garante dell'imparzialità e del buon andamento: non è dunque un antagonista delle amministrazioni né un avvocato del cittadino, ma un soggetto che aiuta le amministrazioni, ovviamente su richiesta dei cittadini, a migliorare la propria azione, rendendola più aderente ai principi costituzionali sopra richiamati. Naturalmente, questa funzione viene svolta con strumenti e modalità 'atipici': il colloquio, l'incontro, lo studio del problema e la proposta di soluzioni più adeguate, la ricomposizione di relazioni 'spezzate' che rendono difficile, se non impossibile, un efficace dialogo tra amministrazione e cittadino. Il Difensore civico può essere considerato anche questo, un garante del dialogo...che in fondo rappresenta un elemento fondamentale per la costruzione di qualsiasi rapporto.

Quasi scherzando, dicevo al Presidente del TRGA trentino che il nostro ufficio ruba un po' di lavoro al suo Tribunale, perché in molti casi è stato possibile ottenere dalle amministrazioni la correzione o la modifica delle decisioni adottate mediante gli strumenti dell'autotutela, evitando il ricorso alle sedi contenziose. In questo modo, è possibile garantire al cittadino una giustizia sostanziale, evitando nel contempo all'ente il dispendio non solo economico di un giudizio amministrativo. E' innegabile che, per giungere ad un risultato equilibrato e coerente con il dettato costituzionale, è necessaria la disponibilità delle amministrazioni a prestare ascolto a quanto segnalato dal Difensore civico: senza questa collaborazione, non resta che rendere esplicito al cittadino il comportamento negativo dell'ente, indicando eventuali ulteriori strumenti di tutela utilizzabili nel caso. Va comunque sottolineato che nella maggior parte dei casi, il Difensore civico interviene laddove non ci sono altre tutele possibili e dunque offre al cittadino un'occasione praticamente unica per sostenere le proprie ragioni,

garantendogli la certezza di essere ascoltato, la certezza di ricevere un chiarimento e la speranza di ottenere una concreta soddisfazione.

Qualche caso curioso ci ha già dimostrato che anche cittadini scettici sulle reali capacità di questo ufficio hanno dovuto ricredersi, vedendo efficacemente risolto il problema lamentato...e questa per noi è una grande soddisfazione. Perché non ci permettiamo mai di dimenticare che dietro ognuno dei milleduecento fascicoli aperti annualmente c'è una persona con il suo particolare problema, con la sua vita, con le sue ansie, con le sue aspettative: non ci è perciò possibile fare di questo lavoro una routine, ogni volta si ritrova una nuova freschezza per affrontare quel nuovo caso...

Per concludere questa prima riflessione sull'oggi, vorrei segnalare un esempio 'virtuoso' di collaborazione: il Comune di Fiavè, che ringrazio, mi ha appena consegnato il giornalino comunale nel quale è riportata una sintesi dell'incontro avvenuto recentemente tra i cittadini di Fiavè e la Difensore civico. Il Comune ha infatti firmato quest'estate la convenzione con il nostro ufficio ed ha voluto offrire alla propria comunità un'occasione di confronto con la Difensore civico, per assicurare a tutti i suoi cittadini una piena informazione sul ruolo dell'istituto e sulle garanzie di tutela messe a loro disposizione. Ho trovato questa iniziativa particolarmente significativa perché dimostra, se ce ne fosse ancora bisogno, che l'istituto della difesa civica è al servizio di cittadini e amministrazioni, in un contesto di reciproco rispetto e di corretta funzionalità.

Per quanto riguarda invece gli sviluppi futuri, sono due le prospettive alle quali, come ufficio, stiamo lavorando. Vorrei peraltro premettere che, attualmente, l'ufficio dispone di tre funzionari: accanto alla mitica Maria Ravelli, che giustamente tutti i colleghi che mi hanno preceduto in questo incarico hanno ringraziato per il lavoro svolto in quindici anni di attività presso questo Ufficio e che dunque voglio ringraziare anch'io, operano due funzionari, entrambi laureati in giurisprudenza, e tre colleghe della segreteria. Con questo gruppo di collaboratori si riesce, seppur a volte affannosamente,

a gestire il quotidiano ma si fatica a progettare iniziative di lungo termine o a studiare nuove attività.

Dunque è stata particolarmente importante la presenza, quest'anno, di una giovane tirocinante, iscritta alla Laurea specialistica in Istituzioni e politiche dei diritti umani dell'Università di Padova, che ci ha aiutato ad impostare un lavoro più ampio su due temi che ci sembrano particolarmente significativi in questo difficile periodo della nostra vita sociale: immigrazione e carcere.

Come già osservava Fabio Bortolotti, nell'ambito della nostra ordinaria attività è da tempo percepibile la crescita delle richieste di intervento da parte di cittadini extracomunitari in materia di casa, di servizi sociali, di lavoro e nelle problematiche di competenza della Questura (rilascio di permessi e di carte di soggiorno). A questo proposito, vorrei ringraziare l'attuale Questore che, in occasione di un incontro con la dott. Ravelli e con me, ha subito dimostrato la propria attenzione ed una pronta volontà collaborativa. Siamo insomma consapevoli che, anche nella nostra realtà trentina, è necessario attrezzarsi, sul piano giuridico, per affrontare con adeguata preparazione queste particolari, e delicate, tematiche. Richiamo a questo proposito, l'esempio della Regione Toscana che, ancora nel 1990, ha emanato una legge sull'immigrazione ("Interventi a sostegno dei diritti degli immigrati extracomunitari in Toscana"), affidando al Difensore civico le funzioni di assistenza e consulenza legale degli immigrati extracomunitari residenti in Regione. Tale attività è stata, ed è, svolta dall'ufficio del collega toscano non solo con riferimento ai singoli problemi sopra accennati, ma anche verificando quali adeguamenti normativi e quali misure operative devono essere introdotte per sostenere i percorsi di accoglienza, integrazione e tutela dei diritti umani e sociali.

A questo proposito, in Trentino esiste una realtà istituzionale di grande pregio, in grado di operare efficacemente a sostegno dei cittadini stranieri: parlo del Centro Informativo per l'immigrazione (CINFORMI) del Servizio per le politiche sociali della Provincia autonoma di Trento, all'interno del quale operano ATAS –per le attività di

orientamento e consulenza sociale e giuridica-, l'Associazione 'Città aperta' –per le attività di comunicazione interculturale- e l'Associazione Patto casa –per le questioni, appunto, abitative-. Con CINFORMI il nostro ufficio ha avviato da mesi un bellissimo rapporto di collaborazione e di scambio di conoscenze, informazioni, problemi e soluzioni e stiamo ora progettando insieme la creazione di un osservatorio di giurisprudenza locale sui temi dell'immigrazione –grazie anche alla disponibilità davvero preziosa del Tribunale di giustizia amministrativa regionale- per mettere a disposizione di amministrazioni, operatori e cittadini interessati una documentazione completa e aggiornata in materia. Inoltre, vorremmo assicurare anche ai cittadini stranieri un pieno e consapevole accesso all'ufficio del Difensore civico, che rappresenta anche per loro strumento di tutela e di garanzia.

Un secondo tema che vorremmo poter affrontare, come ufficio, è quello del carcere. Vorremmo studiare una modalità che consenta anche ai cittadini privati della libertà personale di richiedere l'intervento del Difensore civico in tutti i casi in cui vi sia un problema con una pubblica amministrazione. Si tratterebbe di seguire l'esperienza francese che, a partire dal marzo 2005, ha attivato –previa Convenzione con il Ministero competente- dei delegati del Médiateur che si recano mezza giornata alla settimana in dieci stabilimenti penitenziari per garantire ai detenuti la medesima tutela assicurata ai cittadini nei confronti delle amministrazioni. La scelta di non operare, nei confronti delle persone private della libertà, un'ulteriore discriminazione individuando un soggetto 'specializzato' ad operare solo nell'ambito carcerario è quella che mi pare più rispettosa e più coerente con i nostri principi costituzionali.

Non concordo affatto con il cammino intrapreso a livello nazionale –con le proposte di legge 411, 3229, 3344 presentate nella XIV legislatura alla Camera dei Deputati per l'istituzione di un Difensore civico delle persone private della libertà- e sperimentato in alcune realtà locali (Firenze, Roma, Milano): moltiplicare e frammentare le figure di garanti costituisce infatti non solo un elemento di confusione per i cittadini, ma anche una potenziale debolezza dei soggetti investiti di tale ruolo. Se

invece il Difensore civico provinciale potesse entrare nel carcere con un recapito mensile, esattamente come oggi accade presso le sedi dei Comprensori, potrebbe garantire anche ai cittadini ristretti le medesime possibilità di tutela e di supporto garantite a tutti i cittadini.

Sappiamo benissimo che si tratta di un percorso lungo e complesso, per il quale sono necessari accordi con l'amministrazione centrale: per questo abbiamo già avuto un primo contatto con il consigliere Mosconi, della Commissione dei dodici, per inserire nel nuovo Protocollo d'intesa tra Provincia e Ministero di grazia e giustizia attualmente in corso di redazione, una norma che consenta al Difensore civico di accedere alle due strutture presenti sul nostro territorio, a Trento e a Rovereto, per fornire il proprio servizio anche ai cittadini là reclusi.

E con questo ultimo cenno chiudo il mio intervento e vi ringrazio.

**C. Esito della rilevazione di
soddisfazione dell'utenza
del servizio.**



CONSIGLIO DELLA PROVINCIA AUTONOMA DI TRENTO

UFFICIO DEL DIFENSORE CIVICO

L'esito dell'indagine condotta dall'Ufficio sul grado di soddisfazione del servizio

E' l'utente il vero giudice a cui si deve rendere conto

- di Maria Ravelli -

(pubblicato su Consiglio Provinciale Cronache n. 168 – Febbraio 2005)

Su queste stesse pagine si era data notizia, qualche mese fa, dell'avvio di una piccola indagine per misurare la percezione della qualità del servizio reso dall'ufficio del difensore civico ai propri utenti.

La *customer satisfaction* – questa la definizione correntemente usata ed in voga negli ultimi tempi – sarà forse anche una moda, ma bisogna riconoscere che la sfida con se stessi è senz'altro uno strumento utile per misurarsi con obiettività e per migliorare le prestazioni professionali.

Ripubblichiamo pertanto, in uno spazio a parte di questa pagina, il test sottoposto ai cittadini che si sono rivolti personalmente all'ufficio, con l'indicazione delle semplici domande rivolte all'utenza e, questa volta, anche delle risposte date.

E' necessario rammentare che il questionario è stato distribuito ai cittadini che si sono rivolti personalmente all'ufficio in un determinato periodo di tempo e che i quesiti riguardino due momenti distinti dell'attività: la prima parte attiene all'impatto iniziale con l'ufficio, mentre la seconda si sostanzia in un giudizio globale espresso "a cose

fatte”. Si potrà subito notare come questa seconda parte sia stata sottoposta ad un numero inferiore di utenti rispetto alla prima. La qual cosa è spiegabile per il fatto che solo pochi cittadini mantengono un rapporto di frequentazione personale con l’ufficio fino al momento di conclusione del fascicolo. D’altra parte si è ritenuto del tutto inopportuno, soprattutto per un ufficio come il nostro, che tende alla sburocraizzazione ed alla massima semplificazione dei rapporti, importunare i nostri utenti, già oberati di numerosi adempimenti, con richieste di collaborazione che implicassero il, seppur minimo, fastidio della restituzione del questionario a mezzo posta.

Volendoci soffermare un istante sull’esito complessivo della nostra indagine e sul tipo di risposte date, credo si debba riconoscere che i cittadini apprezzano l’operato del difensore civico, sia per l’accoglienza che riferiscono di aver trovato nell’ufficio, sia per i risultati concreti ottenuti, anche se desidererebbero poteri più forti in capo ad una struttura che agisce, come tutti sappiamo, con armi spuntate.

Il motivo che spinge i cittadini a ricorrere al difensore civico è quasi sempre dovuto alla necessità di affrontare un problema concreto, anche se non disdegnano informazioni e soprattutto consigli sul comportamento da tenere in determinate situazioni.

Non vi sono state difficoltà di accesso. Anzi noi operatori apprendiamo con innegabile soddisfazione personale che nessuno degli “intervistati” ha lamentato grande difficoltà di accesso o tempi eccessivamente lunghi. D’altra parte l’impegno dell’ufficio è sempre stato quello di agevolare al massimo i contatti con gli utenti e di venire incontro, per quanto possibile alle esigenze di tempi ed orari di ciascuno. E’ pur vero che qualcuno lamenta tempi di attesa abbastanza lunghi. Ciò formerà senz’altro oggetto di verifica, che potrà essere condotta ponendo sotto osservazione, in un prossimo futuro, i tempi di attesa che si impongono nel momento della fissazione dell’incontro da parte della nostra segreteria d’ufficio, così da poter individuare le cause di allungamento dei tempi necessari alla fissazione di un colloquio. Fin d’ora si può peraltro osservare come, probabilmente, si tratti di persone che hanno richiesto un colloquio personale con il Difensore civico, per ottenere il quale bisogna talvolta attendere qualche giorno in più,

mai comunque più di una settimana. Chi invece viene ricevuto dai funzionari ha il vantaggio di avere la disponibilità di più persone, sulle quali vengono distribuiti gli impegni quotidiani di ricevimento e quindi può avvantaggiarsi di un appuntamento a distanza di pochissimo tempo dalla richiesta o, addirittura, in giornata in casi urgenti e, quasi sempre, per chi si presenta direttamente in ufficio anche senza una previa prenotazione.

Per quanto riguarda l'impatto con l'ufficio, non nascondiamo l'orgoglio di aver saputo creare un ambiente accogliente ed un clima disteso pur dovendo trattare sempre con cittadini che chiedono aiuto e che spesso portano una propria esperienza di vita non facile. Diversamente dal quesito che precede, sarà difficile qui approfondire le cause che hanno portato poche persone a lamentare un rapporto difficile e teso con l'ufficio, anche perché ciò può dipendere da molti fattori che a posteriori è impossibile appurare: la tensione dovuta ad un problema grave, precedenti esperienze negative con uffici pubblici, incapacità di accettare le spiegazioni dell'ufficio, eccessiva predisposizione al confronto critico e...perché no?...un momento di stanchezza del personale dell'ufficio e una reazione, comunque biasimevole, anche se talora umanamente inevitabile, a fronte di cittadini "difficili".

Venendo alla seconda parte, *a cose fatte*, maggiori sono stati anche qui i giudizi positivi sull'esito dell'intervento svolto e gli apprezzamenti favorevoli all'utilità del servizio, seppure non siano trascurabili le osservazioni relative all'efficacia del servizio stesso o, addirittura, alla sua utilità, giudicata da qualcuno totalmente assente.

Qualche soddisfazione viene dallo spazio aperto alle osservazioni, il cui testo integrale non viene qui pubblicato, sia per ragioni di spazio sia perché non ha forse molto senso elencare una serie di considerazioni che si possono tutte riassumere e ridurre ad un'unica conclusione: il difensore civico è dotato di scarsi poteri, non è nelle condizioni di poter incidere efficacemente nella situazioni propostegli, dovrebbe essere potenziato sia dotandolo di maggiori mezzi, sia offrendogli strumenti coercitivi o, in ogni caso, maggiormente efficaci, non dovrebbe essere mero strumento di mediazione....Ma al di

là di ogni considerazione su ciò che potrebbe essere e ciò che potrebbe fare, l'ufficio offre indiscutibilmente, a detta di molti, un servizio apprezzato sia per la professionalità riscontrata, che per la disponibilità e capacità di ascolto.

PARLA COL TUO DIFENSORE CIVICO
per consentirgli di migliorare il servizio.

I

1) Ho deciso di rivolgermi al difensore civico:

solo per un'informazione; **risposte 7**
per un consiglio; **risposte 47**
per chiedere un intervento diretto alla soluzione di
un problema concreto. **risposte 119**

2) Sono riuscito ad avere un colloquio con l'ufficio del difensore civico:

senza difficoltà ed in tempi brevissimi; **risposte 150**
con tempi d'attesa abbastanza lunghi; **risposte 7**
con grande difficoltà di accesso e/o in tempi eccessivamente lunghi. **risposte 0**

3) L'impatto con l'ufficio è stato:

agile, positivo, privo di formalità; **risposte 153**
difficile, teso, troppo formale e burocratico. **risposte 5**

II

A COSE FATTE.....

1) L'esito dell'intervento svolto è stato:

positivo; **risposte 19**
negativo. **risposte 7**

2) Il servizio svolto dall'ufficio è:

molto utile; **risposte 17**
utile, ma poco efficace; **risposte 5**
del tutto inutile **risposte 5**