

Signor Presidente del Consiglio Provinciale,
Signori Consiglieri,

Ai sensi dell'art. 5 della Legge provinciale 20 dicembre 1982 n. 28, sottopongo all'attenzione delle SS. LL. la presente "Relazione annuale" sull'attività svolta nell'anno 2000, i cui contenuti ed elementi conoscitivi possono costituire momento di riflessione e confronto.

La parte introduttiva della mia precedente Relazione relativa al 1999 conteneva l'esplicito rinvio all'atto d'intenti da me formato in sede di assunzione dell'incarico di Difensore civico, atto a cui intendo rimanere fedelmente legato, ribadendo qui tutti i concetti ivi espressi con rinnovata fermezza.

Vivo la funzione istituzionale di Difensore civico con la coscienza di essere al servizio della collettività e col vincolo assoluto di offrire aiuto a chiunque, sia che paventi possibili lesioni di propri diritti sia che abbia bisogno di rappresentare mere necessità alla Pubblica Amministrazione, in un autentico spirito di fattiva collaborazione ed assistenza.

In quest'ultimo anno, il quadro generale della situazione, nel suo complesso, presenta una migliorata disponibilità degli Enti pubblici verso l'istituto del Difensore civico, riscontrabile sia dalla prontezza delle risposte fornite come anche dalla qualità delle medesime, vale a dire dai riscontri coerenti e adeguatamente motivati, nonché dai

positivi e sempre più numerosi esiti avuti a seguito di interventi verbali.

In quest'ultimo anno, ho poi riscontrato un'accresciuta attenzione verso la peculiare funzione riconosciuta al Difensore civico, quella di stimolare il miglioramento dell'azione amministrativa.

Ho instaurato un proficuo e costruttivo rapporto, foriero di positivi risultati, con tutte indistintamente le Strutture della Provincia Autonoma di Trento e con la generalità delle Amministrazioni pubbliche locali.

Nella presente "Relazione annuale" desidero offrire ai Consiglieri provinciali la *summa* dell'attività istituzionale, vale a dire il compendio generale della funzione svolta, con una consona proiezione sui vari settori delle Pubbliche Amministrazioni.

Dopo aver accennato alle principali casistiche e dopo aver riportato qualche sintomo di possibili patologie, accennerò per sommi capi alla congerie di questioni e problematiche trattate, esponendo poi i più cospicui dati statistici.

Nello svolgimento dell'attività, finalizzata a tutelare i Cittadini nei confronti delle Pubbliche Amministrazioni, in qualche caso, ho avuto modo di rilevare comportamenti e assetti da me considerati come illegittimi, in ordine ai quali, al di là di ogni altra considerazione, non sempre sono riuscito ad individuare il responsabile dell'azione amministrativa e/o del procedimento amministrativo che, in definitiva, si pone come il normale interlocutore del Cittadino e quindi anche del Difensore civico.

In altri interventi, nei più disparati campi, ho potuto rilevare come la drastica riduzione del controllo preventivo di legittimità sugli atti non sia stata accompagnata dall'accentuazione di forme di controllo interno per cercare di monitorare, come oggi si dice, l'azione amministrativa secondo i criteri di economicità, efficacia e pubblicità, talché ne sono seguiti anche comportamenti commissivi ed omissivi di vario ordine, a detrimento della legalità sostanziale e delle garanzie dei Cittadini, imputabili sia ad organi istituzionali che all'apparato burocratico.

In molte vicende che hanno avuto come protagonista il singolo Cittadino, ho constatato come il complesso unitario dei principi dettati dalla Legge sul procedimento amministrativo sia spesso eluso e, nella pratica, come i pubblici funzionari abbiano dimostrato una spiccata tendenza a rendere stereotipe e formalistiche le loro operazioni, limitandosi a perseguire l'obbiettivo dei "meri adempimenti formali", e come gli stessi abbiano dimostrato di preoccuparsi solo di produrre atti e provvedimenti formalmente adeguati alle Leggi e ai Regolamenti, quando occorreva invece dare prova concreta di capacità professionale e dimostrare di saper risolvere nel rispetto della "legalità sostanziale" le vicende della Pubblica Amministrazione.

In dette situazioni, è noto come, secondo i principi informatori della legge sul procedimento amministrativo, i pubblici funzionari debbano porre il massimo impegno per la cura dei preminenti aspetti della "legalità sostanziale" nella gestione della cosa pubblica, con l'effetto di dare ai Cittadini risultati apprezzati, al fine unico di assicurare l'uguaglianza sostanziale nei singoli casi (ex artt. 3 e 97 Cost.).

Da tale *modus operandi* deriva una tendenza elusiva della Legge sul procedimento amministrativo da parte dei funzionari cui è demandata la responsabilità del procedimento e da parte dell'apparato burocratico in genere, così che, in molti casi, l'azione della Pubblica Amministrazione viene praticamente condotta ignorando le finalità ultime volute dalla Legge medesima.

Ma v'è di più, ho avuto anche modo di constatare che l'apparato burocratico, a fronte di situazioni palesemente ingiuste, non dimostra nessuna disponibilità e propensione alla risoluzione delle controversie, atteggiandosi talvolta su posizioni preconcepite e, talaltra, adducendo facili ragioni di "legalità formale" con ostinate interpretazioni formalistiche di norme e procedure, complicando con ingiustificati dinieghi le situazioni medesime o creando spesso un deleterio immobilismo, foriero di veri conflitti tra il Cittadino e la Pubblica Amministrazione.

Questo modo di affrontare i problemi, a fronte di casi facilmente risolvibili, desta non poca preoccupazione in quanto è una conferma della tendenza elusiva della "legalità sostanziale" nella gestione della *res publica* da parte dell'apparato burocratico, ben sapendo che un

siffatto atteggiamento è causa ed origine di sicuro scontro tra il Cittadino e la Pubblica Amministrazione e di possibili azioni in sede giurisdizionale.

Da notare poi che alla Pubblica Amministrazione è data anche la possibilità di "concludere accordi con gli interessati" per determinare il contenuto discrezionale del provvedimento finale, per cui molte controversie potrebbero essere risolte proprio attraverso un formale "accordo" con il Cittadino, quale nuovo istituto contemplato dalla Legge sul procedimento amministrativo teso a prevenire *ab initio* ogni conflittualità con il Cittadino medesimo.

In occasione di altri interventi, nei più disparati campi, ho potuto rilevare il cattivo esercizio della discrezionalità, sia essa *amministrativa* o *tecnica*, per l'assoluta mancanza di una disciplina propria dell'Amministrazione procedente, vale a dire di appositi atti normativi ed amministrativi di carattere generale subordinati alle fonti primarie e secondarie.

In assenza di tali atti normativi ed amministrativi di carattere generale, destinati a costituire la c. d. produzione normativa *terziaria*, l'esercizio di qualsiasi discrezionalità amministrativa o tecnica da parte della Pubblica Amministrazione si pone in aperto contrasto con i più elementari principi amministrativi, talché la relativa azione amministrativa non può che andare a detrimento della legalità e delle garanzie dei Cittadini.

È stato autorevolmente stigmatizzato che "la qualità della democrazia vive di legalità" (V. Borraccetti, *Il Sole* - 24 ore, 23 aprile 1998) ed altresì che se non c'è rispondenza tra norme e comportamenti le norme finiscono per tradursi in "beffe" o in mere "etichette" che si sbandierano nelle occasioni più opportune, norme vuote, prive di contenuti, che fin dal primo momento sono destinate a rimanere inosservate, ed i Cittadini sono stanchi di norme a cui non corrispondono i comportamenti e le azioni conseguenti.

Per tornare ora al tema di fondo caratterizzante lo svolgimento dell'attività dell'anno 2000, dal tenore delle risposte accordatemi dagli Enti interpellati ho avuto modo di constatare come molti abbiano correttamente interpretato l'istituto del Difensore civico, percependolo come una tutela preventiva e stragiudiziale dei diritti e

delle legittime aspettative, nell'ottica di una giustizia sostanziale, mentre dal tenore delle risposte accordatemi da altri Enti interpellati ho potuto invece constatare che l'istituto medesimo è percepito come una specie di fastidioso "contrappeso istituzionale" o come uno scomodo supervisore del quale si farebbe volentieri a meno.

Se inteso e interpretato come portavoce delle esigenze e delle aspettative della società, il Difensore civico può divenire un intercessore privilegiato per risolvere in modo semplice e diretto le controversie e i problemi che i Cittadini incontrano con la Pubblica Amministrazione, per ridurre conflittualità e comporre i disaccordi e quindi costituire, come già detto, una specie di rimedio preventivo e stragiudiziale, oltre che un accorgimento per ridurre il contenzioso esistente presso gli organi giurisdizionali.

A questo proposito, nel documento conclusivo della Conferenza europea degli Ombudsman regionali, tenutasi a Firenze il 12 novembre 1999, si legge testualmente che "lo sviluppo passa ormai da reali processi di convergenza anche nella tutela degli interessi dei Cittadini, dalla fiducia nei comuni diritti e nei mezzi necessari per farli valere. Questa è la via per produrre nuovi valori sociali, nella tolleranza e nelle diversità, combattendo in primo luogo abusi, violazioni, inerzie e facendo leva su storiche conquiste di civiltà".

Credo che tra le primarie e insopprimibili funzioni del Difensore civico figura quella di evidenziare le disfunzioni, gli assetti illegittimi e le carenze funzionali riscontrate nell'apparato burocratico, affinché le stesse possano venire rimosse da parte dell'Amministrazione nel precipuo interesse pubblico, nell'ottica di favorire il miglioramento dell'azione amministrativa, di sviluppare la "cultura della legalità", di accrescere l'affermarsi di una convinta etica della responsabilità e di escludere che il Cittadino venga penalizzato od emarginato.

Nell'attuale quadro prospettico di concreta attuazione delle Novelle legislative che sanciscono il basilare principio della "separazione tra politica e amministrazione", *recte* della distinzione tra compiti di indirizzo e controllo, spettanti agli organi elettivi, e compiti di gestione amministrativa, spettanti ai dirigenti, il Difensore civico viene ad assumere una funzione fondamentale in quanto la sua azione può essere di stimolo, di proposta o di suggerimento sia per gli

uni che per gli altri e quindi assumere una connotazione essenzialmente collaborativa per l'intera Pubblica Amministrazione.

In estrema sintesi, la figura del Difensore civico non può che stimarsi come strumento di partecipazione, in quanto si propone di creare un diretto collegamento tra *amministrato* e *amministrazione*, uno strumento che in ogni caso non può mai essere di "contrapposizione" e quindi di scontro fra *Amministrazione* ed *Amministrati*, uno strumento essenziale per il rinnovamento del rapporto tra Cittadini e Istituzioni.

Il Difensore civico non scende sul piano dello "scontro" o della "contrapposizione" con la Pubblica Amministrazione, in quanto andrebbe ad invadere ruoli, attività, funzioni riservate a soggetti diversi, come possono essere i liberi professionisti, gli avvocati, i magistrati, né il Difensore civico assume, *stricto sensu*, la veste di "controllore" degli atti della Pubblica Amministrazione, in quanto *sine titulo* andrebbe ad invadere compiti istituzionali degli Organi di controllo (Corte dei Conti, Giunta provinciale).

Per il Dirigente dell'Ente pubblico, il Sindaco, il Responsabile della Pubblica Amministrazione che vuole veramente tutelare e promuovere gli interessi generali, il Difensore civico può divenire un prezioso alleato e non un nemico, un incomodo, un fastidio o la quinta colonna dell'opposizione, come si tende talvolta qualificarlo.

Se al contrario il Dirigente dell'Ente pubblico, il Sindaco, il Responsabile della Pubblica Amministrazione vuole svolgere il suo incarico istituzionale facendosi interprete di interessi specifici, pensando che possano in qualche modo soddisfare l'interesse generale, allora sì che il Difensore civico è di ostacolo perché tale *modus agendi* contrasta con gli inviolabili dettati della giustizia sostanziale e non può che ledere la credibilità delle Istituzioni.

Da più parti è stato rilevato che i ricorsi giurisdizionali sono in continuo aumento e che gli Organi di giustizia sono oppressi da un carico di lavoro ampliatosi a dismisura, fenomeno questo che costituisce motivo di crescente preoccupazione e che non può passare inosservato, così come costituisce motivo di crescente preoccupazione l'onerosità e la durata dei processi.

Un primo accorgimento della Pubblica Amministrazione per ridurre percettibilmente il continuo aumento dei ricorsi giurisdizionali è senz'altro quello di eliminare le possibili cause di "conflittualità con il Cittadino", favorendo anzi la sua partecipazione al procedimento amministrativo e ponendo in essere tutti gli strumenti legali, gli accorgimenti tecnici, i rimedi giuridico-procedurali ed ogni altro buon ufficio, anche sul piano della dialettica e della comprensione umana, per prevenire *ab origine* i motivi di contrasto e di incomprensione.

Un altro accorgimento per tentare di contenere il progressivo aumento dei ricorsi giurisdizionali e per assicurare nel contempo uno strumento agile ed efficace di tutela del Cittadino, *de iure condendo*, potrebbe essere quello di effettuare una profonda rivisitazione, sotto il profilo legislativo e regolamentare, della materia dei ricorsi gerarchici e della variegata gamma dei ricorsi amministrativi impropri, nell'ottica di razionalizzare e ottimizzare la disciplina normativa e di garantire al tempo stesso una reale terzietà di chi sia chiamato a giudicare, onde pervenire al risultato ultimo di una maggiore attendibilità della decisione finale.

Infine, detto fenomeno del continuo aumento delle attività giurisdizionali potrebbe poi venire sensibilmente attutito se, *de iure condito*, la Pubblica Amministrazione volesse valorizzare adeguatamente la figura e l'opera del Difensore civico, atteso che nella sua posizione di *super partes* potrebbe risolvere in modo semplice e diretto molte controversie, a tutto vantaggio dell'Amministrazione e dei Cittadini, avendo peraltro presente che compete al Difensore civico e non agli Organi di Giustizia la cura degli interessi diffusi, così come il compito di proporre alla Pubblica Amministrazione gli accorgimenti per migliorare l'attività amministrativa.

Ed in quest'ultimo contesto, *de iure condendo*, potrebbe meritare attenzione anche il fatto che l'intervento del Difensore civico proposto nelle more dell'adozione di un atto venga preso in esame nella motivazione dell'atto medesimo, specie quando i contenuti si scostino dalle argomentazioni svolte in linea di stretto diritto dal Difensore civico.

In chiusura di questo prologo, mi si consenta di esprimere l'opinione che la Legge provinciale sul Difensore civico andrebbe rivisitata e

riformata *in qualibet parte* per adattare l'istituto ai contesti legislativi sopravvenuti e renderlo sempre più idoneo alle funzioni che il *ius positum* più attuale gli ha attribuito, come meglio chiarito nel capitolo che segue.

LA DIFESA CIVICA NELLA PROVINCIA AUTONOMA DI TRENTO E NEL RESTO D'ITALIA

L'istituto del Difensore civico, quale strumento di tutela operativo in ambito regionale sin dai primi anni settanta, per decenni è stato pervicacemente ignorato dal Legislatore nazionale, che non si è mai preoccupato di fornire allo stesso una veste ufficiale ed un assetto definitivo nel contesto dell'ordinamento giuridico italiano.

Ebbene, a seguito di una lenta ma progressiva maturazione dell'opinione pubblica e sotto la spinta di una accresciuta coscienza civica, il Legislatore statale ha finalmente rotto questo silenzio, iniziando ad occuparsi dell'istituto del Difensore civico, proprio nel momento in cui sono state introdotte le importanti riforme di principio in tema di procedimento amministrativo.

La norma che ha infranto la precedente, triste tradizione di imperturbato silenzio rispetto agli ordinamenti europei, è stata, come è noto, quella contenuta nell'art. 8 della Legge 8 giugno 1990 n. 142. L'importanza storica di tale innovazione legislativa è risaputa ed è appunto grazie a questo primo provvedimento del Legislatore nazionale che il Difensore civico assume oggi una rilevanza trascendente la mera sfera locale.

Se quella appena indicata è la norma che ha rivestito di ufficialità un istituto che da anni funzionava nell'ombra, ben più importanti sono state, pensando al suo *status*, ai suoi poteri di intervento ed alla progressiva attribuzione di inedite funzioni, altre Leggi statali successive delle quali intendo occuparmi sinteticamente qui di seguito.

Proprio riflettendo su queste storiche riforme legislative, credo sia giunto il momento per fare il punto della situazione sullo stato della difesa civica nella nostra Provincia, non solo in rapporto all'evoluzione dell'istituto nella cultura giuridica generale, ma

soprattutto in relazione alla attuale situazione legislativa sull'istituto del Difensore civico nelle altre Regioni.

Introduco questa breve disamina partendo dalla c. d. riforma Bassanini e in particolare dagli artt. 16 e 17 della Legge 15 maggio 1997 n.127, i cui contenuti muovono dalla storica innovazione legislativa introdotta con il citato art. 8 della Legge 8 giugno 1990 n. 142.

Il primo comma del citato art. 16 estende la competenza dei Difensori civici regionali e delle province autonome di Trento e Bolzano alle Amministrazioni periferiche dello Stato, statuendo che, nei confronti di queste, gli stessi Difensori civici possono esercitare le medesime funzioni di richiesta, di proposta, di sollecitazione e di informazione che i rispettivi ordinamenti attribuiscono loro nei confronti delle strutture regionali e provinciali.

La norma sopra richiamata, che attribuisce ai Difensori civici (regionali e delle province autonome di Trento e Bolzano) compiti propri dell'Amministrazione statale e che introduce un'estensione della competenza dell'ufficio, è peraltro destinata ad un'operatività temporanea, di durata incerta: le competenze in parola sono infatti attribuite a tempo determinato, in attesa della nomina di un Difensore civico nazionale.

Se la novità comportata dal citato art. 16 ha ampliato la sfera di attribuzioni del Difensore civico provinciale, estendendola a tutte le Amministrazioni periferiche dello Stato, di contro, nessuna innovazione è stata introdotta, con riferimento alla nostra realtà locale (a differenza di ciò che è avvenuto nelle altre Regioni), in relazione al successivo art. 17 della Legge 15 maggio 1997 n. 127 per quanto attiene i nuovi poteri attribuiti ai Difensori civici in materia di controllo sugli atti degli Enti locali.

L'art. 17 della citata Legge 15 maggio 1997 n. 127 attribuisce al Difensore civico nuove importanti funzioni di controllo sugli atti e sugli organi degli Enti locali, disciplinate rispettivamente dai commi 39 e 45 e consistenti in particolare nella:

- peculiare forma di controllo di legittimità sulle deliberazioni della Giunta e del Consiglio comunale aventi specifici oggetti (appalti,

affidamento di servizi o forniture di un certo importo, assunzioni di personale, piante organiche e relative variazioni) secondo le modalità indicate dalla norma stessa (comma 39);

- nomina di un Commissario *ad acta* nel caso in cui i Comuni, sebbene invitati a provvedere entro congruo termine, ritardino od omettano di compiere atti obbligatori per legge (comma 45, così come sostituito dall'art. 136 del Decreto Legislativo 18 agosto 2000 n. 267 "Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli Enti Locali").

Si tratta, com'è evidente, di funzioni del tutto inedite per la figura del Difensore civico che tradizionalmente ha avuto compiti di tutt'altra foggia e di natura ben più modesta. Le perplessità che ha suscitato la citata riforma Bassanini non hanno per nulla scoraggiato i colleghi Difensori civici del contesto nazionale, i quali hanno assunto immediatamente le nuove attribuzioni in tutta la loro estensione, inaugurando così una stagione nuova della difesa civica attraverso l'esercizio delle ampliate e più concrete funzioni.

Tutto questo, naturalmente, non è potuto avvenire nella nostra Provincia, nella quale siffatte innovazioni legislative, se ed in quanto compatibili con le norme statutarie, sono comunque soggette all'autonomo ed ampio apprezzamento del Consiglio provinciale.

Sta di fatto però che se il Legislatore provinciale non recepisce in qualche modo gli indirizzi fissati dall'attuale legislazione nazionale, il Cittadino del Trentino viene abbandonato ad una condizione di inferiorità rispetto al contesto nazionale, in quanto si trova ad essere privato di una vera e propria tutela e assistenza di cui ognuno gode invece nel resto d'Italia, rimanendo così percettibilmente discriminato.

In altre parole, nell'attuale situazione legislativa, la difesa civica per il Cittadino del Trentino è sensibilmente menomata rispetto a quella prevista per il Cittadino del contesto nazionale, il quale, per effetto delle innovazioni legislative anzidette, viene a godere di maggior tutela.

Un'altra novità registrata nella Legislazione dello Stato, che anche in questa occasione, a differenza del passato, ha dimostrato di avere

oggi un'alta considerazione della difesa civica, è quella introdotta dalla recente Legge sulla semplificazione amministrativa: mi riferisco alla Legge 24 novembre 2000 n. 340, segnatamente all'art. 15, sostitutivo del comma 4 dell'art. 25 della Legge 7 agosto 1990, n. 241.

La norma legislativa appena richiamata, innovando in materia di diritto di accesso ai documenti amministrativi, introduce la possibilità di ricorrere al Difensore civico in caso di rifiuto, espresso o tacito, oppure di differimento del diritto in questione, ricollegandovi conseguenze di rilievo nel caso in cui il Difensore stesso ritenga illegittimo il diniego o il differimento.

In pratica, in base all'art. 15 della Legge 24 novembre 2000 n. 340, se il Difensore civico ritiene illegittimo il diniego o il differimento, lo comunica all'Ente che l'ha disposto e se questi non emana il provvedimento confermativo motivato entro 30 giorni l'accesso è consentito, talché in siffatta ipotesi all'intervento del Difensore civico è di fatto riconosciuta forza decisionale cogente.

Anche per quest'ultima innovazione legislativa si pone il problema dell'operatività della norma in ambito provinciale, problema a cui va peraltro data risposta negativa per quanto riguarda la Provincia e gli Enti locali in genere, stante la competenza legislativa rispettivamente provinciale e regionale; va però data risposta positiva per le Amministrazioni periferiche dello Stato, nei confronti delle quali la precitata norma di legge trova piena applicazione.

Invero, quand'anche la norma in questione fosse recepita nell'ordinamento provinciale, non potrebbe comunque trovare applicazione nei confronti degli Enti locali in genere perché il Legislatore regionale non ha recepito il disposto di cui all'art. 136 del Decreto Legislativo 18 agosto 2000 n. 267 "Testo Unico delle Leggi sull'ordinamento degli Enti Locali" che attribuisce al Difensore civico il potere sostitutivo in caso di ritardo od omissione nel compimento di atti obbligatori per legge da parte degli Enti locali, da esercitare attraverso la nomina di un commissario *ad acta*.

Al riguardo occorre poi tenere presente che l'innovazione legislativa introdotta con l'art. 15 della Legge 24 novembre 2000 n. 340, alla luce del vigente ordinamento regionale, potrebbe trovare

concretamente applicazione solo nei confronti degli Enti locali che hanno provveduto all'istituzione e alla nomina del proprio Difensore civico, ovvero hanno provveduto a stipulare apposita convenzione con altri Comuni o con quello operante in sede provinciale, mentre sappiamo che nel Trentino, di fatto, solo 149 Comuni su 223 si sono attivati in tal senso.

È quindi auspicabile, *de iure condendo*, un intervento risolutore da parte del Legislatore regionale, diretto a riformare l'art. 19 Legge regionale 4 gennaio 1993 n. 1, al fine di colmare la sperequazione esistente tra la difesa civica locale e quella nazionale, sia nel senso di estendere l'istituto del Difensore civico a tutti gli Enti locali, sia nel senso di prevedere un livello di tutela civica non inferiore a quella nazionale. In tale prospettiva ha già legiferato la Regione Liguria, con propria Legge regionale 14 marzo 2000 n. 14 (art. 1, comma 7), che ha praticamente esteso il potere di intervento del Difensore civico nei confronti di tutti gli Enti locali.

Ulteriore innovazione del Legislatore nazionale che arricchisce le funzioni del Difensore civico è costituita dalla Legge 5 febbraio 1992 n. 104 sulle persone handicappate.

In base all'art. 36, 2 comma, di tale legge per i procedimenti penali per i reati di cui agli artt. 527 e 628 del codice penale, nonché per i delitti non colposi contro la persona di cui al titolo XII del libro II del codice penale e per i reati di cui alla Legge 20 febbraio 1958 n. 75, qualora l'offeso sia una persona handicappata, il Difensore civico è legittimato a costituirsi parte civile.

E più in generale, nella mia esperienza di Difensore civico, ho potuto rilevare la mancanza nella legislazione provinciale di una qualche specifica disciplina sulla difesa civica da riservarsi ai soggetti deboli della società ed altresì ho rilevato come nella Provincia Autonoma di Trento sussista una forte esigenza di avere un promotore di tutela per altre particolari categorie sociali.

In altre Regioni, tale esigenza è stata soddisfatta attribuendo con legge al Difensore civico una polivalenza di funzione e di ruolo, erigendolo ad "Organo di impulso e di garanzia" per i soggetti rivelatori di posizioni di debolezza, a tutela dei loro diritti e dei loro interessi.

Da quanto sopra si evince che nel contesto nazionale il senso ultimo del Difensore civico, attraverso le ampliate competenze, tende ad essere quello di "garante" e al tempo stesso di "promotore" di equità nei nuovi rapporti tra i Cittadini e la Pubblica Amministrazione.

Nel contesto locale, per superare il *discrimen* fra le competenze del Difensore civico nei rapporti con la Provincia e con gli Enti locali in genere, da una parte, e nei rapporti con le Amministrazioni periferiche dello Stato, dall'altra, occorre un intervento del Legislatore rispettivamente provinciale e regionale.

Con l'introduzione delle norme precitate, il Legislatore nazionale mira chiaramente ad un progressivo rafforzamento dell'istituto del Difensore civico, che è venuto così ad acquisire via via nuove competenze e quindi nuova forza, non solo in senso simbolico, mentre, di contro, il Difensore civico del Trentino è rimasto invece ancorato alle sole sue funzioni tradizionali contemplate dalla Legge provinciale 20 dicembre 1982 n. 28.

Se la legislazione del Trentino in materia di difesa civica può considerarsi il fanalino di coda di quella nazionale, quest'ultima, a sua volta, nonostante il timido tentativo di avvicinamento delle citate riforme Bassanini, deve considerarsi il fanalino di coda dei paesi europei, ove per le innovazioni legislative primeggia la Spagna, seguita da Francia, e via via da tutti gli altri.

Nel nostro contesto, è comunque opportuno chiedersi se, a fronte delle anzidette profonde trasformazioni avutesi a livello nazionale, trasformazioni che in ogni caso hanno il significato di un'indiscutibile evoluzione a vantaggio del Cittadino, sia accettabile per la nostra Provincia un Difensore civico "menomato" rispetto agli altri Difensori civici operanti nel contesto nazionale, interrogativo questo a cui ritengo comunque necessaria, quale primo passo, una presa d'atto da parte di tutti, Cittadini ed Istituzioni.

Al di là dell'intrinseca bontà di tutte le riforme in essere nel contesto nazionale, disquisizione questa nella quale non intendo avventurarmi, è doveroso però prendere atto di questo balzo in avanti della difesa civica italiana, dalla quale il Difensore civico

Trentino, dopo anni di cammino e di progressione in parallelo, è ora costretto a procedere mantenendo le dovute distanze.

Mi pare doveroso prenderne atto, come già detto, e nel contempo chiedersi se è ciò che si auspica.

LA DIFESA CIVICA A SUPPORTO DELLA LEGALITÀ E TRASPARENZA DELL'ATTIVITÀ AMMINISTRATIVA

Il ruolo del Difensore civico, rivolto alla tutela extragiudiziale degli interessi e dei diritti sostanziali dei Cittadini, si sviluppa principalmente su quattro grandi aree di estrinsecazione della Pubblica Amministrazione: quella dei servizi pubblici, quella delle prestazioni, quella dei procedimenti amministrativi e quella degli interessi diffusi.

Ma sono soprattutto l'area dei servizi pubblici e delle prestazioni in genere che mi impegnano in modo particolare, settori la cui gestione è in gran parte affidata ai Comuni e ai Comprensori; è, questa, un'area dove gli abusi ed i comportamenti anomali trovano fertile terreno e per contro vengono scarsamente perseguiti dagli interessati in quanto la tutela giurisdizionale espone il Cittadino al rischio delle spese legali e giudiziarie che, spesso, risultano di gran lunga superiori all'eventuale riparazione giudiziale, oltre al fatto che gli effetti di una sentenza non vanno al di là del caso specifico ed il più delle volte non rimuovono la patologia.

Sono queste le aree in cui il Difensore civico non ha solo la funzione di tutore dei *Cives* ma, soprattutto, assume quella di collaboratore dell'Ente pubblico, nel senso che, una volta individuata l'anomalia, può indirizzare quest'ultimo verso un binario di regolarità.

Benché l'ordinamento provinciale sia alquanto carente e quello italiano manchi di una disciplina generale della difesa civica, può essere interessante notare che la Commissione Bozzi per le riforme costituzionali, fin dal 1985, aveva qualificato l'istituto come una struttura *"al servizio del Cittadino per denunciare disfunzioni ed abusi della Pubblica Amministrazione e per promuovere la tutela degli interessi diffusi"* e che la stessa Commissione Bicamerale nel 1999 aveva qualificato il Difensore civico come *"organo di garanzia nei rapporti tra il Cittadino e la Pubblica Amministrazione"*.

In sede nazionale, la sfera di competenza del Difensore civico si è peraltro arricchita di nuovi profili, grazie alle recenti innovazioni legislative (cfr., in particolare, la Legge 8 giugno 1990 n. 142, Legge 15 maggio 1997 n. 127, Decreto Legislativo 18 agosto 2000 n. 267, Legge 24 novembre 2000 n. 340, Legge 5 febbraio 1992 n. 104) che, pur risultando solo un timido tentativo di avvicinamento ai progrediti ordinamenti europei, costituisce pur sempre un balzo in avanti ed un qualificante momento nel processo di ammodernamento della Pubblica Amministrazione.

Le nuove attribuzioni del Difensore civico in sede nazionale, come osserva giustamente il collega Giovanni Masciocchi, Difensore civico della regione Abruzzo, *"fanno crescere l'idea del Difensore civico come rafforzamento reale del sistema delle garanzie, necessitato oltretutto dalla progressiva riduzione dei controlli preventivi di legittimità sugli atti delle regioni e degli enti locali"* e gli conferiscono il duplice compito di tutelare le posizioni giuridiche dei Cittadini e di garantire trasparenza e correttezza nell'azione amministrativa.

Ma v'è di più, in sede nazionale, in attuazione del Decreto Legislativo n. 80/1998, della Legge 3 agosto 1999 n. 265 e del Decreto Legislativo 30 luglio 1999 n. 286, spetta agli statuti comunali individuare le forme di raccordo tra gli Organismi deputati ai controlli interni con l'ufficio del Difensore civico, e correlativamente anche i rapporti di interazione con l'attività del Difensore civico, in relazione alle sue dirette competenze ed ai connaturali poteri informativi e sollecitatori conferitigli dalla legge.

Come avrò modo di chiarire nel prosieguo della presente Relazione, se è difficile supporre che le croniche patologie della Pubblica Amministrazione possano essere risolte con le armi proprie del Difensore civico (*id sunt*, quelle della sollecitazione, della persuasione, del monito), è molto più difficile credere che i rimedi siano quelli di agire solo sugli Organismi deputati ai controlli interni, per cui è ovvio che occorre una interazione tra l'uno e gli altri.

Il Difensore civico collaborerà con gli Organismi in questione secondo un concetto di buona amministrazione, inteso in senso non burocratizzato, ed avendo un occhio molto attento ai principi fondamentali di uguaglianza sostanziale e di equità, in modo da dare appropriate risposte alle richieste del Cittadino.

L'obiettivo impostoci dall'appartenenza alla Comunità europea è quello di operare nell'ottica della "*cittadinanza europea*", che comporta il solenne impegno in capo a tutte indistintamente le pubbliche istituzioni di evolversi verso una coesione e una convergenza sostanziale sul tema delle garanzie e dei diritti.

I modelli di amministrazione dei paesi europei più avanzati dimostrano che il Difensore civico, quale figura posta a tutela della legalità e della trasparenza dell'attività amministrativa, è un immediato interprete dei diritti e degli interessi dei Cittadini, può indagare nella ordinaria quotidianità burocratica per combattere irregolarità od abusi, è molto attento ai risvolti umani del diritto ed ha il pregio di agire in via preventiva o nella fase endoprocedimentale, onde prevenire il formarsi di contenzioso in sede giurisdizionale, a differenza del giudice che può svolgere unicamente un controllo successivo di tipo repressivo o riparatorio.

Inoltre, atteso che in molti casi il ricorso ai normali rimedi giurisdizionali comporta costi assolutamente sproporzionati rispetto ai benefici che possono derivare da un esito positivo della causa, il Difensore civico in tali situazioni diviene un "bisogno pubblico", in quanto consente a chi non ha i mezzi per adire le vie legali di poter contare su una immediata forma di tutela gratuita, che ha lo scopo di tentare soluzioni conciliative dei conflitti.

Infine, il Difensore civico, quale immediata forma di tutela extragiurisdizionale, attraverso la sua azione di *sollecitazione*, di *proposta*, di *monito*, in molti casi, riesce ad innescare meccanismi di autocontrollo all'interno della Pubblica Amministrazione, che, nel prevenire inutili conflitti, tendono a realizzare rapporti di uguaglianza sostanziale e di equità.

Mi corre l'obbligo di precisare che ho lucrato alcuni dei concetti sopra riportati da una pregevole relazione del collega Giovanni Masciocchi, Difensore civico della regione Abruzzo, approntata in occasione del Convegno de L'Aquila del 22 ottobre 1999.

AMMINISTRAZIONI COMUNALI

Negli interventi svolti presso le Amministrazioni comunali ho potuto rilevare la scarsa consapevolezza da parte degli Amministratori locali dello Statuto comunale, quale complesso di norme che regolano il funzionamento del Comune e l'organizzazione amministrativa interna, e al tempo stesso la limitata conoscenza da parte Cittadini dei principi statutari posti a loro esclusiva tutela e garanzia.

Per effetto della Legge regionale 4 gennaio 1993 n. 1, lo Statuto comunale è la più elevata forma dell'autonomia comunale, oltre che la più forte espressione di esaltazione autonomista, risultando preordinato a consentire l'esplicazione del modo di essere e divenire dell'Ente locale, a cui devono necessariamente uniformarsi tutti i Regolamenti comunali.

Infatti, secondo le statuizioni dell'art. 4 della Legge regionale 4 gennaio 1993 n. 1, lo Statuto "stabilisce le norme fondamentali per il funzionamento e l'organizzazione dell'ente ..." e secondo le statuizioni dell'art. 5 della medesima Legge regionale il potere regolamentare è espressamente subordinato al "rispetto della legge e dello Statuto".

Da tali chiari disposti legislativi consegue la necessità che il Comune, quale Ente locale territoriale, una volta fissate le proprie regole con l'adozione dello Statuto, provveda all'emanazione di tutti i Regolamenti necessari alla sua attività, adottandone di nuovi e uniformando quelli esistenti ai nuovi dettati statutari.

Basandomi sulle vicende di cui mi sono occupato per ragioni d'ufficio, ho motivo di ritenere che i Comuni non abbiano provveduto a dotarsi di tutti i necessari nuovi Regolamenti e non abbiano uniformato quelli esistenti ai nuovi dettati statutari.

Per dimostrare poi che poco o nulla hanno fatto le Amministrazioni comunali per divulgare e far conoscere ai Cittadini la Carta fondamentale, ossia lo Statuto comunale, posso dire ad esempio che non ho avuto modo di riscontrare adeguate forme di:

- informazione permanente ai Cittadini sugli atti più importanti adottati dall'Amministrazione comunale (in particolare: lo Statuto, i

Regolamenti, i provvedimenti a contenuto generale, il bilancio, il P. R. G., etc.);

- attività concrete per rendere effettiva la partecipazione dei Cittadini all'attività dell'Amministrazione comunale, al fine di assicurare il buon andamento, la democraticità, l'imparzialità e la trasparenza dell'azione amministrativa;

- attività concrete per favorire la consultazione della comunità locale, anche per rilevare sistematicamente i bisogni dei Cittadini e il loro grado di soddisfazione per i servizi erogati;

- attività concrete volte a favorire le libere associazioni e le organizzazioni del volontariato locale;

- attività concrete per favorire l'intervento dei Cittadini nei procedimenti amministrativi;

- di contraddittorio (orale o scritto) sugli atti di parte nel procedimento amministrativo (richieste, istanze, lagnanze, petizioni, memorie, proposte);

- notizia ai Cittadini della possibilità di chiedere l'assistenza *ad adiuvandum* del Difensore civico in ogni procedimento amministrativo che li riguarda come anche in caso di loro richieste, istanze, lagnanze, petizioni, memorie, proposte;

- attività concrete per favorire iniziative referendarie consultive o propositive, attraverso l'invio di questionari ai Cittadini, in vista di importanti scelte politico-amministrative.

Da ultimo, ma non per importanza, devo accennare anche all'istituto del Difensore civico, che quasi tutti i Comuni hanno previsto espressamente nel loro Statuto, ex art. 19 Legge regionale 4 gennaio 1993 n. 1, istituto attivabile anche in convenzione con altri Comuni o con quello operante in sede provinciale, ma di fatto solo 149 Comuni su 223 si sono finora preoccupati di dare piena attuazione alla generalizzata previsione statutaria in questione. Un'Amministrazione comunale che non rispetta le regole che essa stessa autonomamente si è data non è certamente un'Amministrazione attendibile agli occhi dei Cittadini, tanto più

quando la inosservanza o l'inadempimento riguarda una norma statutaria posta a garanzia dei Cittadini medesimi, qual è quella dell'istituto del Difensore civico. È indiscutibilmente vero che il Difensore civico non rappresenta la panacea di tutti i mali, così come è vero che il grado di civiltà e la coscienza civica nel nostro Trentino non si può valutare dal numero di Amministrazioni comunali dotate di Difensore civico, ma è altrettanto vero che il grado di correttezza di una Pubblica Amministrazione si deve valutare anche in base alla capacità che dimostra di rispettare quelle regole che si è liberamente dato.

In occasione di altri interventi presso le Amministrazioni comunali (specie in materia di P. R. G., in materia edilizia e delle occupazioni d'urgenza), ho potuto rilevare come l'unica preoccupazione di molti Sindaci sia la celerità e molto meno la trasparenza, propensione questa che, nella pratica, contribuisce a far divenire sempre più flebile la "cultura della legalità", con conseguente inevitabile soccombenza del Cittadino che non è posto nella condizione di difendersi adeguatamente e tempestivamente.

Mi riferisco in particolare allo strumento del P. R. G. e relative variazioni, quale sistema legale per cambiare la geografia dei luoghi e quale fonte di considerevoli vantaggi per taluni e, all'opposto, di enorme svantaggio e pregiudizio per altri, strumento di autonomia per eccellenza che, se non attivato secondo i canoni della *trasparenza* e della *partecipazione* dei Cittadini, finisce per diventare appannaggio di pochi eletti e mezzo mefistofelico di gestione del potere, in spregio della democraticità e dell'imparzialità dell'azione amministrativa.

Mi riferisco poi alle concessioni e/o autorizzazioni edilizie rilasciate in spregio dei "diritti di terzi" che molte Amministrazioni comunali omettono di considerare, anche quando *a priori* sono perfettamente a conoscenza dell'esistenza degli stessi. Come andrò a puntualizzare più avanti, non è accettabile che i Comuni avallino, ben sapendolo, le prepotenze di Cittadini ai danni di altri Cittadini, in quanto danno luogo a deprecabili scontri e ad inevitabili discordie, originando e moltiplicando a dismisura il contenzioso giudiziale.

Mi riferisco altresì al problema delle occupazioni d'urgenza, che se non attuate secondo i canoni di legge configurano vere e proprie

violazioni di diritti soggettivi da parte dell'Amministrazione comunale, a nulla rilevando l'eventuale assenso verbale accordato dal Cittadino danneggiato per sollevare gli amministratori dalla responsabilità per danno ed a nulla giovando sostenere che il Cittadino assoggettato ad occupazione di terreno non ha avanzato pretese a tempo e luogo.

Questi tre esempi ci dimostrano che la celerità non deve andare a detrimento della legalità e delle garanzie dei Cittadini.

Ma si verifica anche il caso inverso, in cui il Comune, per indifferenza o per altre aberranti ragioni, specula sul rinvio di atti dovuti in caso di permuta di terreno pubblico con terreno privato o di occupazione di fatto di terreno privato e lascia in quiescenza la pratica. Trascorsi 20 anni il Comune può acquisire gratuitamente (in forza dell'art. 31 L.P. 6/93) il bene privato, mentre di contro il Cittadino, che non può usucapire il terreno pubblico, si trova spogliato sia del terreno già suo sia del terreno pubblico. In tali casi, i Cittadini, a ventennio scaduto, si vedono proditoriamente spogliati del bene senza nessuna possibilità di essere in qualche modo risarciti dal Comune.

All'inizio della presente Relazione ho affermato che, a fronte di comportamenti da me considerati come illegittimi, non sempre sono riuscito ad individuare il responsabile dell'azione amministrativa e/o del procedimento amministrativo che, in definitiva, si pone come il normale interlocutore del Cittadino e la controparte naturale del Difensore civico.

In taluni casi, il mancato riscontro all'intervento proposto dal Difensore civico ed il lungo silenzio mantenuto dall'Amministrazione comunale, nonostante i numerosi solleciti, mi ha indotto a ritenere che si sia voluto eludere il fondamentale compito d'istituto della collaborazione, su cui si regge la stessa convenzione stipulata con il Presidente del Consiglio provinciale, per cui mi è parso opportuno chiedere al Comune interpellato se, nella fattispecie, il comportamento omissivo sia da imputarsi ad organi istituzionali oppure all'apparato burocratico.

A simile interrogativo non è mai stata accordata risposta da parte delle Amministrazioni comunali interpellate, per cui in definitiva è

rimasto sconosciuto il vero responsabile del comportamento omissivo ed al tempo stesso l'interlocutore del Cittadino e quindi anche del Difensore civico.

Al riguardo, va comunque tenuto presente che per legge:

- nei Comuni ove non è ancora realizzata la separazione fra responsabilità politica e responsabilità gestionale, l'interlocutore del Cittadino è il rappresentante politico;

- nei Comuni ove è realizzata la separazione fra responsabilità politica e responsabilità gestionale, l'interlocutore del Cittadino è il funzionario amministrativo e/o tecnico, senza alcuna possibilità per il rappresentante politico di modificare in qualche misura la decisione presa dal funzionario a livello amministrativo e/o tecnico.

Gli atteggiamenti assunti sia da parte degli uni che degli altri Comuni, a fronte di eventuali illegittimità da me sollevate, si differenziano sensibilmente nel modo di porsi e mi offrono il destro per esprimere qualche riflessione sulla maniera in cui, in tali specifiche occasioni, è stata interpretata e concepita la figura del Difensore civico.

Nella prima tipologia di Comuni, ove l'organizzazione interna non prevede una netta separazione fra responsabilità politica e responsabilità gestionale, ho avuto la netta sensazione di trovarmi in aperto contrasto con le forze politiche di maggioranza dell'Amministrazione interpellata, mentre le forze politiche dell'opposizione hanno captato il mio intervento come fossi schierato dalla loro parte, salvo invertirsi poi ruoli e situazioni secondo le convenienze politiche di parte.

Questa è sicuramente una forma degenerativa nel modo di intendere il ruolo del Difensore civico il quale, per sua stessa definizione, si colloca *super partes* e, come tale, deve garantire tutti i Cittadini e non può essere etichettato come espressione di una determinata forza politica.

Nella seconda tipologia di Comuni, ove è effettiva la separazione fra responsabilità politica e responsabilità gestionale, i dirigenti e i funzionari mi sono apparsi attestati sulla difesa delle proprie

posizioni codificate nei mansionari, riluttanti al confronto e al riconoscimento delle legittime aspettative del Cittadino, poco inclini a modificare in qualche misura i propri orientamenti e preoccupati solo di sottrarsi ad eventuali responsabilità o di allontanare incombenze non strettamente necessarie. La insensibilità di taluni dirigenti e funzionari è rimasta tale anche a fronte di ripetuti interventi e sollecitazioni del Difensore civico, promossi all'unico fine di indurre l'Amministrazione comunale a trovare un qualche rimedio nelle questioni di giustizia sostanziale.

I Comuni dell'una e dell'altra tipologia, seppure per motivi diversificati, dimostrano invero una scarsa propensione ad adeguarsi alle innovazioni legislative intervenute in materia di procedimento amministrativo, ispirate ad esigenze di garanzia e di tutela del Cittadino, ed altresì si dimostrano anche poco inclini a risolvere i conflitti in modo conciliativo attraverso l'intermediazione del Difensore civico che, nella sua posizione di alterità, potrebbe interagire tra Amministrazione e Cittadini.

Così facendo, detti Comuni dimostrano poca considerazione per il Cittadino e continuano a produrre conflittualità con il medesimo, incompatibile con una società moderna.

In taluni casi di fiacca collaborazione mi è parso di cogliere quasi un rifiuto dell'istituto, al punto tale che, ben lungi dall'essere accolto come forma democratica e bonaria di composizione delle vicende, ho financo dubitato che le Amministrazioni comunali volessero veramente avvalersi della figura del Difensore civico.

In alcune situazioni, per fortuna non frequenti, di rimarcata conflittualità con il Cittadino, in cui il ruolo del Difensore civico dovrebbe assumere maggior incisività, ho avuto l'impressione che le Amministrazioni comunali vedano di malanimo la sua opera di intermediazione, preferendo forse concepirlo come mera figura "di facciata" che serve ai Cittadini solo "per sfogarsi".

In altre particolari situazioni poi in cui sia evidente la conflittualità con il Cittadino od a fronte di disfunzioni, aberrazioni giuridiche od assetti illegittimi, ho talvolta la netta sensazione che l'Amministrazione comunale tenda a trasferire anche sul Difensore civico la sua ostilità e lo percepisca come fastidioso supervisore,

anziché come una specie di rimedio preventivo e stragiudiziale e quindi come figura *super partes* per ridurre i conflitti e comporre controversie.

Ferme restando tali negative tendenze, l'una e l'altra tipologia di Comuni è spesso accomunata dall'insofferenza al controllo e dalla propensione ad opporre "resistenza passiva" ai richiami del Difensore civico, anche in presenza di fondati elementi addotti *a contrariis* dal medesimo, nella presunzione che, contrapponendo "resistenza passiva", difficilmente il Cittadino è disposto ad affrontare i tempi lunghi e dispendiosi di un procedimento giurisdizionale.

Ed anche in questo senso è latente l'ostilità, che è la causa prima di conflittualità con il Cittadino, incompatibile con una società moderna.

Favorire la partecipazione del Cittadino

I modi ideali per risolvere i problemi con il Cittadino non sono certamente quelli dell'ostilità e della conflittualità, in quanto contrari alla democraticità dell'azione amministrativa ed inconciliabili con le aspettative della società moderna.

Una Amministrazione comunale veramente democratica, coerentemente con le riforme legislative intervenute, favorisce la partecipazione del Cittadino, cerca di porre in essere tutti gli strumenti legali, gli accorgimenti tecnici, i rimedi giuridico-procedurali ed interpone se necessario i propri buoni uffici, anche sul piano della dialettica e della comprensione umana, per eliminare *ab origine* qualsiasi conflittualità con il Cittadino.

Del resto, non si deve dimenticare che uno dei punti cardine della innovazione legislativa (nazionale, regionale o provinciale) è proprio quello di disciplinare in modo penetrante ed articolato la partecipazione del Cittadino nel procedimento amministrativo, come forma di tutela di interessi, pubblici o privati, partecipazione che i singoli Enti hanno il dovere di favorire, mentre invece in via di fatto con i loro comportamenti tendono spesso a vanificare.

Non si deve altresì dimenticare che la partecipazione del Cittadino al procedimento amministrativo costituisce elemento fondante della radicale riforma voluta dal Legislatore (nazionale, regionale o provinciale) e che le regole del nuovo sistema sono basate sulla massima democraticità dell'azione amministrativa, per cui ne deriva la necessità che gli operatori della Pubblica Amministrazione si adoperino fattivamente nella ricerca di formule e di accordi al fine di pervenire alla bonaria composizione dei contrasti di interessi, assodato *ex adverso* che la nuova legislazione non tollera forme di confronto con il Cittadino contrassegnate dalla conflittualità.

Il nuovo modello di Amministrazione Pubblica voluto dalle recenti riforme legislative (nazionali, regionali e provinciali) impone all'Ente pubblico, nel perseguimento di interessi e di fini di governo e nell'esercizio di poteri di comando unilaterale, di superare la concezione di Cittadino in condizione di dipendenza, di svincolarlo dalla posizione di soggezione sul piano amministrativo, a cui era in precedenza relegato, e di considerarlo un *titolare di diritti* e non un soggetto che debba difendersi ad ogni piè sospinto da autoritarismi, da angherie, prepotenze e soprusi in qualsiasi modo perpetrati.

Il nuovo modello di Amministrazione Pubblica, in quanto basato sulla partecipazione del Cittadino al procedimento amministrativo, abomina la proverbiale imperscrutabilità dell'Ente pubblico, mira ad instaurare un rapporto di integrazione e convergenza con il Cittadino, si ispira ad esigenze di garanzia e di tutela del Cittadino, ed implica che ogni Ente pubblico si organizzi alla maniera che il Cittadino possa rapportarsi alle Strutture pubbliche in modo amichevole, *libere ac libenter - liberamente e volentieri*.

Del resto, questa trasformazione dall'interno del modo di organizzarsi e di funzionare della Pubblica Amministrazione emerge chiaramente anche dalle previsioni della più recente legislazione (cfr. Decreto Legislativo n. 29/1993, Legge 15 maggio 1997 n. 127, Legge 3 agosto 1999 n. 265, Decreto Legislativo 30 luglio 1999 n. 286, Legge provinciale 3 aprile 1997 n. 7, Legge regionale n. 10/1998, Decreto Legislativo 18 agosto 2000 n. 267) che, da una parte, sancisce il basilare principio della "separazione tra politica e amministrazione", *recte* della distinzione tra compiti di indirizzo e controllo, spettanti agli organi elettivi, e compiti di gestione amministrativa, spettanti ai

dirigenti, e dall'altra impone l'adozione di criteri, di moduli, di responsabilità e di trasparenza nell'assetto delle Strutture pubbliche.

Sulla base dei casi trattati, ho motivo di ritenere che le Pubbliche Amministrazioni non abbiano ancora definitivamente abbandonato la vecchia logica della contrapposizione con il Cittadino e continuo di fatto a tenerlo in soggezione, quale modo prepotente per indurlo ad una cieca ubbidienza, *perinde ac cadaver*, costringendolo a subire autoritarismi, sopraffazioni e ingiustizie, salvo che il Cittadino medesimo, disponendo dei mezzi necessari e delle possibilità finanziarie, non sappia contrapporre una adeguata difesa dei suoi diritti ed interessi.

Con il nuovo modello di Amministrazione Pubblica delineato dalle riforme legislative, presso i Comuni che hanno realizzato la separazione fra responsabilità politica e responsabilità gestionale, la vecchia logica della conflittualità con il Cittadino dovrebbe essere definitivamente cessata e dimenticata per sempre, perché questa è in definitiva *l'ultima ratio legis*, l'obiettivo finale perseguito dal Legislatore.

Giudicando dai primi sintomi dell'esperienza vissuta nell'attività concreta di Difensore civico, non è certamente così, anzi presso tali Comuni, contrariamente alle aspettative generali, la conflittualità con il Cittadino mi sembra paradossalmente in aumento.

Le cause possono essere molteplici ma tutte comunque riconducibili all'impossibilità dell'apparato burocratico di poter contare su un costante aggiornamento professionale e all'insufficiente grado di modernizzazione raggiunto; apparato che resta quindi radicato sulla sorpassata cultura dell'astrattezza anziché della concretezza e dell'equità, sulla sorpassata cultura della "legalità formale" anziché della "legalità sostanziale".

Un apparato burocratico che tende ad assecondare o negare l'uno o l'altro interesse di parte attraverso l'interpretazione formalistica di qualche speciale norma di legge e/o regolamentare, in omaggio alla "legalità formale", non è certamente in sintonia con i più avanzati canoni della "legalità sostanziale" che esigono di abbandonare l'interpretazione formalistica delle singole norme e di favorire l'interpretazione logico-sistematica delle norme implicate nella

fattispecie, nonché di dare attuazione alle norme di carattere generale, quale unico modo per assicurare l'uguaglianza sostanziale.

Siffatti comportamenti dell'apparato burocratico denotano un insufficiente grado di modernizzazione, ottengono fini opposti a quelli voluti dalla riforma legislativa e contribuiscono ad aumentare la conflittualità con il Cittadino.

Per un corretto uso della discrezionalità amministrativa e per una sana e trasparente amministrazione della *res publica*, occorre favorire in tutti i modi la partecipazione del Cittadino ed occorre altresì ridurre lo spazio per l'abuso, l'arroganza, gli autoritarismi, le imperscrutabilità nell'uso del potere, in quanto tali forme di gestione pongono il Cittadino in posizione di opprimente inferiorità e soggezione.

Infine, occorre abbandonare il superato concetto di affidare alla magistratura il compito di assicurare la garanzia di uguaglianza sostanziale nei confronti dei Cittadini e pensare invece di pervenire, come hanno fatto tutti gli altri paesi dell'Unione Europea, a momenti di tutela extragiudiziale attraverso l'opera persuasiva del Difensore civico, mirata a far sì che la Pubblica Amministrazione sia indotta a ripensare i propri comportamenti od a rimediare ai propri errori, in modo da prevenire il contenzioso giudiziario.

L'esigenza di preordinare una sistema di tutela non propriamente giurisdizionale, che agisca in via preventiva o nella fase endoprocedimentale, è stato del resto avvertito anche dalla stessa Magistratura amministrativa, quale unico modo per evitare un ulteriore appesantimento della macchina della giustizia.

Vigilanza sull'attività urbanistico-edilizia

Da parte di non pochi Cittadini mi è stato riferito che le Amministrazioni comunali avrebbero instaurato una prassi "pilatesca" in tema di vigilanza sull'attività urbanistico-edilizia, in base alla quale ritengono di potersi esonerare dalla vigilanza medesima e quindi disinteressarsi totalmente degli eventuali illeciti edilizi realizzati da chichessia, salvo che qualche Cittadino non presenti una formale segnalazione *ad hoc*.

Si assiste così ad un proliferare di piccoli illeciti che divengono ufficialmente abusi edilizi solo ed esclusivamente nei casi di denuncia di parte, la quale il più delle volte è semplicemente una reazione, vale a dire una vendetta trasversale, per torti subiti a sua volta dal denunciante.

Al riguardo, mi preme rammentare che il Sindaco, a sensi delle tassative disposizioni di cui all'art. 17 della Legge provinciale 10 settembre 1991, n. 22, così come modificato dall'art. 66 della Legge provinciale 11 settembre 1998 n. 10, ha il preciso dovere di esercitare "la vigilanza su ogni attività comportante trasformazione urbanistica ed edilizia del territorio comunale" e che a "tal fine si avvale dei funzionari comunali o di incaricati".

Trattandosi di adempimenti obbligatori per legge, ritengo che le Amministrazioni comunali, una volta venute a conoscenza o comunque informate dei fatti, abbiano l'obbligo di disporre gli accertamenti *in loco* ed in ogni caso non possano omettere di effettuare le comunicazioni di rito, *celare fraudem fraud est*, in quanto il non agire, laddove la legge imponga un determinato comportamento, ovvero l'astenersi di fare o l'omettere di fare, laddove la legge imponga di fare, assume una rilevanza giuridicamente rilevante.

Gli stessi funzionari ed agenti comunali, una volta siano venuti a conoscenza o siano stati comunque informati dei fatti, hanno l'obbligo giuridico di attivarsi *ex officio* e disporre i necessari accertamenti *in loco*, anche in assenza di una formale denuncia di parte, che nella generalità dei casi i Cittadini non possono certamente mettere per iscritto per paura di ritorsioni od altro.

Ulteriore anomalia in tema di vigilanza sull'attività urbanistico-edilizia riguarda le concessioni edilizie e/o autorizzazioni edilizie rilasciate con la "pilatesca" formula "salvo diritti di terzi".

Come preannunciato più sopra, molte volte le Amministrazioni comunali, per falso amor di pace o per altre inconfessabili ragioni, omettono intenzionalmente di considerare i "diritti di terzi" nel rilascio delle concessioni edilizie e/o delle autorizzazioni edilizie.

Ho ripetutamente fatto presente che quando l'Amministrazione comunale ha conoscenza *de plano* da elaborati tecnici acquisiti agli atti o da documenti pubblici che un dato provvedimento autorizzatorio o concessorio incide palesemente in maniera ingiusta su "diritti di terzi", non può rilasciare il provvedimento medesimo "salvo diritti di terzi" perché nel momento stesso in cui dichiara con ipocrisia di fare salvi tali diritti in realtà li sta violando deliberatamente.

Non è accettabile che i Comuni avallino, ben sapendolo, le prepotenze di Cittadini ai danni di altri Cittadini, in quanto, fra l'altro, danno luogo a deprecabili "conflittualità con i Cittadini e tra i Cittadini" e ad inevitabili discordie tra gli stessi, originando e moltiplicando a dismisura il contenzioso giudiziale.

* * *

Nel prosieguo della presente "Relazione annuale", in continuità con la prassi degli anni scorsi, dopo qualche breve cenno sul rapporto con gli Enti pubblici, sulla legittimità dell'azione amministrativa, sugli atti normativi ed amministrativi di carattere generale, sui criteri informativi della legge sul procedimento amministrativo, sul concetto di cultura civica e cultura della legalità e sull'interazione del Difensore civico, passo ad illustrare alcuni casi significativi, con l'elencazione franca ed esplicita dei sintomi chiari di cattiva amministrazione che ritengo di dover evidenziare senza reticenza nell'interpretazione più vera ed onesta del ruolo a me affidato, esponendo alla fine una necessaria parte statistica dei singoli campi di attività.

Le varie problematiche sono ordinariamente affrontate sotto la titolazione della materia cui attengono. Tuttavia, vi sono diverse questioni, per così dire trasversali, che sono esposte in paragrafi dal contenuto più generale e che possono perciò essere lette in accostamento ai più disparati settori dell'Amministrazione Pubblica.

RAPPORTI CON GLI ENTI

Mi corre anzitutto l'obbligo di evidenziare che, a fronte del fatto che molti Enti locali non dispongono di un proprio Difensore civico e non hanno provveduto a stipulare apposita convenzione con altri Enti o con quello operante in sede provinciale, ho ritenuto opportuno intervenire anche nei confronti di tali Enti a salvaguardia dell'omogeneità e concretamente per non dover escludere una categoria di Cittadini dalla difesa civica.

Reputo che, diversamente, non tutti i Cittadini saprebbero farsi una ragione della disparità di trattamento che verrebbe a profilarsi tra gli uni e gli altri. Ad ogni modo, in occasione degli interventi presso gli Enti non convenzionati ho sempre fatto presente che confido nella loro collaborazione per addivenire alla soluzione del caso ma senza mai accampare pretese e senza nulla postulare qualora la stessa mi fosse stata negata.

Come accennato più sopra, nello svolgimento dell'attività nell'anno 2000, ho notato una migliorata disponibilità degli Enti pubblici verso l'istituto del Difensore civico, sia per la prontezza delle risposte fornite sia anche per la qualità delle medesime, in genere coerenti e adeguatamente motivate.

L'istituto del Difensore Civico, benché non abbia ancora raggiunto tutti gli ambiti culturali nella Pubblica Amministrazione e non costituisca il comune *habitus mentis* degli Amministratori e della burocrazia trentina, è solitamente tenuto in buona considerazione da parte degli Enti pubblici ed accolto quantomeno come occasione di confronto per un miglior approfondimento delle specifiche tematiche sottoposte.

Gli Enti pubblici interpellati, di regola, forniscono risposte, quantomeno formali, alle richieste del Difensore Civico, anche se non sempre e non tutte possono definirsi puntuali ed esaustive, e solo in

rari casi omettono di dare un qualche riscontro agli interventi proposti.

In qualche caso, laddove la peculiarità della fattispecie lo richiedeva, ho ritenuto utile promuovere un preventivo rapporto personale con i titolari delle funzioni e con i dirigenti delle varie Amministrazioni, al fine di verificare direttamente le reali possibilità di soluzione, non senza ribadire espressamente che, secondo gli immutabili canoni dell'antica *iurisprudencia*, definita come *iusti atque iniusti scientia - scienza del giusto e dell'ingiusto*, la realtà giuridica va scrutata fino in fondo per ogni singolo caso, al fine di individuare le tecniche interpretative più oculate ed appropriate, atteso che *non in legendo sed in intelligendo leges consistunt - le leggi non devono essere soltanto lette ma interpretate e comprese*, per cui mi sono permesso di rammentare che:

- nelle questioni controverse, il *favor conciliationis* auspicato dal Difensore civico corrisponde pur sempre ad un principio fondamentale di buona amministrazione e di democrazia;

- nelle questioni opinabili od incerte, conviene sempre cercare di pervenire ad una composizione *extraiudicialis* delle vicende, sia nell'interesse della Pubblica Amministrazione che del Cittadino, assodato che è sempre sconsigliabile intraprendere un'azione in sede giurisdizionale *quod dubites aequum sit an iniquum - quando non si sa se sia giusta o ingiusta* (Cicerone, *De officiis*, I, 9, 30);

- nelle dubbie interpretazioni delle disposizioni normative, conviene sempre far prevalere il *favor benignitatis* nei riguardi del soggetto privato, atteso che *aequitas enim lucet ipsa per se, dubitatio cogitationem significat iniuriae - la giustizia infatti riluce per se stessa mentre il dubbio lascia trapelare l'ingiustizia* (Cicerone, *De officiis*, I, 9, 30).

Ho notato con viva soddisfazione che queste mie azioni preventive sono state accolte in uno spirito di reciproca collaborazione e, superando le difficoltà originarie, in taluni casi si sono potuti risolvere i problemi prospettati.

Per contro, in altri casi mi sarei aspettato una maggiore disponibilità e sensibilità da parte dei responsabili delle Amministrazioni e degli Enti destinatari dei miei interventi, nel senso che mi sarei atteso risposte pertinenti, adeguate e condivisibili, mentre invece non sempre e non tutte possono definirsi tali.

Il problema più grave si pone nei casi in cui l'Ente coinvolto, a fronte della fondatezza e validità delle ragioni di parte avversa, non intenda prendere in considerazione nessuna proposta giuridicamente innovativa o migliorativa prospettata dal Difensore civico, né mutare in alcun modo la decisione presa, ancorché *stricto iure* oppugnabile, o non voglia comunque dare sostanziale soluzione al quesito evidenziato.

Le vie di elusione più utilizzate, in tal senso, dagli Enti pubblici interpellati sono quelle di seguito riportate.

La *prima* via di elusione consiste nel dare risposta impiegando tempi biblici e per giunta fornendo argomentazioni palesemente incomplete.

Il tentativo è quello di scoraggiare "indagini" su temi circa i quali l'Ente coinvolto si ritiene *a priori* in difetto. Se difatti la risposta giunge dopo mesi e mesi di attesa – anziché entro gli usuali 30 giorni – e dopo svariati solleciti perviene pure incompleta o elusiva, è ovvio che l'attività del Difensore civico viene così sostanzialmente sterilizzata.

In tali casi la vicenda proposta al Difensore civico non può ottenere risultati diretti e concretamente apprezzabili, anche se - e ciò vale in linea generale - le argomentazioni difensive formulate in linea di legittimità possono avere un'utilità processuale qualora il Cittadino decida di perseguire la via giudiziale, ed un'utilità ulteriore nel caso in cui il Cittadino se ne voglia servire per denunciare, nel rispetto della legalità, il contegno dei responsabili.

Tanto per fare un esempio, posso citare il caso di un Ente che ha assegnato una determinata provvidenza economica ad un Cittadino, riservandosi di accertare la sussistenza dei requisiti soggettivi in un secondo momento, salvo poi considerarla indebitamente erogata e disporre il recupero a seguito di mancata segnalazione dei

cambiamenti *medio tempore* intervenuti, segnalazione risultata poi regolarmente effettuata da parte del Cittadino interessato. È evidente che il recupero coattivo non avrebbe potuto aver luogo *a priori*, in quanto andava preceduto da un formale contraddittorio nell'ambito del quale si sarebbe potuto accertare la realtà dei fatti.

La *seconda* possibile via di elusione della funzione del Difensore civico consiste nell'evitare di dare una risposta reale da parte degli Enti pubblici, nel dissimulato intento di rimandare ad una eventuale fase giudiziale la soluzione della vertenza, su attivazione evidentemente del Cittadino.

In questi casi l'Ente Pubblico, nel dubbio di quale sia la via più corretta da percorrere, anziché affaticarsi per studiare il problema e risolverlo, lo aggira, optando senz'altro per la soluzione sfavorevole al Cittadino, al fine di "costringerlo" a non avanzare pretese, cosicché chi vuole contestare la decisione presa dall'Ente pubblico deve essere disposto ad instaurare un processo.

Ben sapendo che l'instaurazione di un processo in questi casi diventa la scelta obbligata per il Cittadino, salvo che non intenda rinunciare ad ogni sua giusta pretesa, è intuitivo che l'Ente Pubblico ottiene il risultato voluto di costringerlo ad accettare *ob torto collo* la soluzione impostagli, ancorché ingiusta, in quanto sa che lo spauracchio del processo costituisce un deterrente per il Cittadino e un punto di forza per l'Ente Pubblico.

In tal senso evidenzio il caso di un Comune che aveva ricevuto da un Cittadino, per anni, il pagamento della tassa sui rifiuti in misura nettamente superiore al dovuto. Il Comune, non volendo restituire le somme, ha comunicato all'interessato di inoltrare formale ricorso alla Commissione tributaria di I° grado. Su mie ripetute sollecitazioni il Comune ha dichiarato che rivedrà le sue posizioni, anche se non è ancora dato di sapere se, e casomai quando, restituirà al Cittadino l'indebito.

La *terza* possibile via di elusione della funzione del Difensore civico usualmente percorsa dagli Enti pubblici, quando per non dover sfrontatamente denegare giustizia preferiscono mettere in dubbio se la soluzione favorevole al Cittadino sia corretta o meno, è quella di sostenere che il tema in questione non è di loro pertinenza: in questi

casi, comunque, l'attività del Difensore civico si limita unicamente a ribadire, se vi siano, le competenze e i doveri d'ufficio dell'Ente coinvolto, per spingerlo ad adottare finalmente una decisione.

Il rapporto con l'Ente pubblico diviene complesso, poi, laddove la trama dei rapporti personali che caratterizzano le realtà territoriali di base, crea il grave rischio – quando l'Amministrazione locale non sia capace di essere imparziale – di prevaricazioni, da un lato, e privilegi, dall'altro.

Con specifico riferimento alle realtà comunali, nel caso di atti ad alto tasso di discrezionalità, non supportati da idonei strumenti normativi ed amministrativi di carattere generale, si assiste:

- all'impiego di smisurati poteri decisionali nella valutazione delle situazioni che di volta in volta si presentano, finendo per apprezzare soggettivamente le situazioni medesime, in modo tale da sconfinare di fatto nel libero arbitrio, tanto condannabile quanto illegittimo;
- a disparità di trattamento che il Comune, interpellato dal Difensore civico, non riesce e non vuole giustificare;
- a riottosità del Comune nel prendere atto di abusi edilizi che parrebbero evidenti;
- a scarso o nullo interesse per situazioni che pur meriterebbero chiaramente tutela ma che in nome della discrezionalità amministrativa non vengono neppure affrontate.

Quest'ultimo problema, poi, è particolarmente, evidente quando le ragioni dei Cittadini vengono compiutamente argomentate prospettando soluzioni che parrebbero percorribili con vantaggio sia dei privati che dell'amministrazione.

In tale evenienza si trovano Amministrazioni che quantomeno forniscono elementi da cui risulta che fu fatto il possibile per contemperare le superiori esigenze pubbliche con quelle del Cittadino ed altre Amministrazioni che, per contro, non si preoccupano per nulla di considerare la ragionevolezza del proprio operato.

In tali casi, ovviamente, atteso che si tratta per lo più di temi attinenti al merito e non alla legittimità, non posso che subire il *sacrificium intellectus*, ossia adattarmi agli opinabili punti di vista dell'Ente locale, e, prendendo atto di siffatto atteggiamento, intimarmi il *favete linguis* di oraziana memoria, ovvero non mi resta che "tacere", chiudendo così la pratica nell'amarezza di non essere riuscito a fornire una qualche plausibile spiegazione al Cittadino.

Non posso tuttavia non rilevare il contegno poco chiaro o volutamente equivoco tenuto dall'Ente locale, a fronte di mie obiezioni precise e *prima facie* ben fondate, tale da far fortemente dubitare che la gestione della *res publica* nella fattispecie concreta sia avvenuta in base a criteri di uguaglianza sostanziale (ex artt. 3 e 97 Cost.).

Rimane il fatto che tali scelte dell'Ente locale sono difficilmente spiegabili e si rivelano come prive di motivazioni logico-giuridiche agli occhi dei Cittadini, senza contare poi che in taluni casi le scelte medesime non sembrano assolutamente estranee alla sfera giuridica individuale degli appartenenti agli Organi deliberanti o decidenti o delle persone ad essi politicamente vicine.

In qualche occasione ho infatti constatato come determinate scelte dell'Ente locale lascino trapelare la distinzione tra "Cittadini forti", che potendo intervenire dall'interno hanno un accesso privilegiato al potere e riescono a piegare la volontà dell'Amministrazione nella direzione di propri interessi particolaristici, e "Cittadini deboli" che, intervenendo di persona nelle forme proprie consentite dall'ordinamento, possono contare unicamente sulle esili forme del convincimento nei confronti dell'Amministrazione.

È soprattutto a fianco di questa seconda categoria di "Cittadini deboli" che assume pregnanza l'istituto del Difensore civico, se ed in quanto conosciuto ed adito dagli interessati, il quale interviene dall'esterno dell'Amministrazione, offrendo una forma di protezione e tutela extragiurisdizionale, al fine di rispondere alla domanda di giustizia sostanziale invocata da tali Cittadini.

Non credo, poi, sia un caso che i "Cittadini forti", sia in quanto detentori del potere o in quanto vicini ai potenti del palazzo, non chiedano di solito ausilio al Difensore civico e che, comunque,

determinate scelte che parrebbero palesemente irragionevoli non vengano mai sottoposte all'attenzione dell'ufficio da parte di soggetti che svolgono funzioni di rilievo nell'Amministrazione di riferimento.

Invero, il fenomeno dei "Cittadini deboli" e della relativa sorte si spiega in gran parte col fatto che molti di questi per scelta personale si estraniano completamente e non partecipano alle cose pubbliche ed in parte è dovuto anche al fatto che gli amministratori del potere locale vessano preferibilmente i non residenti, in particolare, o i neo-residenti "non radicati sul posto", i quali rappresentano una delle categorie di soggetti su cui la discrezionalità amministrativa, sovente, viene ad incidere in maniera singolarmente sfavorevole.

In ultima analisi, ritengo che in una sana e trasparente gestione della *res publica* gli Organi deliberanti o decidenti, per il corretto uso della discrezionalità amministrativa e della discrezionalità tecnica, debbano operare sulla base dei prescritti strumenti normativi ed amministrativi di carattere generale, e non in assenza o in dispregio di questi, e debbano altresì poter escludere, dimostrandolo, che non hanno approfittato delle pubbliche funzioni e che non hanno curato in qualche modo il proprio tornaconto personale.

* * *

Rapporti con l'ITEA

Nella premessa, ho accennato al rapporto sostanzialmente positivo e costruttivo intrattenuto con la generalità delle Amministrazioni pubbliche locali, ma è più giusto dire con tutte le Amministrazioni pubbliche locali, nonché con la generalità delle Strutture della Provincia Autonoma di Trento.

Ebbene, anche se non sempre le risposte avute possono definirsi puntuali ed esaustive, tuttavia tutte indistintamente risultano comunque improntate e formulate secondo i canoni della massima correttezza e rispetto reciproco, sia verso i Cittadini che verso il Difensore civico.

Per contro, con sommo dispiacere e con grande amarezza, devo accennare al rapporto intrattenuto con uno specifico Ente che, anche

nel corso di quest'anno, in talune specifiche occasioni non si è svolto su un piano di collaborazione, bensì di ostilità apertamente dimostrati.

L'Ente in parola è l'ITEA, già peraltro formalmente preavvisato nella corrispondenza intercorsa circa il fatto che determinate inspiegabili prese di posizioni sarebbero state da me evidenziate in sede di Relazione annuale, Ente che in diverse occasioni ha dato luogo a reazioni incomposte, mostrando anche segni di intolleranza verso la funzione della difesa civica, reazioni alle quali ho ritenuto di non rispondere per evitare polemiche inutili, essendo stato sempre mio costume attenermi esclusivamente alla legge, senza accreditare provocazioni da chicchessia.

Ritengo quindi doveroso portare a conoscenza del Consiglio Provinciale alcune vicende a cui può essere connessa una peculiare pregnanza sotto il profilo giuridico-istituzionale, vicende che meritano il dovuto risalto perché, qualora dovessero avvalorarsi le tesi sostenute dall'ITEA, le conseguenze sull'operatività dell'istituto sarebbero dirompenti.

PRIMA VICENDA: figura del Difensore civico

Con nota prot. n. 2536 dd. 6 giugno 2000 ho richiesto all'ITEA informazioni in ordine ad una dichiarazione del suo Dirigente Generale apparsa sulla stampa locale (l'ADIGE del 4 giugno 2000), dichiarazione del seguente tenore "pure il consiglio di amministrazione ha preso posizione nei suoi confronti".

Nel contesto della nota in questione, pregavo l'ITEA di produrmi tutta la sottesa documentazione, concludendo poi lo scritto con le parole: "della questione mi vedo costretto ad informare il Consiglio provinciale, a norma dell'art. 5, secondo comma, della Legge provinciale 20 dicembre 1982 n. 28 e successive modificazioni".

L'ITEA risponde con la nota prot. n. 005330 dd. 16 giugno 2000, allegando i richiesti verbali del Consiglio di Amministrazione, dai quali riporto testualmente alcuni significativi stralci relativamente alla figura del Difensore civico.

Dopo una premessa sui rapporti tra ITEA e Difensore civico, <<divenuti negli ultimi tempi difficili in conseguenza di alcuni interventi del dr. Bortolotti, ritenuti pesanti sia nei toni che nei contenuti>>, si parla espressamente di un <<atteggiamento preconcepito, se non di censura nei confronti dell'I.T.E.A., con la attribuzione, del tutto gratuita, di una patente di illegittimità e di violazione delle norme, che non trova assolutamente riscontro nell'attività espletata>>.

Si afferma poi che <<il Difensore Civico pronuncia una condanna verso l'I.T.E.A., che, a suo dire, ha operato al di fuori della legalità>> e che <<quasi quotidianamente pervengono all'Istituto lettere da parte dello stesso Difensore Civico su questioni a volte banali, ma che impegnano la struttura in ricerche e riposte defatiganti>>.

Si prosegue infine con un espresso <<riferimento a rilievi del tutto gratuiti>> operati dal Difensore civico nei suoi interventi.

Tutto questo quando la legge afferma testualmente che "Il difensore civico svolge la sua attività in piena libertà ed indipendenza" (art. 2, 3° comma della Legge provinciale 28 dicembre 1982 n. 28 e successive modificazioni).

Per meglio comprendere la vicenda occorre conoscere anche gli antecedenti ed in particolare la mia nota prot. n. 1477 dd. 30 marzo 2000, con la quale esprimevo tra l'altro rammarico e delusione per una questione relativa ad un'istanza di cambio alloggio avanzata da un inquilino, stante la mancanza di idonei strumenti normativi supportanti il diniego opposto nel caso di specie, ed occorre altresì conoscere la relativa risposta fornitami dall'ITEA con nota prot. n. 0004883 dd. 5 giugno 2000, che ometto di riportare per ragioni spazio e di riservatezza.

Dallo stralcio dei verbali del Consiglio di Amministrazione dell'ITEA che ho riportato più sopra e dalla nota dell'ITEA prot. n. 0004883 dd. 5 giugno 2000 emergono giudizi decisamente negativi sulla figura, sull'opera e sulla stessa dignità del Difensore Civico, giudizi appesantiti dal fatto che nel caso di specie sono espressi dal Consiglio di Amministrazione dell'Ente, nella sua qualità di soggetto pubblico, *status* che ne aumenta la gravità della mancanza, *dignitas peccatum auget*, atteso che i titolari di ogni pubblica carica o funzione, e quindi anche il Difensore civico, devono godere di rispetto da parte di tutti ed *in primis* da parte di altri titolari di pubbliche cariche o funzioni.

Ho ritenuto opportuno che il Consiglio Provinciale fosse informato in ordine a quanto sopra, avendo comunque presente che l'ITEA, al di là di ogni considerazione, non ha saputo fornire un "provvedimento a contenuto generale" che fosse realmente preordinato alla fissazione di regole e criteri per la valutazione delle istanze di cambio alloggio, limitandosi ad evidenziare in un suo scritto *"l'impossibilità di procedere ad un altro cambio per i prossimi 5 anni, salvo che non sussistano condizioni documentate di grave ed urgente bisogno in capo al nucleo richiedente"*, senza peraltro precisare se la difficile situazione di convivenza in cui versa il nucleo familiare dovuta a motivi di sovraffollamento dell'alloggio possa costituire o meno "grave ed urgente bisogno".

In pratica, l'ITEA non ha mai inteso esplicitare in apposito "provvedimento a contenuto generale" la portata dell'anzidetto assunto, onde escludere soggettive interpretazioni del medesimo.

Da parte del Cittadino interessato (e non dall'ITEA) ho peraltro avuto notizia che, contrariamente a quanto comunicatomi dall'ITEA con nota prot. n. 7486 dd. 25 agosto 1999 circa *"l'impossibilità di procedere ad un altro cambio per i prossimi 5 anni"*, in realtà il cambio alloggio è poi invece avvenuto; tutto ciò non conferma forse che, in assenza di "provvedimenti a contenuto generale", l'Ente può disporre *ad libitum* ?

SECONDA VICENDA: paventata disparità di trattamento

Con nota prot. n. 3234 dd. 24 novembre 1999, ho chiesto all'ITEA informazioni in ordine alla spesa di Lire 1.200 più IVA 20% che a partire dal 1 gennaio 2000 viene posta a carico degli inquilini "per ogni addebito automatico in C. C.", a parziale copertura delle spese bancarie.

L'ITEA risponde con la nota prot. n. 011444 dd. 21 dicembre 1999, allegando copia della deliberazione n. 431 dd. 29 settembre 1999, alla luce della quale, con nota prot. n. 1250 dd. 21 marzo 2000, sono nuovamente intervenuto presso l'ITEA nel tentativo di meglio comprendere i termini della questione.

L'ITEA risponde con la nota prot. n. 004403 dd. 16 maggio 2000, senza peraltro fornire alcuna chiarificazione sui vari quesiti e sulle varie problematiche sollevate con la mia nota prot. n. 1250 dd. 21 marzo 2000, per cui l'insoddisfacente risposta mi ha indotto ad intervenire per la terza volta sullo stesso argomento con nota prot. n. 2381 dd. 30 maggio 2000.

L'ITEA corrisponde con nota prot. n. 0005526 dd. 23 giugno 2000, senza peraltro fornire alcuna chiarificazione sui vari quesiti e sulle varie problematiche sollevate con i miei precedenti interventi ed in particolare con la mia nota prot. n. 1250 dd. 21 marzo 2000.

Giunto a questo punto ho ritenuto di non insistere oltre con le mie richieste di chiarimenti, pur restando da spiegare tutti i punti fondamentali della vicenda, compendiate nei due ultimi miei interventi, riprodotti qui di seguito:

<< Rispetto alla sostanza, la richiesta dell'importo di Lire 1.200 più IVA "a parziale copertura delle commissioni bancarie", in primo luogo disattende il principio della immodificabilità delle clausole pattizie, frutto di accordi convenzionali tra ITEA e CARITRO, ed in secondo luogo disattende le condizioni a suo tempo dettate dall'ITEA agli inquilini per il pagamento del canone.

Inoltre, dal contesto della deliberazione in questione parrebbe doversi desumere che, salvo eventuali accordi intercorsi nel sistema interbancario di cui nulla si rende peraltro noto nella parte premessuale, rispetto all'addebito di Lire 1.200 forfetarie più IVA non tutti gli utenti (inquilini ITEA) siano posti sullo stesso piano.

A tale riguardo, al fine di escludere eventuali trattamenti discriminatori per il medesimo servizio, concretamente, desidero conoscere se, oltre all'addebito di Lire 1.200 forfetarie più IVA per ogni disposizione permanente mensile, l'utente (inquilino ITEA) titolare di conto corrente bancario debba sopportare un'ulteriore spesa per il pagamento del canone mensile all'ITEA, di importo variabile a seconda che sia titolare di conto corrente bancario "gestito in rete dalla CARITRO" o titolare di conto corrente bancario presso altri Istituti di credito >>.

Concludevo poi l'ultima mia nota prot. n. 2381 dd. 30 maggio 2000, con un auspicio:

<< Confido che si comprenda la delicatezza e peculiarità della situazione e che, nel caso in cui risulti confermata la paventata disparità di trattamento tra titolari di conto corrente bancario CARITRO e titolari di conto corrente presso altri Istituti di credito, si convenga sull'opportunità di attivarsi in sede di autotutela ai fini del ripristino della legalità violata >>.

Ritengo che il reiterato silenzio mantenuto dall'ITEA sui vari quesiti e sulle varie problematiche sollevate a riguardo della questione anzidetta esiga un approfondimento, affinché possa finalmente venire chiarita *"la paventata disparità di trattamento tra titolari di conto corrente bancario CARITRO e titolari di conto corrente presso altri Istituti di credito"*, approfondimento che l'ITEA ha ripetutamente negato al Difensore civico.

TERZA VICENDA: sbarramento all'attività del Difensore civico

Un recente problema di rapporto con l'ITEA è stato originato da un banalissimo intervento di cortese richiesta di manutenzione per un alloggio assegnato ad una persona anziana, la quale ha spiegato senza mezzi termini che in occasione di precipitazioni atmosferiche di un certo rilievo nella sua casa "piove sul letto".

Credo veramente lapalissiano che un Difensore civico che voglia qualificarsi tale, non solo perché la legge istitutiva così lo definisce ma perché di fatto lo è, non avrebbe potuto abdicare alle sue funzioni rinunciando a tutelare un caso umano di così forte disagio e di così evidente necessità.

Ho pertanto segnalato il problema all'ITEA, così come avevo fatto molte altre volte e così come, peraltro, l'ufficio ha sempre fatto da quando è stato istituito ad oggi (come si può agevolmente constatare dagli atti d'archivio), con preghiera di voler provvedere ad effettuare le opere necessarie ed ovviare così all'inconveniente lamentato.

La prima reazione avuta è stata sorprendente: *"Colgo l'occasione della Sua ultima nota dd. 31 gennaio 2001, prot. n. 780/01, per*

rilevare come siano sempre più frequenti le Sue richieste di informazione in materia di rapporti contrattuali tra l'Istituto e gli inquilini". Così esordisce il Dirigente generale dell'Istituto, il quale prosegue poi chiedendosi se "la esplicazione di tale attività non ecceda le competenze assegnate al Difensore civico dalla vigente normativa". A questo interrogativo dà poi egli stesso risposta precisando che quando "l'Istituto agisce in materia di diritto privato al pari di ogni altro soggetto giuridico senza poter disporre di alcun potere di 'supremazia', ci si trova in un campo estraneo all'azione amministrativa e pertanto sottratto alla previsione normativa della L.P. 28/82".

La conclusione cui lo stesso Dirigente apoditticamente perviene è che: *"Resta quindi inteso che, salvo diversa interpretazione da parte della Giunta provinciale, si ritengono non di competenza di Codesto Ufficio tutti quei numerosi interventi volti a sollecitare opere di manutenzione, risoluzione di litigi tra vicini, o comunque generalmente riconducibili alle rispettive obbligazioni contrattualmente assunte dalle parti con la sottoscrizione del contratto di locazione."*

Da tali assunti si evince chiaramente che l'ITEA vuole sottrarre al Difensore civico uno specifico settore di intervento, quello che riguarda più da vicino la sfera soggettiva della quale il Cittadino chiede tutela: poco importa a quest'ultimo che l'atto di assegnazione sia giuridicamente ineccepibile quando poi nei rapporti con l'Ente vive una situazione di disagio concreto e non può avvalersi della tutela e dell'assistenza del Difensore civico.

Il voler sostenere che la sfera di azione del Difensore civico non ammette interventi di questo tipo nella gestione della cosa pubblica, significa considerare l'istituto un intralcio all'esercizio del potere e significa altresì volerlo relegare ad una mera figura "decorativa" o "di facciata" piuttosto che considerarlo come punto di riferimento nelle situazioni di non funzionamento dell'apparato amministrativo e nelle occasioni di incomprensione tra Amministrazione e Cittadino.

L'Istituto ha dunque affermato che il Difensore civico non dovrebbe intervenire sui rapporti con l'inquinato che riguardino questioni contrattuali, in quanto, nell'ambito del diritto amministrativo, si distinguono le posizioni di interesse legittimo, che sono quelle

attinenti alla correttezza dell'azione amministrativa, dalle posizioni di diritto soggettivo. Il diritto soggettivo si ha quando sussistano le cosiddette norme di relazione, che garantiscono rapporti paritari – cioè non sbilanciati in senso autoritativo - fra Amministrazione e privato.

Dunque, sostiene l'ITEA, laddove la posizione sia di interesse legittimo il Difensore civico può intervenire per garantire la correttezza dell'azione amministrativa; laddove si tratti di diritti soggettivi non può intervenire perché privato e amministrazione sono in posizione di parità e non si può parlare di attività amministrativa.

La questione è stata affrontata dal Presidente della Giunta provinciale (cfr. nota prot. n. 2605 dd. 22 marzo 2001) il quale ha negato che tale prospettazione in diritto fosse fondata, asserendo che la Legge istitutiva del Difensore civico non distingue tra diritti soggettivi ed interessi legittimi e pertanto non vi è ragione di limitare in tal senso l'operato del Difensore stesso.

Di contro, il Presidente perviene ad un'interpretazione che raggiunge per altra via il medesimo risultato prefisso dall'ITEA.

L'articolo 2 della Legge provinciale n. 28/1982 statuisce la regola per cui *“Spetta al Difensore civico seguire, su richiesta degli interessati, l'adozione degli atti e lo svolgimento dei procedimenti posti in essere”* dall'Amministrazione. Dunque, a giudizio del Presidente, con riferimento agli atti formali dell'ITEA non si pongono problemi di intervento da parte del Difensore civico, mentre per quanto concerne *“meri comportamenti di fatto, ancorché collegati ad adempimenti previsti da obblighi contrattuali”* il Difensore civico non dovrebbe intervenire.

Nell'anzidetto contesto interpretativo, si dimentica peraltro che l'attività che appare meramente contrattuale sull'esterno non è mai un mero comportamento di fatto, in quanto rappresenta, nell'ottica dell'Amministrazione, un'attività a rilievo amministrativo - sia pure meramente interno - non assimilabile *in toto* all'attività di un privato, in quanto procedimentalizzata e non genericamente libera.

Nello stesso contesto interpretativo si dimentica poi *in toto* il disposto di cui all'art. 4 della Legge provinciale n. 28/1982 in base al

quale *“Il Difensore civico può chiedere per iscritto copia degli atti, dei provvedimenti e – anche in forma orale – altre notizie che ritenga utili per lo svolgimento dei suoi compiti istituzionali. La richiesta va rivolta, per la Provincia e gli altri enti di cui all’art. 2 al capo del servizio interessato, che è tenuto ad ottemperarvi”*.

In tale ottica, considerato che il Difensore civico è un soggetto sì autonomo, ma pur sempre una figura istituzionale dell’Amministrazione provinciale, l’interpretazione più ampia qui patrocinata parrebbe ovvia: in buona sostanza, difatti, il Difensore civico deve poter intervenire sulla non corretta, o asserita tale, gestione di un servizio pubblico.

Credo poi legittimo chiedersi quale sia il vero motivo per cui questo preteso “sbarramento” all’attività del Difensore civico viene posto solo adesso, quando per il passato l’ITEA non ha mai sollevato problemi di sorta, avendo evidentemente, in maniera implicita, ritenuto di poter accedere al concetto più ampio di procedimento sopra esposto.

* * *

Le tre vicende enunciate appaiono irragionevoli ed in ogni caso, configurandosi come censurabili esempi di cultura giuridica, ritengo opportuno che il Consiglio provinciale ne sia informato.

* * *

Caso di *interpretatio legis* ed ipotesi di *incompatibilità*

Interpretatio legis

L’art 10, co. 2, lett. e) della Legge provinciale n. 21/1992, prevede che vengano a far parte del Consiglio di Amministrazione dell’I.T.E.A. *“due rappresentanti degli assegnatari”* che debbono essere individuati *“fra cinque nominativi proposti dalle associazioni di categoria più rappresentative”*.

L’interpretazione accordata dal Servizio Edilizia Abitativa è quella per cui il termine “assegnatari” indicherebbe non solo coloro che

attualmente hanno in assegnazione un alloggio, bensì anche i potenziali inquilini I.T.E.A.

Tale interpretazione ha consentito di introdurre in seno al Consiglio di Amministrazione un soggetto che in realtà non ha nulla a che fare con l'inquilinato I.T.E.A., snaturando così la *ratio* della legge per finalità che avranno una loro dignità politica ma non sono certamente fondate in diritto.

Nel mio intervento ho quindi fatto presente al Servizio Edilizia Abitativa che l'opinione per cui "assegnatario" indicherebbe non solo chi abbia ottenuto un'assegnazione, bensì anche chi la possa ottenere, appare assolutamente erronea da un punto di vista linguistico prima ancora che giuridico.

Invero, il suffisso "ario" (ad es. beneficiario), in tali casi, indica ipotesi di attualità e non di potenzialità. Dunque è "assegnatario" esclusivamente chi attualmente si trova nelle condizioni di soggetto a cui è stata effettuata un'assegnazione e non chi sia tale solo in potenza.

Il ragionamento del Servizio provinciale è stato da me contestato, in sede di intervento, in quanto scavalca gli "assegnatari" e, oltrepassandoli, mira chiaramente a incidere sul diritto di essere rappresentati in seno al Consiglio di Amministrazione I.T.E.A. - che la citata norma di legge espressamente loro attribuisce - così sottraendo agli stessi un potere, sia pure indiretto, di controllo sul Consiglio di Amministrazione.

Dopo aver sollevato il problema con una prima nota prot. n. 4969 dd. 9 ottobre 2000, riformulato in termini puntuali con successiva nota prot. n. 5696 dd. 14 novembre 2000 e riproposto con nota prot. n. 6361 dd. 18 dicembre 2000, la definitiva risposta della Provincia è pervenuta in termini negativi.

La Provincia, nell'abbandonare implicitamente, perché non sostenibile, l'anomala interpretazione del vocabolo "assegnatari", raggiunge il voluto risultato sostenendo la tesi che le associazioni di categoria più rappresentative sono libere di proporre chi esse credono e quindi anche nominativi di soggetti assolutamente estranei all'inquilinato ITEA.

In effetti, *nulla quaestio* da un punto di vista strettamente letterale, atteso che la norma, non indicando tra quali soggetti vadano scelti i cinque nominativi dei proponendi, consente di individuare chi si vuole e lascia pertanto aperte diverse soluzioni interpretative.

Peraltro l'avversità alla incongrua interpretazione del Servizio provinciale, dipende dal fatto che la persona nominata attraverso detto meccanismo rischia – per ragioni di scelte politiche che esulano dalla presente trattazione – di andare più in quota alla Provincia che all'inquilinato, così tradendo in maniera evidente la *ratio* e lo scopo della norma.

È questo un tipico caso in cui, attraverso l'interpretazione formalistica di una norma di legge, viene fatto prevalere il perverso meccanismo della "legalità formale" sulla "legalità sostanziale" onde perseguire un fine particolaristico ma non certo l'interesse generale.

In tal modo la "legalità formale" diviene una maschera dietro cui si nascondono situazioni di "non trasparenza" nella gestione del potere.

Ipotesi di incompatibilità

L'istituto giuridico dell'incompatibilità, vietando il cumulo di più cariche o uffici nella stessa persona, ha la precipua finalità di assicurare il regolare esercizio delle pubbliche funzioni.

Per poter aspirare ad un regolare funzionamento degli Organi istituzionali occorre in primo luogo garantire un'assenza assoluta di influenze potenziali o attuali di interessi particolaristici (esclusivi, riservati o diretti) dei singoli membri nell'esercizio delle pubbliche funzioni, così come per poter aspirare ad una insopprimibile esigenza di giustizia ed imparzialità nelle decisioni degli Organi istituzionali occorre escludere, *a priori*, eventuali cause di incompatibilità.

Rispetto alla sua natura, l'incompatibilità può essere subiettiva, quando il medesimo soggetto si trovi investito di più cariche (funzioni, qualità o attività) incompatibili tra di loro, ed obiettiva, quando derivi da una situazione personale (ad es. in presenza di parentela, affinità, coniugio, tra i componenti il collegio) in relazione

ad un determinato argomento o affare sottoposto all'Organo deliberante.

L'incompatibilità subiettiva, che si sostanzia nell'impossibilità giuridica di assumere o conservare una carica a cui si è stati nominati, postula come effetto la decadenza dalla nuova carica, ove non si rinunci a quella precedentemente ricoperta, optando per la seconda.

L'incompatibilità obiettiva, che si sostanzia nell'impossibilità giuridica di partecipare alla trattazione di un determinato argomento o affare in quanto direttamente interessati, importa unicamente l'obbligo dell'astensione dalla partecipazione ad uno o più atti dell'Organo collegiale.

Su istanza di parte, sono intervenuto presso il Servizio Edilizia Abitativa della Provincia sollevando un importante interrogativo in tema di *incompatibilità subiettiva* tra le funzioni di Dirigente del Servizio medesimo e quelle di membro del Consiglio di Amministrazione dell'I.T.E.A.

Atteso che in seno al Consiglio di Amministrazione dell'I.T.E.A. devono figurare per legge due funzionari provinciali esperti in materia ed atteso che la nomina di uno di questi è caduta sul Dirigente del Servizio Edilizia Abitativa della Provincia, si pone il problema di valutare se le due distinte posizioni e/o funzioni attribuite al medesimo Dirigente siano tra di loro compatibili.

La questione è stata prospettata in quanto appare *prima facie* problematico che il Dirigente del citato Servizio, che è anche membro di diritto della Commissione provinciale di vigilanza per l'edilizia abitativa, sia anche componente del Consiglio di Amministrazione dell'I.T.E.A., trovandosi a svolgere funzioni di tutela, di vigilanza e più in generale operando in condizioni di preminenza su di un soggetto giuridico (ITEA) di cui è contemporaneamente membro, quale componente del relativo Organo di governo.

Si consideri infatti che, per legge, tra i compiti istituzionali del Servizio Edilizia Abitativa figura espressamente anche quello di "*vigilanza e tutela sull'I.T.E.A.*" e tra quelli della Commissione provinciale di vigilanza per l'edilizia abitativa figura anche quello di

“decidere in ordine a ricorsi avverso decisioni che coinvolgono l’I.T.E.A.”

Nel mio intervento ho fatto presente al Servizio Edilizia Abitativa che la scelta effettuata porta all’inammissibile risultato logico e giuridico di un controllore che controlla se stesso, di un tutore che tutela se medesimo, in definitiva di un soggetto poliedrico (Dirigente del Servizio Edilizia Abitativa) che potenzialmente può esercitare un’influenza sulla formazione della volontà di altro soggetto (ITEA), in palese contrasto con il fondamentale principio giuridico-amministrativo di terzietà che regge simili fattispecie.

Per queste ragioni, la nomina dei rappresentanti provinciali in seno al Consiglio di Amministrazione dell’ITEA non potrebbe che ricadere su funzionari diversi dal citato Dirigente.

Nella risposta conclusiva pervenutami dalla Provincia, viene sostanzialmente precisato che si ritiene di dover confermare la nomina effettuata, in quanto:

- non è corretto appellarsi al principio generale di terzietà dell’ordinamento. Si afferma infatti che i casi di incompatibilità sono solo quelli nominativamente previsti dalla legge e nella fattispecie la legge non prevede nulla;
- la partecipazione al Consiglio di Amministrazione dell’ITEA da parte del Dirigente ed il controllo di legittimità da parte dello stesso, si trovano su due piani diversi, dato che la partecipazione ha funzione di garantire alla Provincia una cogestione e la legittimità rappresenta un problema di altra natura;
- nei casi di conflitto di interessi è comunque sufficiente che il citato Dirigente si astenga dalla deliberazione.

Se può essere condivisa la tesi che le incompatibilità dei componenti gli organi elettivi sono, di regola, fissate dall’ordinamento positivo, c. d. *incompatibilità legali*, non si deve però dimenticare che le incompatibilità dei componenti gli organi non elettivi, vale a dire dei componenti di nomina indiretta o mediata, come nel caso di specie, si prospettano in via di fatto, c. d. *incompatibilità di fatto*, le quali sono altrettanto rilevanti e, per la loro molteplicità, varietà e atipicità, non sono suscettibili di codificazione.

Occorre altresì rammentare che l'istituto dell'incompatibilità (sia essa *legale* o *di fatto*), finalizzato a vietare il cumulo di più cariche o uffici nella stessa persona onde escludere un potenziale o effettivo conflitto di interessi tra due cariche o uffici, discende dal dettato costituzionale di imparzialità (art. 97 Cost.) ed è informato ai principi fondamentali della piena autonomia degli Enti pubblici, della indipendenza assoluta dei componenti i relativi organi, nonché della piena libertà d'azione e di manifestazione delle singole volontà.

Quanto poi all'asserzione che nei casi di conflitto di interessi è comunque sufficiente che il citato Dirigente si astenga dalla deliberazione, non fa altro che confermare l'ipotesi di incompatibilità, in quanto fa trapelare l'assenza di *fides bona*, vale a dire la consapevolezza della posizione di non terzietà.

Comunque *de hoc satis*, in quanto ogni altra considerazione mi pare pleonastica.

* * *

Dopo queste riflessioni giuridiche, i due prospettati casi di *interpretatio legis* e di *incompatibilità*, valutati *stricta iuris ratione*, potrebbero sembrare forme di tuziorismo giuridico ma potrebbero anche sembrare distorte forme di *dominium*, ovvero forme di supremazia nella gestione della *res publica*, contrarie ai principi di imparzialità e di trasparenza dell'azione amministrativa e, in quanto tali, da respingere perché inconciliabili con le aspettative della società moderna.

In ogni caso, atteso che nell'immaginario collettivo i due singolari casi in questione potrebbero configurarsi come esempi di strumentalizzazione giuridica, ritengo opportuno che il Consiglio provinciale ne sia informato.

* * *

Strutture della Provincia

Come già accennato più sopra, nel decorso anno ho notato una generale migliorata disponibilità delle Strutture della Provincia

verso l'istituto del Difensore civico, sia per la prontezza delle risposte fornite sia soprattutto per la qualità delle medesime, in genere coerenti e adeguatamente motivate.

Ritengo doveroso esprimere il mio vivo compiacimento ed apprezzamento a tutte le Strutture della Provincia per la sensibilità dimostratami e per il fattivo apporto collaborativo costantemente accordatomi, senza del quale l'attività del Difensore civico avrebbe potuto raggiungere ben scarsi risultati.

I pochi casi di scarsa sensibilità da parte delle Strutture provinciali e di indugio nel prendere piena coscienza dell'esigenza di riforma dei procedimenti amministrativi, secondo i principi informatori della trasparenza e dell'efficienza, mi sembrano comunque tali da non offuscare il valore complessivo della collaborazione offerta.

In particolare devo esternare uno speciale apprezzamento ai Dirigenti ed all'intero corpo burocratico delle Strutture della Provincia sotto elencate che, a fronte di un elevato numero di interpellanti, si sono distinte nel fornirmi una qualificata collaborazione e, rispetto ai casi trattati, hanno concretamente dimostrato di operare secondo i due fondamentali principi informatori della Legge sul procedimento amministrativo, quello della trasparenza e quello dell'efficienza:

- Servizio Urbanistica e Tutela del Paesaggio interventi	N. 58
- Servizio Espropriazioni interventi	N. 42
- Servizio per il Personale interventi	N. 30

Un cenno a parte merita pure l'Azienda Provinciale per i Servizi Sanitari alla quale ho indirizzato ben 106 interventi e non ha mai mancato di fornirmi la collaborazione richiesta.

* * *

Comune di Trento

Ritengo doveroso segnalare la fattiva collaborazione costantemente prestatami dal Comune di Trento, al quale ho indirizzato ben 128 interventi nelle più disparate materie. Tale Comune, attraverso la produzione di puntuali elementi chiarificatori delle problematiche sollevate in sede di intervento, mi ha accordato ampio e positivo riscontro alle variegate e numerose richieste, dando anche dimostrazione di accettare i suggerimenti e le indicazioni per il miglioramento dell'azione amministrativa.

Il Comune di Trento, fornendomi esaustivi elementi di valutazione sui vari aspetti formali e sostanziali, mi ha consentito di pervenire ad un convincimento definitivo sulle controverse questioni, dando così prova di aver colto fino in fondo il ruolo e la peculiare funzione del Difensore civico.

Al Comune di Trento va dunque tutto il mio apprezzamento per l'apporto collaborativo accordatomi, unitamente ad un elogio per la qualità delle risposte e ad un complimento per aver dato prova di voler mettere in pratica i due fondamentali principi informatori della Legge sul procedimento amministrativo, quello della trasparenza e quello dell'efficienza.

* * *

Da ultimo non posso omettere di esprimere la mia gratitudine ai molti uffici pubblici contattati in via informale per prospettare le questioni più svariate e complesse, uffici che mi hanno fornito tutta l'assistenza tecnica di cui un "tuttologo" come il Difensore civico necessita.

Sine ira et studio
(senza ostilità e senza parzialità)

LA LEGITTIMITA' DELL'AZIONE AMMINISTRATIVA

Anche nel decorso anno, ho avuto modo di rilevare numerose carenze ed anomalie a carico dei provvedimenti amministrativi visionati in correlazione con i casi trattati, talché, al fine di non ripetere cose già dette, mi limito a richiamare l'attenzione sulle considerazioni svolte nella "Relazione" afferente l'anno 1999.

Le problematiche derivanti da aspetti di stretta legittimità evidenziate nella "Relazione" dell'anno 1999 (riguardanti in particolare il principio dell'*audiatur et altera pars*, i criteri di economicità, efficacia e pubblicità che governano l'azione amministrativa, l'obbligo di motivazione dei provvedimenti amministrativi, l'accesso ai documenti amministrativi) si sono in pratica riproposte anche nell'anno 2000, seppure in termini meno accentuati, confermando così un *modus operandi* dei responsabili delle Strutture organizzative e dei funzionari in genere di molte Pubbliche Amministrazioni che denota una esiziale tendenza ad una scarsa attenzione per la "cultura della legalità".

La "cultura della legalità", che si sostanzia *in primis* nella puntuale applicazione della Legge sul procedimento amministrativo, tocca ogni risvolto dell'attività amministrativa, senza eccezione di sorta, per cui è assolutamente necessario che venga garantita a tutti i livelli dell'apparato burocratico ed in tutte le fasi del procedimento amministrativo, atteso che il fine ultimo e preminente è quello di garantire e tutelare il Cittadino in tutte le singole funzioni amministrative.

Invero, alla prova dei fatti, mi pare in ogni caso di poter affermare che le reiterate elusioni dei principi regolatori e delle norme fondamentali della Legge sul procedimento amministrativo (principio dell'*audiatur et altera pars*, principio della necessaria predeterminazione dei criteri di scelta, principio del giusto procedimento, principio di correttezza e buona fede) non siano disgiunte da una scarsa attenzione per due valori fondamentali della

Carta Costituzionale, quelli sanciti dall'art. 3 e dall'art. 97, 1 comma, valori su cui si fonda il principio di uguaglianza sostanziale.

A fronte di disuguaglianze sociali o di inefficienze della Pubblica Amministrazione, il Difensore civico assume una specifica rilevanza in quanto la sua opera contribuisce a ridurre le differenze fra il "Cittadino forte", che non ha certo bisogno di aiuto esterno potendo risolvere i suoi problemi rivolgendosi direttamente ai potenti del palazzo, e il "Cittadino debole", che in assenza di protezione e di aiuto esterno è invece destinato a subire continue frustrazioni, umiliazioni, sconfitte da un'Amministrazione che, per ironia, si dice "pubblica".

In siffatte circostanze, spetta al Difensore civico il compito di tutelare principalmente questa seconda categoria di Cittadini, che si trova in posizione di svantaggio e di debolezza, intervenendo presso la Pubblica Amministrazione per richiamarla al rispetto dell'imparzialità e della legalità in genere, nella prospettiva di contribuire attraverso la sua opera all'effettiva realizzazione del principio di uguaglianza sostanziale.

L'intervento del Difensore civico, volto a ridurre le differenze fra il "Cittadino forte" e il "Cittadino debole", avrà però scarsa probabilità di successo laddove la Pubblica Amministrazione non abbia inteso dotarsi dei prescritti strumenti normativi tesi a disciplinare la materia e ad escludere usi smodati della discrezionalità amministrativa in quanto, in tali situazioni, il "Cittadino forte" avrà buon gioco nel piegare la volontà dell'Amministrazione secondo i propri interessi particolaristici.

Quindi, il conseguimento dell'ambizioso obiettivo da parte del Difensore civico di ridurre le differenze fra il "Cittadino forte" e il "Cittadino debole" presuppone che ogni Pubblica Amministrazione:

a) disponga dei necessari strumenti normativi ed amministrativi di carattere generale per il corretto uso della discrezionalità amministrativa e della discrezionalità tecnica;

b) operi nell'ottica e nel rigoroso rispetto dei criteri informativi della Legge sul procedimento amministrativo.

Per quanto sub a), giova tenere presente che la discrezionalità amministrativa, propria degli Organi istituzionali dell'Ente, oltre che finalizzata al perseguimento dell'interesse pubblico e alla necessaria corrispondenza di questo alla causa del potere esercitato, è caratterizzata anche dall'osservanza dei principi di logica, di imparzialità e di legalità, mentre la discrezionalità tecnica, propria degli Organi burocratici o degli Organismi tecnici e consultivi della Pubblica Amministrazione, consiste in un potere di valutazione di carattere tecnico, da effettuarsi in base a regole e/o criteri tecnico-scientifici ed ha lo scopo di accertare la sussistenza delle condizioni di legge per l'adozione di un provvedimento. Inoltre, la discrezionalità tecnica prescinde dalla valutazione dell'interesse pubblico, che è propria della discrezionalità amministrativa, può investire una o più fasi del procedimento istruttorio ed è caratterizzata dall'osservanza dei principi di logica, di buon andamento, di imparzialità e di legalità.

Per quanto sub b), giova tenere presente che la Legge sul procedimento amministrativo mira a garantire la trasparenza e l'efficienza dell'azione amministrativa, per cui detta un insieme di norme in ossequio a tali principi informativi.

Vediamoli partitamente

Gli atti normativi ed amministrativi di carattere generale

Il corretto esercizio della discrezionalità amministrativa da parte degli Organi istituzionali dell'Ente ed il corretto esercizio della discrezionalità tecnica da parte degli Organi burocratici o degli Organismi tecnici o consultivi dell'Ente, non può assolutamente prescindere dalla necessità di dotarsi:

- 1) dei necessari strumenti normativi (Regolamenti di organizzazione e Regolamenti c. d. indipendenti);
- 2) dei necessari provvedimenti amministrativi, conosciuti come "provvedimenti a contenuto generale".

In assenza di tali strumenti normativi ed amministrativi di carattere generale, destinati a costituire la c. d. produzione normativa terziaria, l'esercizio di qualsivoglia discrezionalità amministrativa o

tecnica viola gli stessi fondamentali principi informatori della Legge sul procedimento amministrativo, quello della trasparenza e quello dell'efficienza, in quanto, potendo l'Ente avvalersi di ampi poteri decisionali nella valutazione delle situazioni che di volta in volta si presentano, finisce per apprezzare soggettivamente le situazioni medesime, in modo tale da sconfinare di fatto nel libero arbitrio, tanto condannabile quanto illegittimo.

La Legge sul procedimento amministrativo presuppone quindi che la Pubblica Amministrazione, per l'esercizio di discrezionalità amministrativa o tecnica, disponga di una propria produzione normativa terziaria, ossia di appositi atti normativi ed amministrativi di carattere generale, adottati nel rigoroso rispetto delle fonti primarie e secondarie, poiché diversamente l'azione amministrativa non può che andare a detrimento della legalità, dell'imparzialità e delle garanzie dei Cittadini.

La produzione normativa terziaria, rappresentata dai Regolamenti amministrativi (di organizzazione, indipendenti), pur indispensabile, molte volte si rivela una misura insufficiente per garantire la piena legalità, per cui occorre che gli spazi residuali di discrezionalità amministrativa o tecnica vengano coperti con una ulteriore particolare tipologia di provvedimenti amministrativi, meglio conosciuti come "provvedimenti a contenuto generale", provvedimenti che assumono anch'essi carattere di astrattezza e generalità e che sono diretti ad individuare misure organizzative, fissare regole generali di condotta, introdurre criteri e modalità operative, disciplinare comportamenti o facoltà, imporre obblighi o divieti, a seconda dei casi.

Quest'ultima tipologia di "provvedimenti a contenuto generale" è concepita in modo tale da far sì che l'intera attività amministrativa corrisponda ai due fondamentali obiettivi dell'intera riforma legislativa sul procedimento amministrativo, quello della trasparenza e quello dell'efficienza.

A detta regola generalissima, che impone di dotarsi dei necessari strumenti giuridici (regolamenti e provvedimenti a contenuto generale), non sfugge in pratica nessuna attività amministrativa riconducibile al *quid*, quando la stessa si identifichi nella facoltà di

scelta circa il contenuto del provvedimento o quando implichi poteri discrezionali o scelte discrezionali.

In particolare, l'esigenza di dotarsi degli anzidetti strumenti giuridici (regolamenti e provvedimenti a contenuto generale) è particolarmente pregnante quando la Pubblica Amministrazione si appresta a concedere sovvenzioni, contributi, sussidi e ausili finanziari o vantaggi economici di qualunque genere a persone od Enti pubblici e privati.

Alla regola in questione può sfuggire unicamente l'attività obbligata e/o necessitata della Pubblica Amministrazione, che investa unicamente l'*an*, cioè la facoltà di scelta circa l'emanazione o meno di un dato provvedimento, il *quando*, cioè la scelta del momento per l'emanazione del provvedimento, oppure il *quomodo*, cioè la scelta del procedimento e delle modalità che ineriscono agli elementi accidentali e alla forma del provvedimento.

Per attività obbligata e/o necessitata della Pubblica Amministrazione si intende l'esercizio di una potestà delimitata da vincoli e limiti giuridici di vario ordine, quali ad es. gli atti assunti in regime di attività vincolata, gli atti che costituiscono mera esecuzione di leggi, di regolamenti o di provvedimenti a contenuto generale, gli atti con cui si debbano esprimere apprezzamenti, giudizi valutativi o comparativi, circa le qualità o le attitudini di persone.

Criteria informatori della Legge sul procedimento amministrativo

La Legge sul procedimento amministrativo, pur limitandosi ad enunciare i soli principi di fondo, rappresenta tuttavia una vera e propria rivoluzione dell'azione amministrativa, in quanto, oltre a trasformare la stessa filosofia dei rapporti tra Cittadini e Pubblica Amministrazione, è concepita e strutturata in modo tale da conformare l'intera attività amministrativa al conseguimento di due fondamentali obiettivi, che sono i motivi informatori e portanti dell'intera riforma legislativa, quello della trasparenza e quello dell'efficienza.

In relazione al principio di trasparenza dell'azione amministrativa, ove la Pubblica Amministrazione sia chiamata ad esercitare attività

discrezionale, deve consentire ai Cittadini l'esercizio di un controllo democratico sullo svolgimento dell'azione amministrativa, preordinato alla salvaguardia dei fini di correttezza e di imparzialità.

Si riconnettono alla *trasparenza* numerosi principi di fondo, criteri informativi, istituti giuridici, strumenti procedurali, obblighi e/o adempimenti infraprocedimentali, tra cui in particolare figurano: il criterio di pubblicità, l'obbligo di conclusione del procedimento con un provvedimento espresso, l'obbligo di motivazione del provvedimento, l'identificazione del responsabile del procedimento, il diritto di partecipazione del Cittadino interessato all'iter procedimentale, gli accordi procedimentali e sostitutivi con gli interessati al procedimento amministrativo, l'obbligo di predeterminazione di criteri generali per la concessione di sovvenzioni, contributi, sussidi o di vantaggi economici, il diritto di accesso dei Cittadini ai documenti amministrativi, la maturazione del silenzio amministrativo, che dà luogo alla possibilità di esperire i ricorsi previsti dalla legge. In relazione al principio dell'efficienza dell'azione amministrativa, la Pubblica Amministrazione è impegnata ad agire in modo da rispondere costantemente e sollecitamente ai propri fini e compiti istituzionali.

Si riconnettono all'*efficienza* numerosi principi di fondo, criteri informativi, istituti giuridici, strumenti procedurali, obblighi e/o adempimenti infraprocedimentali, tra cui figurano: il criterio di economicità e di efficacia, il criterio di massima semplicità, il divieto di aggravamento del procedimento amministrativo, la predefinizione del tempo massimo a disposizione per la conclusione del procedimento, l'indizione di conferenze di servizi, gli accordi tra Amministrazioni pubbliche, l'istituto del silenzio-assenso, l'istituto del silenzio facoltativo, l'istituto del silenzio devolutivo.

I dettati normativi della Legge sul procedimento amministrativo, secondo un'autorevole dottrina, sono diretti a conformare l'attività amministrativa della Pubblica Amministrazione ai due fondamentali obiettivi in questione, individuandoli come motivi informativi dell'intera riforma legislativa, nel precipuo intento di: "combattere la cronica lentezza dell'azione amministrativa, di debellare i tradizionali privilegi riconosciuti ai pubblici poteri, di trasformare il ruolo dei Cittadini da spettatori a quello di protagonisti del procedimento amministrativo, di accordare maggiore tutela alle

posizioni soggettive ed alle libertà dei Cittadini con l'introduzione del criterio dell'equo contemperamento tra interessi pubblici e privati ”.

In ultima analisi, secondo la medesima dottrina, la riforma legislativa in questione costituisce “una vera e propria rivoluzione copernicana, portando a considerare il rapporto governanti-governati non più *ex parte principis* bensì *ex parte populi*” (Vincenzo Caianiello, ex Presidente Corte Costituzionale), cioè dal punto di vista del Cittadino.

Il nuovo modello di amministrazione impone quindi di abbandonare le vecchie concezioni di amministrazione prevaricatrice, di amministrazione che agisce *ex auctoritate*, obbligando il Cittadino a costituirsi idonee forme di difesa per preservarsi dai continui attacchi dei pubblici poteri (ben sapendo poi che, secondo il noto apologo di Fedro, *contra potentes nemo est munitus satis - contro i potenti nessuno riesce a difendersi abbastanza*), ed esige per contro la partecipazione del Cittadino e la massima trasparenza dell'azione amministrativa.

Nel contempo, il nuovo modello di Amministrazione si propone di ribaltare gli atavici timori dei Cittadini (di cui si trova ampio riscontro nelle note opere di Fedro, ove il tema prevalente è quello dell'oppressione dei deboli da parte dei potenti), che in passato portavano ad evitare qualsiasi confronto con i detentori del potere, consci che il rapporto con questi ultimi si basa su una disparità di forze.

CULTURA CIVICA E CULTURA DELLA LEGALITÀ

La sempre più numerosa normazione della Comunità europea e la stessa prospettiva dell'Unione Europea, *si parva licet componere magnis*, induce ad un continuo confronto con le democrazie europee più avanzate ed impone anche alle locali Pubbliche Amministrazioni sempre più rapidi adeguamenti nei rapporti con i Cittadini e la società civile.

La sfida che viene a delinarsi nel contesto europeo è quella della "qualità", che richiede la maturazione di una nuova cultura da parte degli operatori della Pubblica Amministrazione, la quale ultima è chiamata a realizzare modelli di organizzazione efficienti e trasparenti, in sintonia con il processo evolutivo europeo, così da poter affrontare ad ogni livello il giudizio dei Cittadini.

Dalla relazione del Ministro F. Bassanini del 4 luglio 1996, si evince chiaramente che se vogliamo vincere tale sfida occorre chiudere con quella cultura del sistema istituzionale amministrativo che ha fin qui privilegiato la "legalità formale" in quanto, con l'ostinata interpretazione formalistica di regole, norme, procedure, ha creato spesso immobilismo senza risolvere i problemi, anzi magari complicandoli, e sostituirla con la cultura della "legalità sostanziale" che privilegia la responsabilità, l'efficienza e i risultati concreti dell'azione amministrativa.

Se è ormai ineludibile l'obbligo del cambiamento e l'esigenza di sviluppare una rinnovata "cultura della legalità" tra gli operatori della Pubblica Amministrazione, è nondimeno ineludibile l'obbligo che le Pubbliche Amministrazioni, destinate ad agire in sinergia tra di loro e ad avviare nuove sperimentazioni, si dotino di regole idonee per una migliore fornitura di servizi ma, nel contempo, si impegnino a sviluppare una nuova "cultura civica" tra i Cittadini.

La cultura civica e la figura del Difensore civico

In pubblicistica si può definire come "cultura civica" lo stadio avanzato di cognizioni da far ritenere raggiunta la piena coscienza del proprio *status* di Cittadini, mentre si può invece definire come "coscienza civica" l'acquisizione di una tale sensibilità verso gli interessi generali della collettività, tale da indurre i singoli ad attivarsi presso le competenti Istituzioni affinché non vengano ignorati o trascurati.

Dai segnali che mi pare di poter cogliere devo constatare come troppo poco sia stato fatto dalle Pubbliche Istituzioni per elevare gli attuali livelli della "cultura civica", qui intesa propriamente come partecipazione dei Cittadini all'ordinamento sociale e a tutto ciò che nella vita di una società è suscettibile di miglioramento, e per contro rilevo un costante aumento della "coscienza civica" verso le forme di espressione ed estrinsecazione delle Pubbliche Istituzioni.

Ritengo che l'istituto del Difensore civico costituisca un nuovo modo di concepire i rapporti fra Cittadini e Pubbliche Amministrazioni e che, in questo senso, anche la stessa conoscenza dell'istituto e delle funzioni ad esso demandate possa considerarsi un valido contributo al miglioramento della "cultura civica".

Il Difensore civico, creato per rendere più diretto, aperto e "amichevole" il rapporto tra Pubblica Amministrazione e Cittadini, nel suo ruolo di assistenza e di tutela "anticipata" degli interessi e dei diritti sostanziali dei Cittadini, svolge un insieme di funzioni che per sommi capi intendo qui sintetizzare:

- interviene in caso di disfunzioni o abusi delle Pubbliche Amministrazioni;

- interviene per facilitare l'interazione tra Pubblica Amministrazione e Cittadino, sviluppando capacità dialogiche e di mediazione;
- può chiedere alle Pubbliche Amministrazioni qualsiasi atto o documento anche se segreto, salve le eccezioni di legge;
- può chiedere notizie alle Pubbliche Amministrazioni su una pratica e, se del caso, procedere ad un esame congiunto della questione con il responsabile del procedimento e con il richiedente;
- può promuovere conferenze di servizi, ovvero la costituzione di tavoli di confronto e di accordo;
- può promuovere la risoluzione conciliativa, ossia la mediazione, delle controversie insorte tra Cittadini e Pubblica Amministrazione;
- può svolgere attività di impulso o di proposta nei confronti delle Pubbliche Amministrazioni;
- può svolgere compiti di sollecitazione nei confronti dei responsabili dei procedimenti amministrativi;
- può chiedere l'attivazione di procedimenti disciplinari a carico di funzionari inadempienti e se riscontra responsabilità penali o contabili denuncia il fatto alla Procura della Repubblica e rispettivamente alla Corte dei Conti.

Per contro, occorre tenere presente anche i limiti operativi del Difensore civico, che si possono così sintetizzare:

- non può annullare gli atti ed i provvedimenti emessi dalle Pubbliche Amministrazioni;
- non può effettuare sopralluoghi, ordinare perizie tecniche od altre forme di controllo *in loco*;
- non può proporre interventi in materia di difesa, giustizia e sicurezza pubblica;

- non può sostituirsi al Giudice ordinario o amministrativo;
- non può irrogare sanzioni di qualsivoglia natura;
- non può intervenire nelle questioni tra privati o nei rapporti di diritto privato;
- non può rappresentare il Cittadino in giudizio.

Occorre aggiungere che il Difensore civico è tenuto al segreto d'ufficio e svolge la sua attività in piena libertà e indipendenza (art. 1, 3° co. e art. 3, 5° co. della Legge provinciale 20 dicembre 1982 n. 28 e s.m.) nei confronti della Pubblica Amministrazione e quindi non può essere sottoposto ad alcuna forma di controllo gerarchico o funzionale, né può essere sindacato nell'assolvimento delle sue funzioni.

In relazione ai citati poteri di intervento, conclusivamente si può dire che il ruolo del Difensore civico, rivolto all'assistenza e tutela extragiudiziale degli interessi e dei diritti sostanziali dei Cittadini, si sviluppa principalmente su quattro grandi aree di estrinsecazione della Pubblica Amministrazione: quella dei servizi, quella delle prestazioni, quella dei procedimenti amministrativi e quella degli interessi diffusi.

Nella tutela extragiudiziale degli interessi e dei diritti sostanziali, il Difensore civico diventa un tramite per compensare la situazione di svantaggio del Cittadino nei confronti dell'Amministrazione, al fine di stabilire condizioni di equilibrio fra l'uno e l'altra e di ottenere, nelle singole situazioni concrete, l'adeguato rimedio o la soluzione del problema secondo criteri di giustizia sostanziale e di equità.

In questo momento delicatissimo che ci impone un sollecito avvicinamento agli ordinamenti europei ed alle più evolute "culture civiche" europee, ritengo che le varie Istituzioni del Trentino debbano prodigarsi per assicurare maggior democraticità, promuovendo e assecondando gli istituti di partecipazione diretta, le forme di intervento dei Cittadini nei procedimenti amministrativi, le forme di consultazione della comunità locale, le iniziative referendarie consultive o propositive in vista di importanti scelte politico-amministrative, quali presupposti per raggiungere un livello di

civiltà che possa considerarsi al passo con i Paesi del Centro e del Nord Europa.

Il livello di "cultura civica" raggiunto nel nostro Trentino, intesa nel senso di effettiva partecipazione dei Cittadini all'ordinamento sociale, non è certo pari a quello raggiunto nei contesti del Centro e del Nord Europa, verso cui dobbiamo orientarci nel prossimo futuro, per cui si impone prepotentemente uno sforzo comune che consenta di colmare gli spazi che ci differenziano dalle "culture civiche" più sviluppate e che consenta una sempre più ampia presenza nelle Istituzioni locali.

Sotto questo profilo, un istituto come quello del Difensore civico, se correttamente interpretato, potrebbe rivelarsi estremamente importante per mettere in collegamento Amministrato e Amministrazione, un istituto essenziale per il rinnovamento del rapporto tra Cittadini e Istituzioni e per creare le premesse di un effettivo aggancio tra *Amministrazione* e *Amministrato*.

Nell'ottica della "cultura civica" giova trarre ogni potenzialità dall'istituto del Difensore civico, sia *de iure condito* che *de iure condendo*, considerandolo come punto di riferimento sia per l'Amministrazione che per l'Amministrato e reputandolo, nella sua naturale posizione di terzietà, come efficace alternativa all'ordine giudiziario, nel precipuo interesse sia dell'Amministrazione che dell'Amministrato.

In sintesi, l'istituto del Difensore civico è finalizzato alla prevenzione del contenzioso e dei conflitti, a restituire ai Cittadini fiducia nell'attività amministrativa, garantendo una forma di tutela "esclusiva" non rinvenibile negli ordinari rimedi giurisdizionali ed amministrativi.

L'ambizioso obiettivo che si può ottenere favorendo la partecipazione ed estendendo la "cultura civica", in modo da consentire al Cittadino di essere partecipe quotidianamente, *de die in diem*, alla gestione della *res publica* ed alla vita amministrativa in ispecie, massimamente quando ne è direttamente o indirettamente interessato, è quello di avere un'organizzazione amministrativa più democratica, efficiente, efficace e trasparente.

Credo che solo in questo modo, con riferimento alla difesa civica, saremo in grado di confrontarci con le democrazie europee più avanzate, più evolute, più civili della nostra.

La cultura della legalità e la figura del Difensore civico

In pubblicistica si può definire come "cultura della legalità" il raggiungimento di una sensibilità giuridica nel soddisfacimento di interessi pubblici che, senza ledere i diritti dei Cittadini, salvaguardi il bene dell'Amministrazione e nel contempo sia conforme alla legge e a quanto da essa prescritto.

Dai segnali che mi pare di poter cogliere devo constatare come troppo poco sia stato fatto dalle Pubbliche Istituzioni per elevare gli attuali livelli di "cultura della legalità", qui intesa propriamente come sensibilizzazione del pubblico dipendente ad operare nel rispetto dei limiti prescritti o consentiti dall'ordinamento giuridico, nell'ottica di una uguaglianza sostanziale (ex artt. 3 e 97 Cost.).

In occasione di un importante convegno promosso dal Ministero dell'Interno nel 1991, dal titolo "cultura della legalità", è stato rilevato come la carenza di tale cultura sia causa di possibile pregiudizio agli interessi della Pubblica Amministrazione e sia di danno ai Cittadini.

In un incontro-conferenza stampa tenutosi a Roma (Palazzo Vidoni) il 22 aprile 1998, il Ministro F. Bassanini ebbe ad affermare che "è interesse dei singoli Paesi avere un sistema burocratico più efficiente, con carichi legislativi ridotti per i Cittadini e le imprese, in quanto i costi della burocrazia incidono negativamente sulla competitività dei singoli Stati".

Da più parti è stato affermato che per avere un sistema burocratico efficiente occorre cambiare quelle culture all'interno della Pubblica Amministrazione che hanno sinora ritardato la modernizzazione, occorre sostituire la cultura del segreto con quella della trasparenza, la cultura del silenzio con quella della comunicazione, la cultura dell'astrattezza con quella della concretezza e dell'equità, la cultura della legalità formale con quella della legalità sostanziale.

Nell'ottica di un sistema burocratico più efficiente e trasparente, la figura del Difensore civico, se correttamente interpretata nel suo profilo istituzionale, è estremamente importante, offrendosi come garanzia non formale e ponendosi come *Organo di persuasione e di mediazione*, in alternativa all'ordine giudiziario (per lo più quello amministrativo), in quanto con il suo spiccato carattere democratico e *super partes* può contribuire a migliorare la "qualità" della Pubblica Amministrazione, dando nel contempo un apporto effettivo per la crescita della fiducia nelle Istituzioni.

Il ruolo del Difensore civico, qui inteso nella sua globalità, si differenzia da quello del giudice, benché assuma di questo sicuramente la terzietà e l'indipendenza, si differenzia da quello dell'avvocato, benché assuma di questo la tutela dell'interesse di parte, e si differenzia anche dalle authority, benché assuma di queste la peculiarità della neutralità e di garante della legalità, atteso che le funzioni caratterizzanti la sua figura, nella prospettiva della tutela degli interessi e dei diritti sostanziali dei Cittadini, sono rappresentate dalla *persuasione*, dalla *mediazione* e dalla *gestione del conflitto*.

Lo spazio d'azione del Difensore civico si compendia, di norma, nel richiamare l'attenzione dell'Amministrazione sul problema, nel sensibilizzarla sui diritti dei Cittadini, nell'evidenziare e denunciare ogni forma di illegalità sostanziale riscontrata.

Molti hanno auspicato che si possa giungere ad una più moderna definizione della figura istituzionale del Difensore civico, con l'attribuzione di nuova *vis aespansiva*, delineandolo come "strumento di tutela preventiva e stragiudiziale dei diritti e delle legittime aspettative dei Cittadini" (citazione che prendo a prestito da una pubblicazione della collega Maria Grazia Vacchina della Valle d'Aosta), oltre che come "garante" dell'imparzialità e del buon andamento, nell'ottica di una uguaglianza sostanziale.

Insomma, il Difensore civico che abbia piena consapevolezza del proprio ruolo, pur essendo per definizione l'interprete e il portavoce dei diritti dei Cittadini e pur perseguendo fini di tutela dei medesimi, nella sua posizione di assoluta terzietà e nella sua accentuata informalità del modo di essere e di agire, può costituire il miglior alleato della Pubblica Amministrazione, contribuendo con la sua

funzione di *persuasione, mediazione e gestione del conflitto* al miglioramento dell'azione amministrativa, da un lato, ed a contenere il preoccupante fenomeno di eccessiva giurisdizionalizzazione, dall'altro.

Nei fatti, accade invece che, a fronte di disfunzioni, di aberrazioni giuridiche, di assetti illegittimi, di leggerezze amministrative (anche se prive di maliziosa intenzionalità) o di riscontrate carenze della "cultura della legalità" nei confronti dell'apparato burocratico, quest'ultimo, ben lungi dal riconoscere al Difensore civico una posizione di assoluta terzietà, assume spesso un rigido atteggiamento di difesa del proprio operato, quando non dimostra comportamenti di indifferenza, frapponendo ostacoli o restrizioni nell'esercizio dell'attività, e comunque non sempre fa quanto possibile per agevolare la sua funzione istituzionale.

Dal tenore approssimativo di qualche risposta accordatami da Pubbliche Amministrazioni, a seguito di puntuale intervento, ho potuto appurare come in molti casi l'apparato burocratico non abbia piena consapevolezza del ruolo del Difensore civico, da taluni erroneamente ritenuto una scomoda forma di controllo o comunque un intralcio all'esercizio del potere.

In occasione di tali concreti riscontri delle specifiche realtà locali, mi è parso di capire che si preferirebbe pensare al Difensore civico come ad una mera figura "decorativa" o "di facciata", piuttosto che ad un "garante" della legalità, con particolare riguardo ai parametri normativi che informano l'attività dell'Ente; si preferisce non considerare lo stesso Difensore civico come un punto di riferimento nelle situazioni di non funzionamento del sistema amministrativo o di incomprensione tra Amministrazione e Cittadino.

Rifiuto in maniera ferma e decisa la figura di Difensore civico di mera "facciata" che, nel palesarsi proditoriamente a fianco del Cittadino, si traduce ingegnosamente in una convenienza politica che giova solo all'immagine dell'Amministrazione, mentre concordo invece sul ruolo di "garante" dell'imparzialità e del buon andamento della Pubblica Amministrazione in presenza di fenomeni degenerativi di qualsivoglia natura.

Ritengo che tra le preminenti funzioni del Difensore civico, nella sua posizione di terzietà e di garante della legalità, figurino anche quella di favorire una diffusa presa di coscienza della "cultura della legalità" da parte dei responsabili delle Pubbliche Amministrazioni, al fine precipuo di privilegiare la "legalità sostanziale" rispetto alla "legalità formale", nella prospettiva ineluttabile di assicurare solo ed unicamente l'uguaglianza sostanziale (ex artt. 3 e 97 Cost.).

A quest'ultimo riguardo, occorre tenere presente che il vigente ordinamento è costellato da una miriade di leggi e leggi (qualcuna in ambito locale è anche frutto di spinte particolaristiche), tese a regolare ogni aspetto della vita economica e sociale, molte delle quali, nella loro capacità operativa, possono rivelarsi potenziali strumenti elargitori di privilegi qualora in sede applicativa, per assecondare o negare specifici interessi di parte, si miri a far prevalere la mera "legalità formale" sulla "legalità sostanziale" quando invece si avrebbe il preciso dovere di dare attuazione alla norma di carattere generale, finalizzata ad assicurare solo ed unicamente la giustizia sostanziale.

Da ciò si può agevolmente comprendere come l'azione amministrativa condotta nell'ottica della mera "legalità formale" consenta di far prevalere il *favor legis* o il *favor iuris*, non allo scopo di riequilibrare posizioni di disuguaglianza tra situazioni soggettive o di bilanciare determinati interessi, come dovrebbe essere di regola, ma allo scopo di consentire una posizione di vantaggio o di svantaggio ad un determinato soggetto o ad una determinata categoria di soggetti.

Troppo spesso le Pubbliche Amministrazioni, abusando della vigenza di un numero incalcolabile di disposizioni normative, prescindono dagli indirizzi della riforma sul procedimento amministrativo e tendono ad assecondare o negare l'uno o l'altro interesse di parte attraverso l'interpretazione formalistica di qualche speciale norma di legge e/o regolamentare, in omaggio alla mera "legalità formale".

Ed il tema dell'interpretazione formalistica della norma mi offre lo spunto per citare l'opinione del grande giurista trentino Filippo Serafini (Preore 10 aprile 1831 - Pisa 15 maggio 1897), professore di Diritto romano e rettore dell'Università di Pisa, il quale ebbe a precisare: "*è chiaro che la miglior dote del giureconsulto consista non*

tanto nel ritenere quanto nell'interpretare le leggi si facilmente mutevoli. L'interpretazione è l'anima del diritto".

Non v'è chi non veda che, mentre nell'agire dell'organo collegiale prevalgono spesso dannosi compromessi politici che danno luogo a soluzioni inidonee allo scopo e contrarie al bene comune, nell'agire dell'organo monocratico invece prevale spesso il pretesto della mera "legalità formale", quale perverso meccanismo che va a detrimento della "legalità sostanziale", la quale ultima andrebbe sempre e comunque privilegiata, laddove possibile, in quanto presuppone la prioritaria applicazione di disposizioni di carattere generale, estensibili *erga omnes* alla generalità dei Cittadini.

Se l'agire dell'organo collegiale esclude in genere qualsiasi sindacato sulle scelte politiche effettuate, l'agire dell'organo monocratico invece è sempre suscettibile di censure sotto il profilo della legittimità qualora risulti privilegiata la mera "legalità formale" rispetto alla "legalità sostanziale".

Per buona pace e tranquillità degli organi monocratici, giova rammentare che, privilegiando la "legalità sostanziale" rispetto alla mera "legalità formale", non si tende assolutamente a disconoscere le disposizioni di carattere speciale ma semplicemente a compatibilizzarle con quelle di carattere generale, atteso che *semper specialia generalibus insunt - sempre le cose speciali sono contenute nelle generali*.

Se poi, attraverso l'interpretazione formalistica di qualche speciale norma di legge e/o regolamentare, si tende di fatto ad assecondare l'uno o l'altro interesse di parte, facendo così prevalere il *favor* sotto qualsivoglia forma, si viene praticamente a ripudiare la giustizia sostanziale, talché la mera "legalità formale" diviene spesso la maschera dietro cui si nascondono situazioni di "non trasparenza" nella gestione del potere.

In siffatti contesti, il Difensore civico non può esimersi dall'evidenziare e denunciare ogni forma degenerativa del sistema riscontrata, nell'intento di assicurare sempre ed ovunque l'uguaglianza sostanziale (ex artt. 3 e 97 Cost.), nel generale interesse della stessa Pubblica Amministrazione e dei Cittadini, al

fine ultimo di contribuire al raggiungimento di una società più civile e più giusta.

Atteso che la Pubblica Amministrazione ha il dovere di perseguire i propri fini istituzionali secondo i dettati costituzionali del buon andamento e dell'imparzialità (art. 97 Cost.) ed atteso che l'attuale normativa assegna all'apparato burocratico tutta l'attività amministrativa, al fine di conseguire i fondamentali obiettivi della trasparenza e dell'efficienza voluti dalle recenti riforme legislative, occorre far sì che quest'ultimo abbia piena cognizione della reale portata e valenza del concetto di "legalità sostanziale".

Devo constatare come in realtà poco o nulla venga fatto dagli apparati pubblici, con forme di sensibilizzazione, iniziative corsuali od altro, per promuovere e diffondere la "cultura della legalità" tra i funzionari delle Pubbliche Amministrazioni, qui intesa come "cultura della legalità sostanziale", al punto che la concretizzazione della medesima è praticamente rimessa alla coscienza individuale.

Le carenze riscontrate nei numerosi casi trattati manifestano l'esigenza insopprimibile di procedere prontamente in questa direzione.

AGGIORNAMENTO PROFESSIONALE DEI PUBBLICI DIPENDENTI

Al rapido evolversi della situazione legislativa nel campo della Pubblica Amministrazione spesso non corrisponde il rapido mutamento di cultura da parte dell'apparato burocratico, in modo da consentire un immediato adeguamento ai nuovi assetti e ai nuovi sistemi organizzativi delineati dal Legislatore.

Per affrontare i continui mutamenti in ogni campo della Pubblica Amministrazione, per aggredire le continue riforme legislative, per sfidare le oggettive complessità del moderno operare e per superare le inevitabili resistenze burocratiche in caso di innovazioni legislative, sarebbe provvidenziale l'istituzione di una *Scuola di Pubblica Amministrazione* al fine di garantire all'apparato burocratico di ogni Ente pubblico la possibilità di un permanente aggiornamento professionale, condizione indispensabile affinché gli operatori tecnici ed amministrativi possano far fronte ai nuovi impegni, assumere con piena consapevolezza nuovi compiti, assolvere responsabilmente le nuove funzioni istituzionali, nell'interesse dell'intera collettività amministrata.

L'auspicanda *Scuola di Pubblica Amministrazione*, oltre ad occuparsi dell'aggiornamento professionale dei pubblici dipendenti, potrebbe prendersi cura anche della formazione e qualificazione professionale, sia per la preparazione ai concorsi pubblici che ai corsi-concorso, in modo da assicurare agli aspiranti ai pubblici impieghi quel bagaglio minimo di preparazione necessario per affrontare le prove d'esame ed in modo di creare le necessarie premesse per una futura maggior professionalità dei pubblici dipendenti.

Nella mia esperienza di Difensore civico ho potuto rilevare come in molti casi le inefficienze e le inerzie della Pubblica Amministrazione siano imputabili alla inadeguata preparazione professionale o alla scarsa specializzazione dei pubblici funzionari, i quali, a fronte di difficoltà operative, quasi sempre insussistenti o comunque

superabili, optano per un comportamento negativo o di immobilismo, evitando così di assumersi rischi di cui non sanno valutarne *a priori* la natura e la portata.

Attraverso speciali corsi di aggiornamento, tenuti con periodicità, o in alternativa attraverso dispense periodiche sulle innovazioni intervenute, i pubblici dipendenti possono acquisire piena conoscenza delle nuove tecnologie in materia di organizzazione del lavoro, elevando le capacità professionali e conseguendo un alto grado di autonomia operativa in relazione alle funzioni da svolgere.

Ho motivo di ritenere che le complessità insite nell'ordinamento provinciale e la numerosa schiera di pubblici dipendenti necessari per il funzionamento della macchina amministrativa locale, giustifichino appieno l'istituzione di una *Scuola di Pubblica Amministrazione* per sopperire alle anzidette carenze del sistema.

Del resto, non va dimenticato che dobbiamo metterci al passo con l'Europa, ove corre lo slogan "la formazione e la specializzazione crea occupati": gli Stati del contesto europeo, ormai da molti anni, puntano tutti su formazione e qualificazione dei lavoratori ed a tale riguardo il "Sole - 24 ore" dell'11 gennaio 1998 affermava con enfasi che "il futuro si gioca sulla specializzazione". E tutto ciò vale *a fortiori* per le Pubbliche Amministrazioni locali, che hanno bisogno di poter disporre di funzionari specializzati in ogni settore, capaci di gestire con competenza gli uffici pubblici.

Nella direzione dell'integrazione europea è anche la stessa *Dichiarazione congiunta dei tre governi delle Province Autonome Trentino, Alto Adige-Südtirol e Land Tirol*, siglata il 24 marzo 2000, al cui punto 4 si legge testualmente che i governi medesimi si impegnano << *a lavorare affinché il processo di integrazione europea proceda anche sul piano politico-istituzionale e si fondi sul riconoscimento e sulla valorizzazione delle autonomie locali e delle Regioni, quale traduzione coerente del principio di sussidiarietà*>>.

Nella medesima direzione deve intendersi anche lo specifico auspicio alla collaborazione tra la Verwaltungsakademie di Salisburgo e la Provincia Autonoma di Trento al fine di aprire i corsi di aggiornamento e di formazione del personale della Pubblica Amministrazione salisburghese ai dipendenti della Provincia

Autonoma di Trento, auspicio espresso al punto 4.1 del protocollo d'intesa tra la Provincia Autonoma di Trento e il Land Salisburgo per il quinquennio 1999 - 2004, siglato il 10 maggio 1999.

La Provincia Autonoma di Trento in questi ultimi anni ha poi dato vita ad ulteriori rapporti bilaterali di collaborazione con le Regioni transfrontaliere, comprendendo tra i comuni interessi anche l'assetto istituzionale, la riforma della pubblica amministrazione, l'organizzazione e la formazione dei pubblici dipendenti, tra cui: rapporto bilaterale con il Land della Baviera, rapporto bilaterale con il Canton Ticino.

In coerenza con quanto sopra, la Giunta provinciale, con recente deliberazione n. 608 dd. 16 marzo 2001, ha voluto dare una significativa risposta alla citata esigenza di formazione e qualificazione dei lavoratori, approvando un poderoso e compiutissimo "programma delle azioni a cofinanziamento del fondo sociale europeo".

Per quanto riguarda specificamente la macro-area occupazionale della Pubblica Amministrazione il citato programma annuncia:

<< nell'ambito di tale area emerge un diffuso fabbisogno di riqualificazione del personale della Pubblica Amministrazione locale nell'ottica del miglioramento della qualità complessiva dei servizi erogati e del contributo che essa può offrire alla modernizzazione e allo sviluppo del tessuto socio-economico provinciale. I fabbisogni prioritari si riferiscono:

- alle competenze generate dall'adozione dei nuovi modelli organizzativi;
- all'utilizzo delle nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione;
- allo sviluppo e gestione di sistemi informativi e banche dati;
- al telelavoro;
- alla qualità del servizio;
- alle tecniche della comunicazione interna/esterna;
- alle tecniche di lettura ed interpretazione dei bisogni;

- alle tecniche di monitoraggio e di valutazione delle azioni attuate;
- alle tematiche dello sviluppo territoriale su base locale;
- alle tematiche della salvaguardia ambientale;
- alle pari opportunità;
- alla progettazione e realizzazione di interventi mirati di prevenzione del disagio educativo;
- alla mediazione sociale e interculturale;
- allo sviluppo di strategie di rete a livello territoriale >>

A fronte della suaccennata considerevole programmazione della Giunta provinciale nella specifica materia della riqualificazione del personale della Pubblica Amministrazione locale, c'è ora solo da sperare che dalle parole si passi presto ai fatti.

* * *

È ovvio poi che per ottenere i migliori risultati nel mondo del lavoro non basta mirare alla "formazione, riqualificazione e specializzazione" del personale dipendente, ma occorre anche affidare le responsabilità direttive ai più meritevoli, ossia a coloro che mostrano di possedere in maggior misura intelligenza e capacità naturali.

Oggi, più che mai, se si vuole essere competitivi e al passo con i tempi, occorre aderire alla concezione meritocratica, come valida alternativa alle possibili degenerazioni dell'egualitarismo, nel senso che occorre premiare chi abbia posizioni di responsabilità e chi si distingua per impegno e capacità nei confronti di altri, per cui occorre in definitiva che le figure di vertice della Pubblica Amministrazione siano adeguatamente retribuite.

***SPECIFICI CASI DAI QUALI EMERGONO SINTOMI DI NON
CORRETTA AMMINISTRAZIONE, CON IMPLICITI
SUGGERIMENTI PER IL MIGLIORAMENTO DELL'AZIONE
AMMINISTRATIVA***

**IL RISPETTO DELLE MINORANZE NELLE AMMINISTRAZIONI
COMUNALI**

Il Difensore civico viene sempre più frequentemente contattato da consiglieri comunali, specie di minoranza, per chiedere un suo intervento a tutela della posizione e dei diritti delle minoranze stesse nell'ambito del rapporto dialettico con le forze politiche di governo.

Le istanze di cui i consiglieri di minoranza si fanno portavoce sono di vario contenuto e riguardano, in modo particolare, il mancato rispetto dei termini regolamentari stabiliti per la risposta alle interrogazioni consiliari, o addirittura la mancata risposta alle interrogazioni medesime, o il ritardo e, più raramente, l'inerzia mantenuta dal Comune a fronte di richieste di documentazione amministrativa da parte dei consiglieri.

Non posso nascondere un certo imbarazzo nel momento in cui viene richiesta l'esplicazione di una funzione inedita e notevolmente diversa ad un istituto come il Difensore civico, che sappiamo essere sorto per dare voce alle istanze del Cittadino.

La funzione primaria, e che prima di ogni altra gli è connaturale, è infatti quella di concedere al Cittadino, notoriamente in posizione di inferiorità al cospetto dell'ufficio pubblico, uno strumento stragiudiziale di tutela, affinché le sue istanze possano essere rappresentate all'Ente pubblico con modalità agili e celeri.

Le richieste dei consiglieri di minoranza difficilmente possono essere inquadrare in quest'ottica e quand'anche, tramite un suo intervento formale in tal modo sollecitato, il Difensore civico fosse in grado di esplicitare in maniera inequivocabile che la sua azione, benché promossa da determinate forze politiche, è comunque mossa da obiettivi di giustizia sostanziale e di equità, un suo coinvolgimento potrà prestare il fianco a strumentalizzazioni politiche e fraintendimenti più o meno artatamente costruiti.

In ogni caso, è evidente che il Difensore civico si astiene dall'entrare nel merito di questioni dal chiaro contenuto esclusivamente politico. Quando però la richiesta portata alla mia attenzione, a prescindere dalla sua provenienza dall'una o dall'altra fazione, può essere letta come istanza di giustizia e l'ingresso del Difensore civico sarebbe utile per sostenere la posizione di un Cittadino in difficoltà, ritengo di non potermi sottrarre al mio compito istituzionale per il solo fatto che la questione viene, nel contempo, portata avanti, anche da Consiglieri comunali.

Per quanto attiene più specificamente il ritardo nella risposta alle interrogazioni o nella adesione alle richieste inerenti l'accesso alla documentazione amministrativa indispensabile allo svolgimento del mandato pubblico, ogni mio intervento deve essere considerato secondo una ben precisa chiave di lettura: mi pare infatti doveroso, laddove richiesto, richiamare i competenti organi ed uffici al rispetto di precise norme regolamentari, quali per l'appunto quelle recanti il termine per la risposta alle interrogazioni o quelle inerenti il termine per il concreto riconoscimento del diritto di accesso ai consiglieri, norme le quali, benché prive di un proprio meccanismo sanzionatorio, non per questo possono tollerare una sistematica violazione o mal celata ignoranza. Questo, avuto riguardo anche al fatto che le predette disposizioni regolamentari, nel fornire garanzie di tutela alle forze di minoranza, sono in ultima analisi poste a garanzia, prima che dei consiglieri, dei Cittadini stessi.

Sono intervenuto presso un Comune anche in materia di incarichi conferiti dal Sindaco a due Consiglieri comunali. Il caso, qui, è certamente più delicato.

L'Amministrazione comunale, dopo aver adottato un apposito provvedimento di integrazione del primo provvedimento sindacale di conferimento degli incarichi dell'esercizio temporaneo delle funzioni attribuite ai consiglieri, ha precisato l'esatto contenuto sia delle specifiche attività e servizi che delle relative funzioni di

rappresentanza ed istruttoria conferite, per delega del Sindaco, ai consiglieri comunali.

Mi è stato inoltre precisato che il Sindaco conserva, negli argomenti oggetto di delega, la competenza della relativa materia, cosicché il Sindaco rimane il solo soggetto titolato ad effettuare le conseguenti proposte di deliberazioni e ad esprimere all'esterno la volontà del Comune.

A nulla sono valse le mie esortazioni nel rappresentare al Comune che il contenuto dell'incarico così disposto, soprattutto per la durata dell'intera legislatura, travisa lo spirito e la lettera del dettato statutario che lo prevede.

IL PUBBLICO IMPIEGO

a) L'accesso.

Reputo particolarmente deplorabile il comportamento assunto da un Comune in occasione di un concorso pubblico bandito per la copertura di un posto presso la propria amministrazione.

Un aspirante a quel posto ha reso noto di non essere stato ammesso a partecipare a quel concorso a causa della tardiva comunicazione del relativo invito alle prove d'esame, originata questa da un banale contrattempo nel recapito del rituale avviso da parte dell'ufficio postale. Da parte di quest'ultimo era stato infatti emesso un unico avviso di giacenza cumulativo per due diverse raccomandate, indirizzate a due persone diverse, seppure appartenenti al medesimo nucleo familiare ed accomunate dallo stesso indirizzo: questa circostanza aveva poi determinato un ulteriore equivoco, ossia il ritiro presso l'ufficio postale di un'unica raccomandata e nella specie la raccomandata diversa da quella relativa al concorso, nell'erroneo convincimento che l'avviso fosse riferito ad una sola lettera.

Non ho potuto approvare la decisione di quel Comune di procedere all'ammissione dei candidati anche in assenza della prova dell'avvenuta ricezione della raccomandata di convocazione da parte di un candidato, né mi è parso corretto l'aver omesso di preordinare il termine di trenta giorni per l'avviso di convocazione, quale tempo utile per le poste per il recapito della raccomandata.

Il Comune si è giustificato adducendo l'irresponsabilità sancita da apposita norma regolamentare in caso di comunicazioni tardive dovute ad "eventuali disguidi postali o telegrafico comunque imputabili a fatto di terzi, a caso fortuito o forza maggiore". Il richiamo all'accennata disposizione regolamentare non mi pare pertinente in quanto i vizi procedurali da me evidenziati si riferiscono ad aspetti endoprocedimentali strettamente connessi all'istituto giuridico della comunicazione e non alle modalità di consegna dell'avviso che la contiene, rientrando questo nella sfera gestionale di altro Ente, ossia degli uffici postali.

Ho chiesto al Comune di voler annullare i precedenti atti per procedere alla completa riproduzione dell'intero procedimento in sede di autotutela. Le mie conclusioni sono state ritenute da quel Comune "azzardate e superficiali"!

Sempre in materia di concorsi ho osservato come, in relazione ad un concorso riservato bandito da un Ente pubblico per la copertura di un posto del profilo professionale di "operatore dei servizi di custodia dei musei" del quarto profilo professionale, fosse troppo limitativa la scelta operata in tema di requisiti di accesso: nella specie si è infatti permessa la partecipazione a personale di analoga qualifica del terzo livello.

Pur considerando che le relative valutazioni hanno indubbio carattere discrezionale e come tali non sono sindacabili sotto il profilo della legittimità, ho auspicato, ed auspico, che si valuti concretamente l'opportunità di estendere l'ammissione ai predetti concorsi a tutti i dipendenti del livello inferiore a prescindere dagli specifici profili professionali ricoperti.

In un altro caso, con circolare interna a firma dell'Assessore al personale la Provincia di Trento bandiva una prova selettiva per il profilo professionale di "funzionario amministrativo", ex art. 36 della L.P. 3 febbraio 1997, n. 2.

Con formale intervento, in cui facevo rilevare la forma impropria del provvedimento di indizione della prova selettiva, osservavo che il bando non avrebbe comunque dovuto contenere clausole, condizioni o adempimenti diversi da quelli espressamente consentiti dalla legge ed avrebbe dovuto evitare di richiedere documentazione già in possesso della Provincia, stante l'obbligo di accertare d'ufficio la posizione ricoperta dai singoli dipendenti interessati.

Acquisiti i chiarimenti del Servizio per il Personale, con successivo intervento facevo osservare che, oltre a non avermi fatto pervenire copia del bando di concorso e/o avviso interno relativo all'indizione della prova selettiva, non erano stati chiariti alcuni punti fondamentali della procedura concorsuale, per cui facevo notare che l'iter procedurale risultava essere di dubbia legittimità.

Al fine di sanare la situazione sostanzialmente ingiusta venutasi a determinare per due dipendenti della Provincia che si sono visti ingiustamente esclusi dal concorso interno di cui sopra, ho suggerito di individuare un percorso alternativo in sede contrattuale,

suggerimento non accolto dal Servizio per il Personale ma accolto invece dalle Organizzazioni sindacali.

Non resta quindi che auspicare una evoluzione della vicenda nel senso favorevole ai due dipendenti interessati.

b) Il periodo di prova.

Un altro comportamento che non mi è parso corretto è stato quello di prevedere la ripetizione del periodo di prova, risultato poi negativo, in relazione ad una riammissione in servizio nella medesima posizione funzionale e nel medesimo profilo professionale precedentemente già ricoperti dalla persona interessata.

Pur in presenza di un contratto individuale di lavoro che prevedeva espressamente l'effettuazione della prova medesima, ho ritenuto di contestare la validità giuridica della clausola contrattuale de qua, sia in quanto preordinata alle nuove assunzioni e quindi non estensibile alle riammissioni in servizio, sia perché è *ius receptum* che il periodo di prova debba essere sostenuto una sola volta nel corso della carriera lavorativa, permanendo la medesima posizione funzionale e il medesimo profilo professionale.

La mia eccezione non è stata accolta in quanto, ha affermato l'Ente contattato, una precisa norma del contratto collettivo nazionale di lavoro prevede, nel caso di specie, la mera possibilità di esonero dal periodo di prova per i dipendenti che lo avessero già precedentemente superato nella medesima posizione funzionale, profilo e disciplina.

c) Il rapporto di lavoro.

Un dipendente di un Ente pubblico ha posto un problema connesso con il premio di produttività. In particolare ha evidenziato la mancata concessione della maggiorazione sul premio nonostante le mansioni svolte fossero esattamente quelle degli anni precedenti, anni in relazione ai quali tale maggiorazione era stata invece riconosciuta.

Mi è parsa evidente l'arbitrarietà di un simile atteggiamento, a fronte dell'immutata situazione in linea di fatto e di diritto.

Segnalato formalmente il caso, l'Ente interpellato ha comunicato la decisione di rivedere la posizione assunta.

Un altro caso degno di nota riguarda un dipendente comunale nei cui confronti era stato disposto qualche anno prima un recupero di somme, corrisposte ma non dovute, a titolo di acconto di pensione. Nella specie, i competenti uffici statali avevano all'epoca intimato all'interessato di provvedere al pagamento di una somma di oltre 30.000.000, pena il pignoramento di un quinto dello stipendio corrisposto dall'Ente datore di lavoro. Il Comune aveva poi effettivamente praticato sulle retribuzioni del dipendente una ritenuta per pignoramento di un quinto dello stipendio fino a concorrenza del suddetto credito vantato dall'Amministrazione statale.

Dopo le predette ritenute applicate nel corso degli anni successivi, sono state però richieste al dipendente interessato altre somme a titolo di interessi.

Non ho potuto esimermi a questo punto dal far notare l'anomalia rappresentata dal fatto che il recupero degli interessi veniva chiesto *ex post*, con anni di ritardo rispetto al recupero del credito base, così alterando in misura apprezzabile il *quantum* della somma complessiva richiesta.

L'ANAGRAFE COMUNALE

Una complessa questione in materia anagrafica è stata proposta da un Cittadino il quale si è visto trasferire d'ufficio la propria residenza da un Comune, ove viveva sin dalla nascita, ad un altro Comune, precisamente presso l'abitazione della moglie, secondo quella che mi è parsa una procedura adottata in totale spregio dei criteri di pubblicità, correttezza e trasparenza cui dovrebbero costantemente ispirarsi i rapporti tra Cittadino ed Ente pubblico.

In ossequio ai predetti criteri i Comuni coinvolti nella vicenda avrebbero dovuto semmai muoversi con l'obiettivo di chiarire tutte le eventuali posizioni anagrafiche irregolari e non limitarsi invece al solo caso in questione.

Nella specie, i due Comuni hanno totalmente ignorato la richiesta dell'interessato di voler mantenere la residenza nel Comune originario ed hanno in sostanza agito *ex autoritate* senza conoscere, a quanto mi consta, i concreti dati fattuali, senza cioè aver avuto cognizione dell'effettivo cambio di abitazione quale presupposto logico e necessario per il cambio di residenza anagrafica. L'interessato ha avuto la reale impressione che gli atti adottati dai due Comuni, ridotti ad una semplice elencazione con singolare sincronismo di una serie di dati e di elementi secondo sterili prassi e ritualità, più che secondo l'effettività dei fatti, fossero chiaramente preordinati ad arte per pervenire all'ordita conclusione finale. Tesi, questa, che i Comuni hanno smentito con fermezza, senza però addurre *ex contrario* argomentazioni convincenti.

Mi pare ovvio che le frequentazioni dell'interessato presso l'abitazione della moglie fossero semplicemente dovute al fatto che i due soggetti interessati erano pur sempre legati da un vincolo di coniugio, aspetto questo ritenuto di secondaria importanza per i due Comuni, i quali hanno quindi considerato la frequentazione dei coniugi, nella specie non legalmente separati, come un fatto determinante ai fini della residenza anagrafica. Ciò mi pare abnorme. Fa specie, insomma, notare l'ostinata pretesa dei due Comuni di voler unificare coercitivamente le residenze anagrafiche

dei due coniugi, quando queste, per motivi di lavoro e di altra natura, erano state precedentemente sempre distinte.

Similmente merita di essere ricordato un errore derivante dalla scarsa attenzione alla documentazione amministrativa ad opera di un Comune che ha emesso atti disparati, compresi documenti di identità, attribuendo all'interessata nomi dal medesimo suono ma graficamente diversi.

Solo tardivamente e solo su richiesta dell'interessata ci si è accorti, nel verificare tali discrasie, che la persona in questione aveva un secondo nome, non separato dal primo con segni di interpunzione, mai usato in famiglia in quanto probabilmente era intenzione dei genitori della stessa non dare rilievo a tale nome, considerandolo di secondaria importanza. Alla effettiva colposa ignoranza da parte dell'istante, si aggiunge però una preponderante incuria da parte del Comune che emettendo, senza alcun controllo, atti in cui attribuiva nomi diversi all'istante, non si è preoccupato di approfondire – come invece avrebbe dovuto - sui propri registri quale fosse la verità, così determinando una ripercussione nel tempo degli errori compiuti e i conseguenti disagi economici e materiali conseguenti alle rettifiche dei documenti di varia natura formati alla luce di tale situazione. Significativa peraltro l'umiltà - dote poco diffusa - con cui i responsabili del Comune interessato hanno riconosciuto la parziale imputabilità dell'errore compiuto ed hanno provveduto alla conseguente parziale rifusione dei danni subiti dall'istante.

LA BUONA AMMINISTRAZIONE – LA TRASPARENZA - IL DIRITTO DI ACCESSO AI DOCUMENTI AMMINISTRATIVI

a) La buona amministrazione in genere. L'imparzialità.

La intricata rete di rapporti giuridici che caratterizza l'attuale società non consente spesso, neppure a giuristi, di sapere a quale soggetto istituzionalmente competente rivolgersi per la gestione di determinate pratiche.

In tali casi la professionalità e la serietà degli uffici competenti può essere determinante per evitare che il Cittadino soccomba ingiustamente laddove invece le ragioni dello stesso siano evidenti.

Così è avvenuto che un dipendente comunale posto in quiescenza si vedesse corrispondere la pensione con ben sette anni di ritardo.

Nel frattempo il Comune, parzialmente responsabile del ritardo – buona parte delle responsabilità era peraltro da imputarsi al competente ministero ed agli uffici statali coinvolti – tranquillizzava l'istante circa il buon esito della pratica; quest'ultimo, ad ogni buon conto, tramite varie note scritte interrompeva la prescrizione del diritto agli interessi moratori nei riguardi del Comune.

L'Amministrazione però non si curava di fare presente che l'interruzione della prescrizione del credito non andava fatta al Comune, bensì alla ex Direzione generale degli istituti di previdenza di Roma.

La conseguenza di tale atteggiamento scarsamente attento da parte del Comune, poteva determinare la prescrizione del credito dell'istante agli interessi maturati nel corso di lunghi anni di attesa: si trattava una cifra certamente non irrisoria. Fortunatamente l'istante, ormai convinto di aver perso ogni diritto, si era scordato di avere proposto, anni prima, un breve ricorso alla Corte dei Conti, così interrompendo giudizialmente la prescrizione. Certo che una maggior serietà da parte del Comune avrebbe semplificato la vicenda.

Una questione di rilievo che determina il sorgere di una responsabilità della Pubblica Amministrazione è quella relativa alle disparità di trattamento nei riguardi dei Cittadini.

Correttezza e buon andamento dell'azione amministrativa non escludono peraltro la possibilità di difformità di trattamento da parte dell'Ente pubblico ma tale difformità può essere indizio particolarmente grave nel caso in cui lo stesso Ente operi in maniera differenziata a fronte di situazioni eguali o comunque analoghe. Può peraltro avvenire che la difformità riguardi l'interpretazione della medesima norma da parte di diversi Enti. In tali casi si pone un problema di omogeneità interpretativa.

E' così avvenuto che gli installatori locali di impianti a gas su autovetture lamentassero una interpretazione disomogenea, nelle regioni vicine, di norme relative al rapporto tra le dimensioni delle bombole di carburante ed il vano in cui le stesse sono alloggiare. L'interpretazione rigorosa data in Provincia di Trento risultava essere particolarmente penalizzante per gli artigiani trentini, soprattutto rispetto ai vicini concorrenti veneti.

Grazie alla disponibilità in tal senso del Ministero dei trasporti e della Motorizzazione civile della Provincia autonoma di Trento, è stato possibile pervenire ad una interpretazione omogenea che garantisce finalmente la *par condicio* degli operatori trentini rispetto a quella dei concorrenti di altre regioni.

Di contro ha negativamente colpito l'atteggiamento di un Comune che a fronte di una medesima ordinanza comunale che permetteva il transito lungo una strada solo con carichi ridotti, ha da un lato permesso che per la realizzazione di una strada privata, interpodereale, ritenuta esigenza eccezionale, si superassero i limiti di carico previsti in via ordinaria; dall'altro ha invece negato che potesse considerarsi attività straordinaria la ricostruzione di una vecchia casa e la creazione *ex novo* di un garage da parte di altri Cittadini.

Atteso che pur mutando gli interessati, nei due citati casi, ci si trovava comunque, in entrambe le situazioni, alla presenza di attività straordinarie, compiute cioè una tantum, il fatto che il Comune abbia evitato, pur specificamente interpellato in tal senso, di giustificare la difformità di trattamento, non può certo considerarsi come esempio di trasparenza amministrativa e imparzialità gestoria.

Osservo poi come talune piccole disfunzioni nei contatti con gli uffici pubblici siano semplicemente frutto di disattenzione, di poco impegno

o comunque di una insufficiente sensibilità verso le più elementari aspettative dei Cittadini.

Un piccolo ma non banale esempio di questa indelicatezza nei confronti del pubblico è stato portato all'attenzione dell'ufficio del Difensore civico da un Cittadino il quale, dopo avere ripetutamente tentato un contatto telefonico con un ufficio pubblico formando il numero che sull'elenco telefonico risultava corrispondere precisamente all'ufficio richiesto, ha ritenuto di evidenziare il fallimento del suo tentativo in quanto a quel numero non rispondeva di fatto alcun interlocutore diretto, né risultava attivata una segreteria telefonica. In effetti il numero telefonico che appare sull'apposito elenco è il primo e più immediato riferimento per il Cittadino che ha bisogno di rapportarsi con l'ufficio. L'Ente *de quo* si era dimenticato di segnalare alla Telecom l'aggiornamento e nonostante avesse comunque avuto sentore, anche in precedenza, del disagio verificatosi, non gli aveva dato evidentemente molta importanza.

Un intervento del mio ufficio ha offerto l'occasione per rimediare all'inconveniente.

Nell'ambito dei criteri con cui viene gestita l'attività amministrativa merita di essere menzionato un caso di rilievo.

La competente Struttura della Provincia Autonoma di Trento, nell'individuare i limiti del demanio idrico provinciale, ha attuato una forma generica di pubblicità agli interessati proprietari di fondi confinanti; non ha cioè effettuato una comunicazione personale. Taluni, di conseguenza, non hanno avuto conoscenza di quanto stava avvenendo.

Tale scelta, in effetti, era discutibile; considerato pertanto che il provvedimento di individuazione de quo poteva pregiudicare i diritti individuali di proprietà dei confinanti, si è sollecitato, pro futuro, un sistema di comunicazione *ad personam* nel caso di eguali o analoghe operazioni.

Infatti, nel caso di specie, l'azione affrettata del Servizio in questione ha determinato come conseguenza il sorgere di una controversia civilistica circa i confini tra proprietà demaniale e proprietà privata, atteso che i criteri di delimitazione dell'Ente pubblico erano stati ritenuti ingiusti dall'interessato, alla luce di obiezioni non del tutto prive di fondamento. Una chiarificazione preliminare avrebbe forse evitato il sorgere del problema.

La competente Struttura della Provincia ha comunque correttamente dichiarato che terrà conto in futuro delle obiezioni mosse dal Difensore civico.

b) La trasparenza. Il diritto di accesso ai documenti amministrativi.

Il diritto di accesso ai documenti amministrativi, nonostante il suo ufficiale ingresso nelle prassi amministrative sia ormai “vecchio” di oltre un decennio, denuncia ancora le sue debolezze e la ritrosia dell’Ente ad accettare il rinnovamento culturale che le nuove leggi hanno portato nel mondo della Pubblica Amministrazione.

Di capitale rilievo è infatti il problema della trasparenza dell’azione amministrativa, in quanto a trasparenza, di regola, consegue una maggior correttezza, mentre imperscrutabilità è quasi sempre sinonimo di cattiva amministrazione: l’Ente che occulta un iter procedimentale, o una fase dell’iter stesso, generalmente non lo fa senza motivo.

In più circostanze si riscontra una certa riottosità da parte delle Pubbliche Amministrazioni nel garantire la piena comprensibilità del procedimento amministrativo e l’accesso agli atti utili in tal senso.

Non necessariamente peraltro l’occultamento, o comunque l’ostacolo posto, sono successivi alla richiesta. A volte viene posta in essere una dissuasione preventiva che pertanto non nasconde scorrettezze attuali, ma è potenzialmente idonea a nasconderle o a scoraggiare i tentativi dei Cittadini di comprendere l’azione amministrativa, o ancora può avvenire che lo scopo principale dell’Ente in questione sia quello di ottenere un vantaggio economico.

E’ così avvenuto che un Comune, non si tratta dell’unico caso, abbia fissato con propria deliberazione una tariffa assai elevata (pari a lire 55 mila, nella fattispecie) per l’accesso ai documenti amministrativi riguardanti incidenti stradali da parte degli aventi diritto ai sensi della L. R. n. 13/93.

In tal modo, nel formale rispetto della legge citata, il Comune ha posto un notevole ostacolo ai Cittadini, che per disporre di poche fotocopie su fatti che li riguardano direttamente vengono costretti a pagare cifre assolutamente irragionevoli; irragionevoli ma lucrose per le casse comunali.

Trasparenza, ancora, significa percorribilità di un iter procedimentale e necessità che se un procedimento iniziato viene poi

interrotto, pur in assenza di un atto diretto al destinatario, si possa capire per quale ragione ciò sia avvenuto.

In tal senso ho effettuato un intervento originato dall'emissione, ad opera di una guardia forestale, di un preavviso di verbale sanzionatorio privo di numero di serie.

E' evidente che se colui che deve elevare la contravvenzione emette solo un preavviso di verbale senza numero e lo deposita, come nel caso di specie, su di un autovettura in sosta, ciò consente in un momento successivo all'agente di porre nel nulla tale preavviso senza sanzionare il trasgressore, in base ad una decisione che non sarà possibile valutare in futuro.

In queste ed altre analoghe circostanze è necessario che il documento emesso sia ufficiale, così da consentire anche in un secondo momento di capire perché all'inizio del procedimento sanzionatorio - o comunque di altra natura - non conseguì la emanazione di un atto conclusivo coerente.

Il diniego di accesso agli atti amministrativi si può avere, come noto, non solo con atto espresso che dispone in tal senso, ma anche in seguito al silenzio da parte dell'Amministrazione.

Così, a livello nazionale, la Legge n. 241/1990 (art. 25) stabilisce che se entro 30 giorni dalla richiesta di accesso ad atti che un soggetto intenda esaminare o prendere in copia, l'Amministrazione interpellata non dà risposta, l'accesso si intende negato.

Analogamente, nel sistema locale (regionale e provinciale) è previsto un meccanismo di silenzio rifiuto; il termine qui, però, è ridotto a 20 giorni.

E' evidente che il diniego di accesso mette in grave difficoltà il Cittadino che intendesse elevare ricorso al Tribunale Amministrativo per tutelare interessi toccati da un provvedimento amministrativo.

Infatti, se l'Amministrazione che dovrebbe consentire l'accesso agli atti del procedimento amministrativo aspetta che si maturi il silenzio rifiuto (20 o 30 giorni, dunque, a seconda dei casi) l'interessato che volesse proporre ricorso avverso un provvedimento (termine: 60 giorni) che lo riguarda, si troverebbe di fronte ad una alternativa poco ragionevole: o impugnare comunque il provvedimento finale, pur senza avere potuto accedere agli atti che lo precedono, dunque impugnare senza piena cognizione di causa e rischiando di sprecare tempo e denaro; o impugnare il rifiuto di accesso al fine di poter disporre degli atti rilevanti nel caso di specie.

Se però sceglie tale ultima soluzione nel frattempo scadono i termini per proporre ricorso avverso il provvedimento a cui sono connessi gli atti che l'Amministrazione negò di visionare. Ciò significa che in questo caso l'accesso sarà comunque inutile.

In ogni caso un meccanismo giudiziale (ricorso al T.A.R.) che costringe il Cittadino a esborsi e angustie per poter accedere ai documenti necessari al fine di capire se ha motivo o meno di lamentarsi dell'operato amministrativo, e dunque per capire se può o meno impugnare un provvedimento a lui sfavorevole, è certamente ancora lontano dal garantire una reale tutela dell'interessato nei casi in cui l'Amministrazione intenda adottare un contegno ostruzionistico.

In sintesi, si è costretti ad un macchinoso iter che spinge ad impugnare un provvedimento (diniego di accesso) per sapere se è opportuno o meno impugnare un altro provvedimento (quello finale a cui si riferiscono i documenti che non fu consentito di visionare).

In materia di accesso agli atti amministrativi è avvenuto che un Comune abbia negato di dare giustizia ad un commerciante proveniente da fuori provincia, violando il diritto di accesso agli atti del procedimento.

Il Comune infatti ha spostato tale commerciante in zona periferica dell'area del mercato, così pregiudicandolo da un punto di vista economico.

All'intervento ed ai ripetuti solleciti del Difensore civico l'Amministrazione ha evitato a lungo di dare risposta ed infine ha fornito, pro forma, una risposta sostanzialmente canzonatoria, non permettendo l'accesso agli atti rilevanti per comprendere cosa fosse avvenuto.

Non ha prodotto, infatti, né il Regolamento comunale sui mercati, né un atto comparativo che specificasse l'anzianità del diritto dell'istante rispetto agli altri commercianti del medesimo mercato, nonostante le richieste esplicite in tal senso da parte del Difensore civico.

Il fatto è di particolare gravità se si considera non tanto l'ingiustizia che quasi certamente è nascosta dietro a questo abuso, quanto il fatto che è stato negato l'accesso persino ad un atto regolamentare, atto a contenuto generale ed astratto e pertanto atto pubblico per eccellenza.

Di fronte a tali situazioni pare evidente come lo strumento del ricorso al T.A.R. risulti essere un atto di ridottissima e ritardata

funzionalità: un organo amministrativo agile dotato di seri poteri e ridotti tempi d'intervento potrebbe garantire una tempestiva disponibilità degli atti utili ai fini di un eventuale ricorso amministrativo.

In tema di trasparenza, poi, si pongono problemi con riferimento alla materia concorsuale. L'accesso agli atti di un concorso è ovviamente necessario al singolo candidato per comprendere le ragioni del proprio totale o parziale insuccesso e comunque per approfondire i temi oggetto di elaborazione.

E' avvenuto che un Comune - propenso in varie circostanze ad una gestione non proprio esemplare - abbia indetto un concorso per assistente amministrativo acquistando a tal fine da esperti esterni un formulario di domande giuridiche create ad hoc per il concorso in questione.

Al termine della prova una candidata che voleva valutare con il dovuto agio il proprio elaborato si sentiva rispondere che era possibile accedere solo al testo delle domande su cui aveva fatto errori, non all'intero formulario su cui il concorso si era svolto. Difatti il formulario delle domande usato per quel concorso sarebbe poi stato riutilizzato in futuro per altri concorsi e pertanto si voleva evitare la libera circolazione del documento per impedire che i futuri candidati potessero presentarsi al concorso già conoscendo le domande su cui prepararsi.

Questo caso è emblematico: da un lato vi è una carenza di trasparenza dell'azione amministrativa assolutamente inaccettabile: è incredibile che ad un candidato si impedisca di rivedere i testi su cui fu esaminato.

Dall'altro vi è al contrario una trasparenza assolutamente superficiale, per non dire di più: il testo su cui già sono stati esaminati alcuni candidati verrà riutilizzato - identico! - per un successivo concorso. Ciò significa che i non idonei del precedente concorso saranno avvantaggiati dal fatto di rifare il medesimo test. Non solo - ancora più grave - se qualche dipendente comunale ha avuto, o ha, la possibilità di accedere ai formulari nel tempo che intercorre tra un concorso ed un altro può darne copia a qualche candidato del successivo concorso, con le prevedibili conseguenze.

Rilevante, ancora, è l'accesso ad atti amministrativi autorizzatori o concessori a favore di terzi, di cui l'interessato chiede copia per tutelare proprie posizioni giuridicamente contemplate. Di regola in

questi casi si riscontra la disponibilità dei Comuni a fornire quanto richiesto.

In particolare merita di essere menzionato un caso in cui il Comune interpellato non voleva consentire ad un Cittadino, per ragioni di riservatezza, l'accesso ad atti amministrativi relativi a modifiche dell'appartamento del vicino.

In seguito all'intervento del Difensore civico che ricordava come l'istante avesse un diritto a conoscere tali modifiche per la tutela di interessi giuridicamente specificati, il Comune ha correttamente provveduto a garantire il richiesto accesso.

Un problema di trasparenza nato con l'Amministrazione sanitaria è stato quello della motivazione dei provvedimenti di diniego di invalidità civile ai sensi della L. P. n. 7/1998. In un primo momento si è fatto presente che dichiarare che il paziente visitato "ha difficoltà persistenti a svolgere i compiti e le funzioni dell'età", o comunque fare altre analoghe dichiarazioni senza concludere in maniera esplicita con un dispositivo (quale: esito positivo o esito negativo), non permette all'interessato – si tratta per lo più di persone anziane – di capire alcunché.

Il Difensore civico ha pertanto richiesto l'emissione di provvedimenti comprensibili. L'Amministrazione ha provveduto di conseguenza a formulare con chiarezza gli esiti degli accertamenti medici.

Peraltro il provvedimento continua a mancare di una motivazione apprezzabile, in quanto accanto alla dichiarazione di esito negativo si legge a volte che la persona visitata è stata riconosciuta invalida al 100 %. Dunque, invalida sì al 100 %, ma senza diritto di accompagnamento.

Atteso che una invalidità superiore al 100 % non è facile da ipotizzarsi, è chiara la perplessità di chi risulti destinatario di tale tipo di provvedimento non motivato in maniera comprensibile.

Fra i numerosi casi trattati sul diritto di accesso ai documenti, richiesto ai sensi delle L.L.R.R. 1/93 e 13/93, merita menzione anche quello che segue in quanto l'Amministrazione interpellata, pur non reperendo nell'archivio i documenti richiesti che risalivano agli anni '50, ha ritenuto rilevante e degno l'interesse manifestato nell'istanza fino al punto che ha ricostruito la situazione storica, accogliendo la richiesta dell'istante.

Detta documentazione concerneva una permuta di terreni perfezionata tavolarmente limitatamente all'acquisto del bene ceduto

dal proprietario privato all'Amministrazione, mentre al Cittadino, pur essendo entrato nel possesso del bene oggetto dello scambio da quasi quarant'anni, non veniva riconosciuta tavolarmente la proprietà di detta realtà che risultava ancora individuata come strada comunale, anche se di fatto non lo era.

A seguito del mio intervento, il Comune per risolvere le complicazioni legali ha ricostruito la situazione di fatto venutasi a creare e ha riconosciuto il mancato perfezionamento della permuta e nel contempo ha trasferito, ora per allora, la proprietà al Cittadino.

In un altro dei numerosi casi affrontati, un intervento svolto nel corso del mese di gennaio ha avuto una risposta definitiva dall'Ente interpellato, dopo vari solleciti e contatti intermedi, solo nel mese di novembre: si tratta di tempi decisamente troppo lunghi che il Cittadino non può accettare.

In un altro caso ancora, approdato al Difensore civico per iniziativa di una persona che aveva chiesto un verbale inerente una seduta del Consiglio Comunale e che aveva avuto sentore di qualche resistenza in merito, il mio intervento è stato subito stoppato sul nascere dallo stesso richiedente, il quale, ringraziando l'ufficio nonostante nulla fosse stato ancora fatto a sostegno delle sue ragioni, ha reso noto che era stato di per sé sufficiente informare l'Ente del probabile interessamento del Difensore civico: la documentazione era stata rilasciata immediatamente.

Nell'ulteriore caso qui descritto, posto alla mia attenzione da alcuni dipendenti di un Comune, ho incontrato la puntigliosa resistenza dell'Ente per motivazioni che non ho condiviso.

I dipendenti in questione avevano richiesto all'Amministrazione comunale di appartenenza il rilascio di copia delle schede di valutazione stilate ai fini dell'erogazione di determinate indennità, scontrandosi contro il diniego del Comune, sulla scorta dell'assunto che "trattasi di documentazione caratteristica e personale e quindi facente parte delle categorie di atti sottratti al diritto di accesso" ai sensi dell'apposito regolamento comunale.

Per parte mia ho invece immediatamente rappresentato all'Ente come i predetti atti dovessero farsi rientrare nella categoria di documenti assoggettati de plano al diritto di accesso e come non potessero legittimamente opporsi ragioni di sorta da parte dell'Amministrazione a sostegno di un diniego.

Nel caso di specie una specifica norma dell'apposito regolamento comunale prevede espressamente l'attivazione del Difensore civico in caso di ritardi o dinieghi; attivazione peraltro di per sé già possibile essendo quel Comune convenzionato. Ma ritengo che l'esplicita previsione normativa deve, a mio avviso, essere caricata di una propria ratio e che non *praecipit inutilia* – non ordini ciò che è inutile, ma ciò che in qualche modo possa giovare ai Cittadini, talché la sua prerogativa e la sua pratica finalità non può che essere quella di demandare al Difensore civico il compito precipuo di stabilire caso per caso se la fattispecie configuri o meno un immotivato o ingiustificato diniego. Orbene, nel caso di specie mi è parsa lapalissiana la conclusione cui sono pervenuto ed ho quindi chiesto con fermezza il ripristino della legalità violata.

Il Comune non ha aderito alla richiesta, costringendo così i dipendenti ad agire in sede giurisdizionale. Esprimo la più piena convinzione che con ciò il Comune abbia palesemente disatteso un principio basilare dell'agire amministrativo ed abbia reagito alla mia richiesta in maniera esagerata e sproporzionata.

I TRIBUTI

a) I tributi dei Consorzi di Miglioramento Fondiario.

Un caso degno di rilievo nell'ambito delle numerose richieste di contestazione di tributi sollevate nei confronti dei Consorzi di Miglioramento Fondiario è la cartella emessa su di una particella risultata, a seguito delle verifiche che ho promosso, esclusa dal perimetro consorziale e di proprietà del demanio idrico provinciale, identificata con un corso d'acqua regolarmente iscritto nell'Elenco delle Acque Pubbliche della Provincia di Trento che, in quanto tale, non poteva essere soggetta ad alcun tributo consorziale.

b) La tassa sui rifiuti solidi urbani.

Un Cittadino ha lamentato l'assoggettamento alla TARSU, tassa rifiuti solidi urbani, per una baita adibita tradizionalmente a deposito e fienile che non presenta alcun utilizzo a fini abitativi in quanto sprovvista di ogni allacciamento alle reti di servizi pubblici e comunque non servita dal servizio di smaltimento.

Dall'indagine espletata ho potuto accertare che il Comune aveva applicato la tassa in quanto detto manufatto, benché utilizzato come fienile, risultava accatastato e veniva individuato come composto di due vani, qualificati stanza e cucina, per cui, nello spirito degli accertatori comunali, si può presumere che i medesimi siano usualmente utilizzati a fini abitativi.

A fronte di tali presunzioni degli zelanti ragionieri comunali, ho suggerito all'istante di richiedere la modifica dell'accatastamento dell'edificio in questione.

In determinate località di alta montagna il servizio di raccolta dei rifiuti solidi urbani viene esclusivamente svolto nei mesi estivi, mentre al termine dell'estate i cassonetti di raccolta vengono normalmente ritirati per riposizionarli l'anno successivo, nel momento in cui le predette zone inizieranno nuovamente a ripopolarsi per le ferie estive.

Se tutto questo può avere un fondamento, ciò che a mio modo di vedere risulta illogico, *prima facie*, è l'ammontare della TARSU, tassa rifiuti solidi urbani, che, quanto meno nel caso sottoposto al mio ufficio, è stata commisurata all'intero anno solare anziché all'effettivo periodo di svolgimento del servizio.

E' pur vero che il sistema tariffario adottato dal quel Comune sulla base di apposito atto deliberativo prevede una consistente riduzione per le abitazioni situate nelle zone di alta montagna. Ciononostante rimane il fatto che il periodo di commisurazione dell'imposta non è, a mio avviso, giustificato, dal momento che il Comune assicura il servizio solo nel periodo estivo. Se poi si aggiunge che la prassi adottata non è supportata da apposito provvedimento a contenuto generale pubblicizzato nei modi e forme di legge, si può comprendere come il senso della mia contestazione assuma un ruolo decisamente più rilevante e generale.

c) Il canone dell'acqua potabile.

Sui canoni per l'erogazione di determinati servizi, quale per esempio l'acqua potabile, ho motivo di ritenere che i Comuni non abbiano puntualmente disciplinato le ipotesi in cui si verificano consumi abnormi a causa di guasti nell'impianto di distribuzione o in conseguenza di un irregolare funzionamento dei contatori.

In una determinata occasione, in cui ad una persona è stata recapitata dal suo Comune una bolletta di diversi milioni di lire per il consumo di acqua potabile, sono riuscito a promuovere un accordo transattivo convincendo l'Ente che il disguido sembrava essere dovuto, non già ad un guasto dell'impianto privato di distribuzione, bensì ad un temporaneo cattivo funzionamento del contatore, come mi era parso osservando e comparando le bollette precedenti e successive rispetto a quella di abnorme valore.

In tale ipotesi, credo non sarebbe stato equo addebitare al Cittadino una simile cifra se era possibile desumere che quel consumo, nella specie, di entità tale da essere concretamente impossibile, non si era materialmente avuto.

d) L'imposta comunale sugli immobili.

In materia di I.C.I., imposta comunale sugli immobili, numerosissime sono le contestazioni e le richieste di chiarimenti.

La materia tributaria in genere, ma quella attinente il tributo in questione in particolare, si presenta solitamente piuttosto delicata per ragioni più spesso riconducibili a scelte di politica legislativa che non ad un'effettiva responsabilità degli uffici competenti in materia. Per quanto riguarda l'I.C.I. numerose lamentele sono pervenute da parte degli interessati, i quali hanno fatto presente come il rigore del D. Lgs. 504/92 vada a pregiudicare irragionevolmente il Cittadino. In effetti, "area fabbricabile", ai sensi della predetta normativa, è l'area che sia tale anche solo in linea meramente astratta, con la conseguenza che zone ritenute fabbricabili in base agli strumenti urbanistici generali, ma non tali per ragioni di fatto, o congelate per assenza di strumenti attuativi, o ancora pertinenze di immobili che però catastalmente risultano autonome particelle fondiari, cadono indiscriminatamente nelle inesorabili maglie della legge. Attraverso l'importante funzione che in tema di I.C.I. svolgono i regolamenti esplicativi comunali, non va dimenticato che la puntuale disciplina comunale può mitigare l'asprezza legislativa. Così, ad esempio, quando l'area fabbricabile è assoggettata ad un vincolo espropriativo, vi sono Comuni che dimostrando una certa sensibilità per il Cittadino hanno provveduto ad un pressoché totale abbattimento dell'imposta richiesta, giustamente considerando che il vincolo di destinazione congela inevitabilmente il valore e la disponibilità del bene. Analogamente si auspica che i Comuni provvedano a ridurre congruamente il quantum di imposta da corrispondersi in tutti i casi - numerosi - in cui appaia evidente che l'impossibilità di utilizzazione del bene renderebbe vessatoria la richiesta dell'Ente pubblico.

Spiccano non solo quantitativamente, ma soprattutto per la fondatezza del reclamo, i casi di Cittadini che lamentano l'applicazione dell'imposta a terreni divenuti edificabili a loro insaputa.

È vero che le vigenti norme urbanistiche non prevedono una notifica ad hoc ai proprietari di terreni oggetto di modifica della destinazione urbanistica ma è altrettanto vero che, quando da tale modifica sorgano ben precisi oneri in capo ai proprietari medesimi, la notifica ad hoc va comunque fatta in forza della Legge regionale 31 luglio 1993 n. 13.

Non di rado, accade che il Cittadino venga a conoscenza della modifica urbanistica in maniera "traumatica" e a distanza di anni,

nel momento in cui il Comune esige il pagamento dell'imposta in questione, con relativi interessi e sanzioni.

L'esortazione che in questa sede esprimo è quella di pervenire ad una armonizzazione delle norme in materia urbanistica con le norme sul procedimento e sulla partecipazione del Cittadino (Legge regionale 31 luglio 1993 n. 13), in modo che il proprietario del terreno possa essere personalmente ed adeguatamente informato relativamente alle modifiche urbanistiche in corso in tempo utile all'assolvimento dei connessi oneri, senza incorrere incolpevolmente in sanzioni.

Connesso a questo problema è quello per cui, di fatto, in alcuni casi i terreni trasformati urbanisticamente in zone edificabili, non sono suscettibili di essere sfruttati secondo quella precisa destinazione per insufficiente metratura, e pur tuttavia i Comuni esigono l'imposta come se si trattasse di terreno edificabile a tutti gli effetti.

Non posso esimermi dall'osservare come in queste ipotesi l'applicazione dell'imposta in discorso non possa in alcun modo giustificarsi.

e) L'imposta di bollo.

Altro settore che, a giudicare dalle richieste dei Cittadini, presenta aspetti ancora irrisolti è quello attinente la normativa in materia di imposta sul bollo.

Una persona ha, per esempio, contestato che nel suo Comune veniva chiesta l'applicazione della marca da bollo oltre che sulla concessione edilizia rilasciata dal Comune medesimo, anche sulle copie degli elaborati tecnici di cui la concessione era corredata.

Ho ritenuto di chiedere un qualificato parere ai competenti uffici finanziari, per avere il quale ho dovuto attendere però qualche mese e trasmettere numerosi solleciti.

Il parere è stato a favore del Cittadino, il quale però avrebbe dovuto affrontare un ingiusto esborso di parecchio denaro se non avesse avuto l'iniziativa di approfondire il discorso!

Invero, l'applicazione della marca da bollo sulle copie degli elaborati tecnici resta comunque una questione molto controversa, in ordine alla quale esistono pareri discordi dei competenti uffici finanziari e persino dello stesso Ministero delle Finanze, per cui ogni Comune si regola seguendo proprie prassi interne, tenuto conto che la responsabilità per l'evasione del bollo ricade sui singoli funzionari che ricevono la documentazione.

f) L'imposta sul trasferimento di immobili.

Con riferimento infine al sistema degli accertamenti tributari è quantomeno discutibile la tendenza, espressamente teorizzata dai competenti uffici statali, di prendere come base per la valutazione del valore presunto dell'immobile venduto il valore massimo accertato.

Nel caso di specie, l'immobile de *quo era* privo di allacciamenti idrici e fognari; senza tenere conto di tale fattore e senza dare peso ad un rilevante numero di compravendite verificatesi in loco per un prezzo inferiore a quello dichiarato dall'interessato, l'Ufficio delle Entrate competente prendeva a riferimento un valore nettamente più alto di quello dichiarato – isolato, cioè non correlato ad altre analoghe ipotesi – e lo applicava senz'altro al caso di specie, così gravando oltremisura ed in base a discutibilissimi presupposti la condizione del contribuente.

Ciò che non può assolutamente condividersi nei comportamenti dell'Ufficio delle Entrate è la mancanza di criteri generali certi cui attenersi nelle valutazioni delle realtà immobiliari, talché nei fatti ai fini fiscali il valore presunto degli immobili compravenduti può variare sensibilmente da un caso all'altro, ancorché risultino ubicati nella medesima zona.

In termini più generali il caso in esame rappresenta la spia del malessere lamentato dai Cittadini, i quali criticano un sistema fiscale che, essendo propenso a colpire prima di avere seriamente valutato le circostanze concrete, mette il contribuente nelle condizioni di dover accettare il fatto compiuto al fine di evitare costose e complesse attività difensive.

LE SANZIONI AMMINISTRATIVE

a) Le violazioni al Codice della Strada.

Nel campo delle sanzioni amministrative un ruolo rilevante occupano le sanzioni elevate per violazioni al codice della strada e le questioni connesse al possesso di autoveicoli.

Meritano di essere citati alcuni casi esemplari.

L'irrogazione di sanzioni in caso di inottemperanza alla norme del codice della strada viene spesso effettuata senza procedere ad una immediata contestazione nei riguardi del trasgressore.

Ora, in tali casi si pone anzitutto il problema per gli agenti della strada di acquisire presso il P.R.A. i dati caratterizzanti l'automezzo in questione.

E' avvenuto che un Cittadino venisse multato - la contestazione non fu immediata - fuori dal Comune di residenza, in un Comune extra-regionale dove non si era mai recato con la propria autovettura. L'autovettura del sanzionato era stata individuata solo con riferimento alla targa.

Da notare che, in base al registro delle presenze tenuto dal Datore di lavoro, nel giorno e nell'ora dell'illecito il Cittadino risultava regolarmente sul posto di lavoro, così come l'automezzo di sua proprietà risultava parcheggiato nel posteggio aziendale.

Se è vero che l'individuazione del modello di autovettura nel verbale di contravvenzione non deve essere necessariamente inserito, è anche vero che un agente della strada non dovrebbe limitarsi ad annotare il solo numero di targa, perché un errore nella rilevazione di tale numero è sempre possibile, se non probabile in certe condizioni, come dimostra la casistica sottoposta all'ufficio del Difensore civico.

Ciò rende quindi necessario che una contestazione in casi analoghi venga effettuata individuando quanto meno il colore ed il tipo (monovolume, berlina...) dell'automezzo, al fine di evitare che una sanzione certa dipenda in definitiva da riscontri incerti.

Altro problema di rilievo che sorge sempre nel caso in cui il trasgressore venga sanzionato senza che la contestazione sia stata effettuata nell'immediatezza, è quello dell'individuazione del proprietario.

Un Comune della Basilicata ha recapitato un verbale contenente una sanzione pecuniaria ad un Cittadino trentino, avendolo individuato come proprietario dell'autovettura sulla base dei dati reperiti presso la Motorizzazione civile.

In effetti l'autovettura individuata era quella giusta, senonché la stessa era stata già da anni venduta dall'interessato con regolare voltura notarile ed annotazione al P.R.A., ma presso la Motorizzazione civile - come spesso avviene e come ben sa chi lavora nel settore - non era ancora stato registrato il cambio di proprietà.

La fonte a cui attingere per accertare la proprietà dell'autoveicolo non può essere che il P.R.A., mentre nel caso di specie per comodità il vigile urbano ha semplificato le proprie indagini avvalendosi dei registri della Motorizzazione civile e così il Cittadino trentino si è visto accollare una contravvenzione della quale non era certamente imputabile.

Dopo ripetuti interventi presso il Comune della Basilicata sono finalmente riuscito a far capire l'irregolarità della procedura seguita dai vigili urbani ed a far dichiarare la nullità del verbale di contravvenzione.

La gravità di questo e di altri analoghi fatti di cui le Amministrazioni si rendono colpevoli, sta nella mentalità del pubblico agente che spesso sanziona sulla base di elementi piuttosto labili: tanto poi la legge dà al Cittadino la possibilità di difendersi.

In tal modo il sanzionato è costretto, per tutelarsi, a spendere (in sforzi e denaro) energie che a volte rappresentano complessivamente un peso non molto dissimile da quello derivante dalla pura e semplice accettazione della sanzione. Il vantaggio per l'Amministrazione, alla fine, è quello di rimpinguare le casse pubbliche ben sapendo che in un rilevante numero di casi il Cittadino preferisce pagare piuttosto che affrontare la scomoda impresa di difendersi.

Con riferimento ai problemi connessi alle violazioni del codice della strada, degno di nota è il caso di un guidatore posto in contravvenzione per la violazione del limite di velocità accertato mediante un Autovelox. La Sezione di Polizia stradale competente ha ritenuto il servizio di rilevamento della velocità, effettuato dai

pubblici ufficiali e documentato fotograficamente, prova della violazione, pur in assenza della immediata contestazione nei riguardi del trasgressore e in lesione della possibilità di rappresentare da parte di quest'ultimo eventuali osservazioni. Nessuna risposta è pervenuta da parte del Commissariato di Governo al riguardo interpellato.

Rilevante, in termini di critica legislativa, è l'articolo 126 del Codice della strada. Numerose persone, effettivamente colpevoli di avere lasciato scadere la patente, si sono viste sottoporre a fermo l'automezzo usato, ai sensi del citato articolo, per un periodo di due mesi. Ora, se *de iure condito* non si intende affatto discutere la natura della sanzione, al contempo non si può evitare di considerare la problematicità di tale soluzione, che penalizza gli altri familiari o conviventi dell'interessato, utenti dell'automezzo.

La sanzione, in altri termini, colpisce indistintamente responsabile e non responsabili, cagionando a volte rilevanti disagi, come avviene quando va ad incidere sulla posizione di gruppi (famiglie o persone comunque conviventi) residenti in località isolate. Una maggiore selettività, distinguendo tra di loro i vari casi, riuscirebbe a contemperare le esigenze di politica legislativa con quelle di giustizia sostanziale.

In un caso particolare ho ritenuto di segnalare ai competenti uffici di Roma, benché non rientranti nel mio ambito territoriale, un increscioso episodio conseguente alla cessione di proprietà di un autoveicolo da parte di un Cittadino residente nella nostra Provincia. A quest'ultimo erano state infatti notificate delle cartelle esattoriali dalle quali risultava che cinque anni prima, ma in epoca successiva al trasferimento del veicolo a terzi, erano state elevate due contravvenzioni per violazioni al codice della strada.

Ho chiesto pertanto agli uffici interpellati di Roma di voler provvedere al ritiro delle contravvenzioni, annullando con effetto *ex tunc* i provvedimenti emessi.

In accoglimento della mia richiesta, i vigili urbani di Roma hanno dichiarato la nullità del verbale di contravvenzione.

b) Altre ipotesi.

Un caso singolare mi è stato segnalato da una persona alla quale era stato notificato un verbale di accertamento di violazione amministrativa per il deposito di rifiuti solidi urbani all'esterno dei cassonetti predisposti per la relativa raccolta.

Tra i rifiuti depositati all'esterno erano state infatti rinvenute alcune buste riportanti l'indirizzo di quella persona, alla quale era stato pertanto attribuito il fatto. La persona in questione faceva presente la sua assenza da casa nel periodo in cui presumibilmente l'immondizia era stata depositata.

Il Comune ha però ritenuto chiara la responsabilità solidale della persona in questione contro cui ha conseguentemente irrogato la sanzione prevista dalla legge, così addebitando l'intera responsabilità del fatto all'istante, nonostante, far l'altro, la sostanziale banalità dell'accaduto.

Le sanzioni in materia di protezione della fauna selvatica e di esercizio della caccia mi hanno visto impegnato in una diatriba con il competente Servizio provinciale a seguito dell'emissione, da parte di un custode forestale, di un processo verbale di trasgressione da me contestato sia per l'irregolarità delle modalità di accertamento che per insussistenza dei presupposti giuridici.

Dopo i miei interventi, mi è stato comunicato l'annullamento del processo verbale *de quo* da parte del Consorzio Vigilanza Boschiva competente.

Venuto così a cadere il presupposto giuridico per mantenere in essere il relativo provvedimento da parte del Servizio provinciale, ho invitato la Provincia a voler provvedere in via di autotutela al ripristino della legalità violata, ritenendo la procedura inficiata da invalidità insanabile.

GLI ESERCIZI PUBBLICI

Accade piuttosto di frequente che i Comuni, all'atto del rilascio delle autorizzazioni amministrative per l'apertura di esercizi pubblici, nel giusto intento di favorire le attività connesse a tali esercizi, omettano di tenere in uguale considerazione gli interessi contrapposti di chi, dalle predette attività, possa potenzialmente subire dei danni.

Così, un Comune a vocazione turistica ha autorizzato l'apertura mattutina di un bar, ad un orario non compatibile con il riposo delle persone, in una zona abitata caratterizzata da intenso traffico, e dal transito anche di mezzi pesanti. La sosta di tali mezzi a motore acceso e in zona vietata è stata oggetto di segnalazione all'ufficio per gli intollerabili disagi.

In un altro caso un Comune ha autorizzato l'apertura di una ricevitoria SISAL in un locale di un condominio, con la conseguenza di provocare una situazione di contrasto con i condomini, infastiditi per i rumori e soprattutto per l'invasione del piccolo parcheggio condominiale da parte degli avventori del locale, a discapito dei residenti.

E' apprezzabile l'intenzione dell'Amministrazione comunale di agevolare le attività di pubblici esercizi. Tuttavia appare chiaro come, in simili casi, una preventiva valutazione degli interessi contrapposti si imponga secondo criteri che tengano nella dovuta considerazione i potenziali elementi di disturbo a danno dei terzi.

I BENI PUBBLICI – I CONFINI

Nei piccoli centri abitati sono frequenti le contestazioni legate a presunte invasioni di aree private da parte dell'Ente pubblico o, viceversa, lo sconfinamento del privato su porzioni di beni pubblici.

Si tratta in genere di situazioni consolidate, nelle quali non sempre è possibile portare chiarezza da parte del Difensore civico, sia perché l'ufficio non è dotato degli strumenti e delle competenze tecniche necessarie ad effettuare gli accertamenti del caso e le verifiche in loco, sia perché qualche volta l'acquiescenza prestata dalle parti rispetto alla situazione di fatto esclude anche sotto il profilo giuridico ogni possibilità di correttivo.

Ho peraltro esperienza di alcuni casi affrontati concretamente e correttamente risolti dalle Amministrazioni comunali interpellate.

Mi spiace dover testimoniare invece l'assoluto disinteresse di qualche Comune a fronte di questo tipo di segnalazioni, disinteresse che ritengo grave quando oggetto della contestazione sia l'invasione o l'abusiva occupazione di porzioni di suolo pubblico ad opera di privati, ciò sotto gli occhi degli amministratori che assistono inerti a queste prevaricazioni.

Ricordo poi un caso particolare di rideterminazione di confini tra particelle private ed alveo di un torrente limitrofo, caso in occasione del quale la Provincia aveva preannunciato al privato che la situazione catastale sarebbe stata definita in futuro, compatibilmente con le esigenze del Servizio provinciale direttamente competente, il quale aveva peraltro invitato l'interessato a procedere a sua cura all'elaborazione del tipo di frazionamento in caso di urgenza.

Osservando come l'urgenza di procedere potesse essere ravvisata, nel caso di specie così come, peraltro, in tutti gli altri analoghi casi, nell'esigenza di riallineare la situazione giuridica alla mutata situazione di fatto anche per ovvie implicazioni fiscali, ho chiesto alla Provincia di poter conoscere i presumibili tempi entro cui il relativo procedimento sarebbe stato portato a termine.

Mi è stato così risposto che la situazione rappresentata non rientrava nelle priorità del Servizio interpellato, per il quale era anche impossibile comunque realizzare in quel momento “interventi su questioni di portata così minimale”.

Pur comprendendo le esigenze della competente Struttura provinciale di darsi delle priorità nell'esecuzione delle proprie incombenze, ho ritenuto di insistere per conoscere almeno in modo approssimativo i tempi di regolarizzazione della problematica.

Nemmeno a fronte di questa mia comprensibile insistenza ho avuto indicazione di un termine di massima, ma solo la precisazione che quella situazione non sarebbe stata risolvibile “nel breve periodo”.

I RAPPORTI CONTRATTUALI

Il cattivo andamento dell'attività di gestione della cosa pubblica non dipende solamente da errori di carattere tecnico, analoghi a quelli descritti in altri paragrafi, ma spesso nasce da fattori completamente diversi quale quello di una eccessiva burocratizzazione anche laddove la disciplina di settore, già di per sé a volte inutilmente complessa, lascerebbe maggior spazio ad una soluzione più elastica.

Questo non è peraltro sempre vero, in quanto vi sono circostanze in cui una documentazione scritta e puntuale circa i rapporti tra Pubblica Amministrazione e Pubblica Amministrazione e tra Pubblica Amministrazione e privati, può essere in vari casi una necessità di certezza fattuale e giuridica.

Il problema si è posto con riferimento ad un caso di comodato di un terreno pubblico coltivato ad olivi ed utilizzato al contempo come zona di pascolo.

Non è qui è possibile, per ragioni di economia espositiva, riassumere l'intera vicenda; in breve, è avvenuto che il Comune competente, in occasione della redazione del nuovo contratto, non abbia provveduto a specificare per iscritto che il comodatario – tale da più di 50 anni – avrebbe potuto continuare ad utilizzare il fondo sia per scopi agricoli che ai fini di pascolo.

In altri termini: all'interessato non è stato sottoposto alcun contratto da visionare e approfondire ma sono solo state fornite notizie orali.

Convinto, sulla base di elementi non infondati, di non poter più utilizzare il terreno in questione se non per la coltivazione delle olive, l'interessato faceva presente l'antieconomicità di tale operazione all'assessore comunale competente, che lo aveva convocato senza specificare per iscritto i termini della questione. L'equivoco derivante dalla carenza di chiarezza dell'azione amministrativa ha condotto l'interessato a recedere dal contratto di comodato nonostante sia poi emerso che in realtà il Comune intendeva consentire il doppio uso - agricolo e a pascolo - del fondo in questione. Ormai comunque il recesso c'era stato e l'approssimazione con cui il Comune aveva trattato la pratica aveva già prodotto i propri effetti negativi.

Un caso in cui ho percepito, chiara e forte, la delusione di un Cittadino, è stato quello in cui un artista ha chiesto il mio aiuto affinché gli fosse riconosciuto il compenso pattuito per la presentazione di un preventivo del costo di un'opera da realizzare, corredato di relativo bozzetto. L'opera non era stata poi realizzata ma la persona riteneva in ogni caso di poter quantomeno pretendere un compenso per la progettazione minima iniziale. Infatti, al di là del preventivo, ovviamente gratuito, vi era stato un accordo orale, sai pure generico, per un compenso relativo alla complessa redazione del bozzetto.

Ritenendo di intravedere, *prima facie*, una chiara forma di responsabilità precontrattuale a carico dell'Amministrazione pubblica, ho inoltrato apposito intervento, sfociato nella deludente risposta secondo cui al richiedente non era mai stato promesso o garantito alcunché. Inoltre pareva evidente, secondo l'Amministrazione comunale, che la trattativa si era svolta su un piano puramente informale e con un Sindaco che, nel frattempo, non è più stato rinnovato nella sua carica. Secondo quanto asserito dall'Amministrazione comunale, non erano rinvenibili *ex post* elementi formali da cui potersi desumere con la necessaria oggettività l'effettivo e formale conferimento di un preciso incarico a quella persona.

Il caso si è concluso negativamente con grande disappunto del Cittadino, il quale ha sottolineato l'inaffidabilità di trattative con l'Ente pubblico condotte senza il supporto di una traccia documentale.

Nell'ambito dei rapporti precontrattuali, un altro caso è balzato immediatamente alla mia attenzione ed è quello di una persona che, dopo reiterate richieste rivolte all'Amministrazione provinciale per addivenire all'acquisto di un relitto stradale in disuso, aveva ricevuto dalla Provincia una formale comunicazione con la quale la si invitava a voler trasmettere il preliminare di accettazione della proposta corredato di apposito tipo di frazionamento per l'esatta individuazione della realtà.

Espletata la predetta formalità istruttoria, l'interessato si è rivolto al mio ufficio manifestando perplessità per l'inspiegabile silenzio mantenuto dalla Provincia negli anni successivi.

I Servizi provinciali da me interpellati hanno sorprendentemente messo in discussione, con le risposte recentemente trasmesse, la precedente volontà precisando che "la suddetta realtà, intavolata a

nome della Provincia Autonoma di Trento-Beni demaniali, riveste caratteristiche di pubblica utilità e potrebbe, in futuro, essere utilizzata per l'espletamento di funzioni istituzionali dell'Amministrazione provinciale relativi alla circolazione viaria". A prescindere dal fatto che nella precorsa corrispondenza si accennava all'avvio dell'apposita procedura di sdemanializzazione del relitto, ho ritenuto ovviamente necessario chiedere i motivi per cui le due risposte dell'Amministrazione, quella di qualche anno prima rivolta al diretto interessato, e quella più recente al mio ufficio, presentavano gli accennati elementi di contraddittorietà ed in definitiva perché si metta oggi in discussione la possibilità di addivenire alla stipula del contratto quando in passato si era invitata la parte privata a voler dar corso alla relativa istruttoria, con assunzione delle conseguenti spese.

Non ho ancora avuto le spiegazioni auspiccate. Pertanto in questa sede tengo a ribadire la mia disapprovazione per la condotta tenuta dalla competente Struttura della Provincia in quanto, pur considerando che la proposta di vendita non vincolava l'Ente se non ad avvenuta adozione dell'apposito atto deliberativo, è comunque incontestabile che, stando al tenore della comunicazione trasmessa al Cittadino, quest'ultimo, in veste di potenziale acquirente, avrebbe comunque dovuto produrre l'elaborato tecnico per non perdere l'opportunità offerta dall'Amministrazione.

Ora, delle due l'una. O l'invito a voler predisporre il frazionamento è stato rivolto al soggetto interessato in una fase in cui era prematuro predisporre apposita istruttoria in quanto non ancora definitive le valutazioni dell'Ente circa la vendita del relitto, oppure l'iniziale determinazione di procedere all'alienazione è stata successivamente rivista. Nell'una e nell'altra ipotesi non posso che esprimere dissenso per le modalità con le quali la trattativa precontrattuale è stata condotta.

Un rilevante esempio di amministrazione approssimativa, postosi in varie circostanze, è quello degli accordi tra privati ed Amministrazioni comunali per la permuta di terreni.

Spesso, soprattutto negli anni passati, avveniva che privati e Comune stipulassero contratti preliminari in cui si prevedeva una permuta tra terreno pubblico e terreno privato. Anziché dar luogo successivamente all'iter amministrativo necessario per far sì che il privato potesse acquistare il bene pubblico - che come è noto è assoggettato a vincoli di inalienabilità - i Comuni spesso hanno

lasciato in quiescenza il problema, mentre i privati, a loro volta, non hanno sollecitato una definizione della pratica.

Al contempo, però, sia il Comune che il privato prendono de facto possesso del bene permutando, ma de iure non ancora permutato.

Avviene così che dopo 20 anni il Comune può acquisire gratuitamente (in forza dell'art. 31 L.P. 6/93) il bene privato, mentre di contro il Cittadino, che non può usucapire il terreno pubblico, si trova privato sia del terreno che era stato suo, oramai di proprietà dell'Ente pubblico, sia del terreno pubblico di cui poteva tutt'al più avere il possesso ma non la proprietà.

In tali casi, mentre l'approssimazione è un vizio di cui il privato risponde col perdere ogni diritto, l'Amministrazione pubblica non può trattare le pratiche con approssimazione né con secondi fini, in quanto ha l'obbligo giuridico di definirle entro tempi certi (art. 3 L. P. n. 23/1992, art. 3 L. R. n. 13/1993).

Per i Comuni si tratta di un atto dovuto che, coinvolgendo necessariamente anche i privati, deve essere portato a compimento entro tempi predefiniti, salvo arrecare grave pregiudizio ai Cittadini che, a ventennio scaduto, si vedono proditoriamente spogliati del bene senza nessuna possibilità di essere in qualche modo risarciti.

Un interessante esempio di cattiva amministrazione riguarda una complessa vicenda insorta tra un Comune ed un Cittadino.

La questione era stata parzialmente affrontata in sede giudiziale e nasceva da una vantata usucapione, da parte del Cittadino, di due pp.ff. appartenenti al patrimonio disponibile del Comune.

Al fine di evitare il protrarsi della lite era sopravvenuto un accordo stragiudiziale per cui l'Amministrazione avrebbe ceduto a titolo oneroso al privato una delle due citate pp.ff., a condizione che il Cittadino stesso rinunciasse alle azioni giudiziarie intraprese. La vicenda era ormai definita e mancava solo la stipula formale del contratto.

Successivamente ed unilateralmente il Comune aggiungeva ad un accordo ormai concluso una ulteriore condizione non accettabile per il Cittadino.

Infine, avendo l'Ente pubblico procrastinato a lungo la vicenda, comunicava, nell'agosto 2000 di avere avuto conoscenza solo allora della sentenza (di due anni prima) di appello che dava ragione al Comune circa la pretesa usucapione delle pp.ff. contese da parte del Cittadino.

Da notarsi che la sentenza di appello era già stata pubblicata ben prima che il Comune deliberasse di addivenire alla transazione di cui sopra: l'accordo pertanto non poteva che servire ad evitare il giudizio di Cassazione.

Alle obiezioni in diritto formulate dall'istante ed ai numerosi interventi del Difensore civico, il Comune ha risposto in maniera sostanzialmente elusiva e solo dopo molti solleciti.

L'Amministrazione de qua, oltre a snobbare il Cittadino si è in buona sostanza disinteressata anche della stessa funzione del Difensore civico.

Ho ricevuto anche una contestazione relativamente alla pubblicazione e alla documentazione prevista in un bando, predisposto dalla Provincia, per l'affidamento di un servizio mediante un appalto- concorso.

Ho ritenuto doveroso contattare i competenti Uffici provinciali e ho potuto appurare che le contestazioni sollevatemi riguardavano una modifica apportata al capitolato speciale successivamente alla data di pubblicazione del bando ma che la stessa non pregiudicava in alcun modo i soggetti interessati alla presentazione della domanda di partecipazione, in quanto la certificazione oggetto della modifica veniva richiesta solamente all'atto di aggiudicazione. Inoltre ho potuto rilevare ai fini della regolarità della procedura di gara, che l'Amministrazione ha proceduto alla pubblicazione della rettifica apportata al capitolato sugli stessi quotidiani nei quali era comparso l'avviso.

LE ESPROPRIAZIONI

Molteplici e variegata sono state le questioni trattate nella materia espropriativa.

Fra gli altri si deve segnalare il caso di un Cittadino che ha subito un primo esproprio con un decreto del 1992, con delle indennità stabilite, data l'epoca, dalla normativa allora in vigore e precisamente la L.P. 31/72. Successivamente, il medesimo Cittadino, con altro e nuovo decreto del 1995 ha subito l'espropriazione della rimanente area che, pur di metratura quasi doppia rispetto a quella già espropriata, è stata assoggettata alla determinazione di stima prevista dalla legge applicata per il primo esproprio, all'epoca non più in vigore.

Tale non adeguata valutazione, che ha determinato una indennità inferiore rispetto a quella prevista dalla legge attualmente vigente, è dipesa dal fatto che, essendo già stata determinata l'indennità di espropriazione unitaria, il solo aumento della superficie esproprianda anche se di quasi il doppio di quella espropriata, non può legittimare l'adozione di un diverso criterio di stima. Mentre per le realtà non originariamente previste nel piano delle espropriazioni la determinazione dell'indennità viene stabilita ai sensi della legge attualmente vigente.

Quindi la legge di settore prevede che nel caso di sola rettifica della superficie necessaria alla realizzazione dell'opera staccata dalle realtà per le quali l'indennità era già stata determinata prima dell'entrata in vigore della Novella provinciale, trovano applicazione i criteri di stima già utilizzati, qualora invece il procedimento comporti anche l'espropriazione di particelle originariamente non previste e per le quali l'indennità non era stata determinata trovano applicazione i nuovi criteri di stima previsti dalla L.P. 6/93.

Altro problema di rilievo rappresentatomi in materia espropriativa è quello di un Cittadino che ha seguito di una espropriazione di parte dei suoi fondi agricoli si è trovato ad avere delle aree residue che per la loro ubicazione e modesta entità non si prestavano più ad alcun utilizzo agricolo.

La situazione venutasi a determinare ha indotto l'espropriato a proporre l'acquisizione delle frazioni residue di tali aree al patrimonio provinciale, ma l'interessato si è visto respinta l'istanza in quanto la stessa andava formulata, come precisato nell'avviso di avvenuto deposito della procedura espropriativa presso la segreteria comunale entro il termine dei 15 giorni dalla notifica dell'avviso medesimo o nel più ampio periodo antecedente l'emissione del provvedimento di autorizzazione al piano delle espropriazioni.

Pertanto, nonostante il ridotto utilizzo agricolo sia stato determinato dalla procedura espropriativa, una possibile acquisizione dell'area residua è ora proponibile con una idonea istanza di proposta di vendita ai competenti Servizi provinciali che potrebbero sottoporre alla Giunta provinciale di valutare l'opportunità dell'acquisizione.

Più persone mi hanno rappresentato il loro dissenso per il ritardato pagamento delle indennità previste per l'esproprio di fondi in occasione di lavori realizzati da molti anni prima.

Diverse contestazioni si sono avute anche riguardo alla sussistenza dei requisiti di legge necessari per l'attivazione della procedura prevista dalla vigente Legge provinciale in materia di espropriazioni per la regolarizzazione tavolare delle vecchie pendenze, prescindendo dalla procedura espropriativa e quindi anche dal pagamento delle indennità.

In una di queste occasioni ho appurato che la mancanza dell'indennità conseguiva all'adozione di una delibera assunta da una Giunta comunale che considerava le realtà private occupate da più di vent'anni da una strada comunale. Tali presupposti temporali, necessari per l'adozione della decisione precisata, mi sono stati riferiti dal Cittadino non corrispondenti al vero.

Alla luce di queste premesse ho quindi dovuto rappresentare a quel Comune, seppure non convenzionato, la contestazione riferitami, invitandolo a porre in essere le opportune verifiche del caso.

Ciò ha determinato da parte di quel Comune l'annullamento della deliberazione di regolarizzazione per la riscontrata mancanza del presupposto temporale prescritto dalla normativa di settore.

Il settore urbanistico si conferma anche quest'anno come uno dei più problematici, quanto meno da un punto di vista numerico considerato che si sono avute varie e numerose richieste di intervento.

Si tratta quindi di uno dei campi particolarmente interessati da incomprensioni tra Cittadino e Pubblica Amministrazione. Vi è però da osservare come la materia si presti facilmente, per sua intrinseca natura, a contestazioni e richieste di intervento le quali, in realtà, mascherano talvolta le reali intenzioni dei reclamanti, che altro non sono se non quelle di rivalsa nei confronti di vicini o confinanti.

L'ufficio non può tuttavia sottrarsi al suo ruolo nel momento in cui le segnalazioni evidenziano aspetti di pubblico interesse, per i quali è necessario il coinvolgimento dell'Ente pubblico.

La materia urbanistica presenta una notevole varietà di situazioni ed esempi significativi, sia sotto il profilo più strettamente attinente alla attività di edificazione sul territorio provinciale, sia dal punto di vista dei criteri – a volte inaccettabili – con cui le Amministrazioni comunali gestiscono le proprie attività.

a) La pianificazione urbanistica. Le modifiche al Piano Regolatore Generale (P.R.G.).

Merita qui di essere contemplato il principio di democratizzazione dell'iter formativo degli strumenti urbanistici, che, col prevedere in particolare la possibilità di formulare osservazioni al P.R.G., garantisce una valutazione seria solo nel caso in cui l'Amministrazione comunale sia realmente disposta a valutare le obiezioni mosse dagli interessati.

Vi sono molte Amministrazioni comunali che dimostrano scarsa propensione a valutare le istanze dei Cittadini, usando del potere loro concesso dalla legge senza preoccuparsi di motivare scelte che paiono irragionevoli.

Uno dei problemi che ripetutamente mi è stato presentato è l'assenza di risposta da parte del Comune a fronte della presentazione, anche ripetuta, di osservazioni al P.R.G.

In parecchi casi il Comune ha sostenuto che si trattava di PRG in fase di progettazione e che le osservazioni pervenute sarebbero state esaminate in fase di redazione del nuovo Piano.

Ciò che fa specie è che agli interessati non è stata comunicata l'esatta fase di esame delle osservazioni presentate, secretando in pratica le fasi del procedimento amministrativo e neglignendo a precisi disposti di legge, così che gli stessi hanno ritenuto che le osservazioni, sebbene presentate, non siano state in alcun modo esaminate.

Un altro problema molto frequente propostomi dai Cittadini è la richiesta di variante al Piano regolatore Generale. La poca conoscenza della complessa normativa di settore e del particolare iter di approvazione del Piano Regolatore Generale fa sì che le osservazioni pervengano al Comune prima dell'adozione del Piano da parte del Consiglio Comunale.

Un altro caso concerne la richiesta di autorizzazione alla trasformazione di alcune particelle di bosco sottoposte a vincolo idrogeologico per il ripristino prato.

A seguito di ciò il Comitato tecnico Forestale, con propria deliberazione, disponeva l'accoglimento dell'istanza in questione sotto il profilo idrogeologico e forestale, pur prescrivendo dettagliatamente accorgimenti e prescrizioni.

L'Ufficio Distrettuale Forestale, tuttavia, prima di poter assegnare il materiale legnoso (che di fatto permette il taglio del bosco), è tenuto a verificare che l'interessato abbia ottenuto la concessione o l'autorizzazione edilizia, atto finale di concessione che dimostra la titolarità del bene e che, a norma della disciplina urbanistica, costituisce l'atto ultimo che il Comune può rilasciare solo dopo l'acquisizione, da parte dell'interessato dell'autorizzazione del vincolo idrogeologico e di quella paesaggistica.

Nel caso in cui l'intervento non necessiti del rilascio della concessione od autorizzazione edilizia, comunque l'interessato deve dimostrare di essere in possesso dell'autorizzazione paesaggistica se l'intervento ricade, come quello in questione, in area a tutela ambientale.

In particolare la trasformazione di coltura, comportando un'alterazione permanente dell'assetto paesaggistico ed ambientale del territorio deve essere oggetto della autorizzazione paesaggistica, ancorché autorizzata dai competenti organi forestali ed indipendentemente dalla destinazione urbanistica dell'area.

Nel caso in questione il personale forestale non ha ancora provveduto all'assegno delle piante perché l'interessato, pur informato dei fatti, non ha presentato l'autorizzazione edilizia o, ove questa non fosse

dovuta, l'autorizzazione paesaggistica o altro documento attestante che nel caso specifico essa non è necessaria.

Un Comune, giusta alcune pratiche gestite presso l'Ufficio del Difensore civico, poco propenso a preoccuparsi che le proprie scelte siano razionalmente sostenibili, ha ritenuto di poter sottoporre a vincolo espropriativo alcuni fondi privati al fine di realizzare in loco dei parcheggi pubblici.

Gli interessati facevano fra l'altro presente che la realizzazione dei parcheggi avrebbe creato vari problemi atteso che gli stessi erano stati posizionati in un dato modo piuttosto che non in un altro.

Il Comune ignorava tali richieste ed all'intervento del Difensore civico rispondeva in maniera significativa. Non contestava difatti la fondatezza delle lamentele proposte dagli interessati, né negava che le alternative proposte fossero ragionevoli, ma astutamente si rifugiava dietro all'impossibilità giuridica di modificare quanto già deciso.

Alla obiezione del Difensore civico che specificava come in realtà la scelta effettuata fosse giuridicamente modificabile, non rispondeva affatto, così dimostrando la pretestuosità degli argomenti precedentemente adottati.

Se da un lato, a fronte di tali situazioni attinenti al merito e non alla legittimità dell'azione amministrativa, il Difensore civico non può formulare alcuna censura, ma limitarsi semplicemente a chiedere una seria valutazione delle obiezioni mosse, è anche vero che, in linea di principio, le Amministrazioni dovrebbero preoccuparsi un po' più seriamente della ragionevolezza e della democraticità del loro operato.

Spesso peraltro i problemi urbanistici non riguardano di per sé la pianificazione ma la fase attuativa degli strumenti urbanistici. Avviene così a volte che per ragioni non ufficialmente dichiarate restino lungamente irrisolti abusi da parte dei Comuni.

Così, un Comune interpellato circa abusi edilizi compiuti dal titolare di un albergo della zona, ha più volte mostrato, fornendo risposte a sproposito, di non voler procedere a rilevare gli abusi segnalati.

Una delle situazioni più frustranti per il Cittadino è poi quella dei vincoli di inedificabilità imposti su fondi privati e reiterati più e più volte non solo in spregio alla giurisprudenza di settore ma soprattutto di quel retto buon senso che non può mai essere bandito

da un ragionamento giuridico, salvo che sia espressamente la legge a prevedere una disciplina particolare.

Si è in tal senso rivolto al Difensore civico un Cittadino, lamentando che il suo fondo risulta assoggettato da circa trent'anni - grazie a continue reiterazioni - a vincolo urbanistico, senza che il bene sia poi stato espropriato e senza che gli sia stato corrisposto alcun indennizzo.

Il caso è significativo del modo con cui in talune circostanze si liquida la posizione del *quivis de populo*, quando la Corte Costituzionale ha più volte affermato che un vincolo urbanistico non può, di norma, oltrepassare il quinquennio, a meno che il Comune non intenda indennizzare.

b) I provvedimenti edilizi e la clausola "salvi i diritti di terzi".

Un primo rilevante problema che sorge è quello del rilascio di concessioni o autorizzazioni edilizie con la clausola "fatti salvi i diritti di terzi", comunemente contenuta in tali provvedimenti.

E' avvenuto, a titolo di esempio, che in un Comune in cui ben si sapeva che una determinata strada privata era gravata da servitù di passo con automezzi, sia stata rilasciata un'autorizzazione al proprietario della strada per creare in loco un parcheggio che restringeva nettamente la sede stradale. In altre parole, mentre dichiarava di far salvi i diritti di terzi, il Comune ha contestualmente violato gli stessi diritti. Accedendo infine alla tesi del Difensore Civico, il Comune ha ottenuto lo spostamento del parcheggio in altra zona.

Ora, il Difensore civico è intervenuto più volte, in questa ed analoghe situazioni, rilevando che se da un lato è indiscutibile che l'autorità amministrativa non ha competenza in caso di disputa tra privati, dall'altro quando viene emesso un provvedimento amministrativo che vada chiaramente ad incidere su diritti privati il discorso muta.

Se dagli elaborati tecnici prodotti a corredo dell'istanza, da documenti provenienti dal tavolare o da una conoscenza diretta che l'Amministrazione comunale ha della situazione di fatto, risulta *de plano*, in maniera inequivoca, che colui che chiede il provvedimento concessorio o autorizzatorio non ha il diritto vantato, l'Amministrazione non può disinteressarsi di tale risultanza.

Qui non si tratta difatti di sostituirsi ad un giudice nel valutare una questione controversa ma di non rilasciare un atto concessorio con la pilatesca ed ipocrita clausola “fatti salvi i diritti di terzi” quando è lampante ed indiscutibile che l’atto anziché fare salvi tali diritti va direttamente ad incidere sugli stessi.

Il principio generale di responsabilità dell’ordinamento, difatti, vuole che colui a cui sia imputabile un danno ingiusto causato consciamente - come nel caso di specie - sia chiamato a pagare per il danno medesimo.

In ultima analisi, non è accettabile che i Comuni avallino, ben sapendolo, le prepotenze di Cittadini ai danni di altri Cittadini, così fra l’altro originando e moltiplicando a dismisura il contenzioso giudiziale.

Analogamente, sono stati segnalati casi di rilascio di concessioni edilizie per la sopraelevazione di case di abitazione che avrebbero pregiudicato e violato i diritti dei confinanti, avendo realizzato l’opera senza alcun consenso del confinante, peraltro, in molti casi, titolare di un diritto iscritto tavolarmente. In tali casi ebbi più volte ad osservare che qualora dal progetto o dagli elaborati tecnici prodotti dal richiedente sia direttamente riscontrabile l’inosservanza di una qualche norma contenuta negli strumenti urbanistici od edilizi, il Comune è tenuto a rilevare il contrasto, altrimenti nel dichiarare di far salvi i diritti dei terzi il Comune contestualmente li viola.

In un caso le presunte irregolarità consistevano nella realizzazione di opere in difformità della concessione edilizia, nel mancato rispetto della destinazione di fondi comuni e nella violazione dei diritti di consorzialità, diritti che all’Amministrazione comunale erano conosciuti a priori.

Quindi, in questo caso come in altri casi, pur avendo potuto constatare la conformità dei lavori eseguiti rispetto alla concessione edilizia, ho ritenuto doveroso intervenire per evidenziare al Comune che tale concessione era stata rilasciata in evidente violazione di diritti di terzi. Invero, trattandosi di diritti, nella specie di diritti di terzi, ben conosciuti a priori dall’Amministrazione comunale, questa a priori ha il dovere di negare il titolo autorizzativo.

Un altro Cittadino ha contestato il rilascio di un provvedimento autorizzatorio in ordine alla posa da parte di un privato di un

cancello su una stradina, a carico della quale grava servitù prediale di passaggio in suo favore. Oltre che richiamare l'Amministrazione comunale ad una verifica del rispetto delle norme sancite dal Codice della Strada, anche in questo caso come in moltissimi altri, ho rilevato come l'opera progettata dal richiedente risultasse lesiva dei diritti di terzi e come siffatta circostanza fosse rilevabile dalla lettura degli elaborati progettuali presentati, per modo che nel caso di specie il diritto di che trattasi veniva a subire una vera e propria *reformatio in peius* per effetto di un atto della Pubblica Amministrazione. Ho motivo di ritenere che, conoscendo a priori la lesione di tali diritti, il Sindaco non possa legittimamente rilasciare il titolo richiesto con la clausola "salvi i diritti di terzi".

Ho chiesto quindi a quel Comune di voler procedere al ritiro dell'atto medesimo. Così non è stato, anche se, per amore di verità, devo riconoscere come il Comune, a seguito del mio intervento, abbia svolto un ruolo decisivo per favorire un accordo fra le parti e scongiurare così l'approdo del caso in sede giurisdizionale.

c) Difficoltà interpretative: in diritto e in fatto.

Interessante, in materia urbanistica, un caso interpretativo.

Il Comune coinvolto ha negato ad un Cittadino la possibilità di costruire un garage a poco meno di 5 metri di distanza dal confinante, cioè ad una distanza inferiore a quella ordinariamente prevista dal regolamento comunale.

Il regolamento comunale de quo prevede varie deroghe a tale distanza, una delle quali riguarda il caso in cui le zone confinanti su cui si edifica siano di uso privato e di proprietà dello stesso soggetto. L'istante ed il confinante avevano allora costituito una servitù per evitare il rispetto della citata distanza.

In effetti le norme in materia di distanze hanno di regola carattere inderogabile, in quanto poste in essere per ragioni di igiene e sanità. Nel caso di specie, peraltro, il tenore della norma dimostrava chiaramente la natura non inderogabile del principio, atteso che se le distanze fossero state fissate per ragioni di igiene non sarebbe stato possibile valicarle neppure ad opera dello stesso proprietario. Se le distanze invece erano giustificate da ragioni di proprietà, l'accordo con il vicino proprietario doveva consentire di valicarle.

Il Comune giustificava in definitiva il diniego col rilevare come la norma invocata fosse eccezionale e pertanto non estensibile a situazioni analoghe. La norma in realtà non poteva essere ritenuta

ragionevolmente eccezionale, in quanto sarebbe piuttosto ameno sostenere che il legislatore voleva consentire al singolo privato di tenere una situazione antigienica, mentre non voleva di contro consentirlo a due privati confinanti d'accordo in tal senso.

Quello citato rappresenta dunque un significativo esempio di come a volte anche Comuni che operano correttamente possano fornire soluzioni rigide a fronte di norme e casi concreti che richiederebbero maggior duttilità.

A volte poi, la pretesa interpretativa dell'Ente coinvolto diviene arbitrio quando per eccesso di zelo, o per altre ragioni, la soluzione fornita non presenta agganci reali con il dettato legislativo ed il Cittadino viene gravato di oneri non previsti.

E' così avvenuto che un Cittadino chiedesse all'Ufficio distrettuale forestale di Trento le prescrizioni da osservarsi al fine di realizzare una strada sterrata in località sottoposte a vincolo idrogeologico.

La normativa di riferimento è chiara nello specificare che spetta all'Amministrazione forestale la fissazione delle prescrizioni da adottarsi per effettuare movimenti di terreno, mentre una giurisprudenza ormai datata riconosce l'illegittimità di un provvedimento che anziché limitarsi a prescrivere le modalità esecutive dell'opera vieti semplicemente i movimenti di terra. Nel caso di specie, l'autorità competente ha vietato al privato la realizzazione di un intero tratto di strada.

In fase di ricorso amministrativo l'autorità sopraordinata non ha inteso sconfessare - come avrebbe dovuto fare - il provvedimento illegittimo de quo, ed ha respinto il ricorso, riconoscendo però - un colpo al cerchio e un colpo alla botte - il diritto dell'istante a sistemare la strada, ma subordinandolo alla produzione di una relazione geologico-tecnica prevista ai fini del rilascio della concessione edilizia *ad hoc*; concessione edilizia che non è di competenza, ovviamente, degli uffici forestali ma del Comune e che pertanto agli uffici forestali non compete né valutare né chiedere.

L'esempio citato è significativo in quanto evidenzia da un lato le ragioni di quella sfiducia di cui parla la dottrina giuridica con riferimento ai ricorsi gerarchici, dall'altro la tendenza, a volte, delle Amministrazioni, ad esorbitare dai poteri previsti *ex lege*, aggravando illegittimamente procedimenti amministrativi in controtendenza con i principi sanciti dalla legge sul procedimento amministrativo.

Di contro vi sono stati casi in cui l'intervento del Difensore civico ha trovato corrispondenza nella ragionevolezza delle Amministrazioni destinatarie.

Degno di nota, sempre in materia urbanistica, è l'intervento sanzionatorio effettuato da un Comune a carico di un Cittadino, sulla scorta di erronei presupposti in fatto ed in diritto. In seguito ad alcuni interventi del Difensore civico, il Comune, che mai aveva inteso scorrettamente sostenere false prospettazioni, riconoscendo il proprio abbaglio ha provveduto al ritiro della sanzione erroneamente irrogata.

Analogamente un Comune si è attivato, nel pieno rispetto della legge, al fine di consentire il superamento degli ostacoli giuridici inizialmente sorti per l'installazione di un ascensore in una palazzina privata. Il provvedimento in deroga è stato concesso, su intervento del Difensore civico, considerate le effettive difficoltà motorie delle persone richiedenti.

Un caso approdato al mio ufficio e che non è stato, a mio avviso, trattato con la dovuta attenzione da parte di un Comune, è quello di una persona che ha segnalato il continuo apporto di terra davanti ad una finestra della propria abitazione da parte di un vicino. A dispetto della tesi sostenuta dal Comune, tesi per la quale quei movimenti di terra erano da ritenersi "di lieve entità" e non tali da alterare la morfologia dei luoghi, il Cittadino insisteva nella sua richiesta documentando con una serie di fotografie eseguite in tempi diversi l'innalzamento del terreno di oltre un metro davanti a quella finestra.

Malgrado ciò il Comune ha ribadito con fermezza la propria prospettiva dei fatti affermando che "non traspaiono i movimenti di terra denunciati", ignorando quindi totalmente la documentazione fotografica accennata, senza nemmeno fornire spiegazione dei motivi per cui la stessa non era giudicata attendibile.

È fin troppo evidente che, in questi casi, la posizione di parte e la mancanza di obiettività da parte del Comune diviene oggetto di critica e di profonda insoddisfazione del Cittadino.

Altra persona ha riferito di avere incontrato difficoltà in ordine alla richiesta di concessione edilizia finalizzata alla realizzazione di un garage interrato nei pressi dell'abitazione.

Il parere espresso dalla commissione edilizia comunale in occasione di una seduta tenuta due anni e mezzo addietro, era stato in senso unanimemente favorevole, avendo considerato l'opera "compatibile con gli strumenti urbanistici". Il Cittadino, dopo avere correttamente e prontamente adempiuto ad una prescrizione imposta, si attendeva pertanto legittimamente il rilascio del provvedimento richiesto.

Era pertanto giunta alquanto inaspettata una successiva nota con la quale l'Amministrazione comunale, dopo oltre due anni, provvedeva a richiedere un supplemento di documentazione, che in un primo tempo non era stato ritenuto evidentemente necessario, e nel contempo precisava che "per il rilascio della concessione edilizia è necessario attivare la procedura di deroga urbanistica in quanto l'opera non presenta la conformità urbanistica". Ciò in apparente contrasto con il parere già espresso due anni prima.

Ad una mia richiesta di spiegazioni il Comune ha chiarito che, erroneamente, in sede di prima istruttoria, l'intervento era stato giudicato compatibile con gli strumenti urbanistici. Ciò non poteva peraltro legittimare il rilascio di un provvedimento che le norme non consentivano di rilasciare. Un esame più attento della pratica, o almeno una sua revisione in tempi che avrebbero dovuto essere molto più brevi, avrebbero potuto eliminare il disagio di un'inutile, troppo prolungata, attesa.

d) Il contributo di concessione.

Per quanto attiene le numerose questioni in tema di contributo di concessione si deve osservare come il prezioso apporto consultivo del Servizio Urbanistica e tutela del paesaggio, sia nei confronti del Difensore civico e sia, soprattutto, nei confronti dei Comuni, sia spesso determinante.

Ciò che mi appare discutibile è l'atteggiamento di quei Comuni che, dopo aver ritenuto di interpellare gli uffici provinciali, protraggono sine die l'adozione di un provvedimento di merito o, nelle ipotesi peggiori, addirittura disattendono quel parere da essi stessi richiesto. In un caso affrontato nel corso dell'anno, solo dopo mio intervento il Comune ha deciso di dar corso alla pratica, che giaceva presso l'ufficio tecnico comunale in attesa di una definizione, a distanza di mesi dal rilascio del parere urbanistico.

Anche in un altro caso in cui il destinatario della concessione edilizia aveva sottoposto all'Amministrazione comunale una richiesta di

restituzione di oneri pagati in eccesso, ho dovuto insistere con interventi e solleciti affinché mi venisse comunicato, a distanza di quasi sei mesi dal primo interpello, non già che l'auspicata decisione era stata adottata, ma che il caso sarebbe stato prontamente affrontato.

In presenza di un preciso parere del Servizio provinciale competente, la fattispecie poteva essere agevolmente risolvibile in tempi più accettabili; il parere infatti sollevava il Comune da difficoltose disquisizioni di carattere tecnico, in quanto forniva agli uffici ogni elemento utile a dirimere il caso.

In questa circostanza, non è comprensibile la titubanza del Comune ad affrontare la situazione, per quanto problematica, essendo già provvisto della soluzione tecnica fornita con solerzia e competenza dagli uffici provinciali.

Un increscioso caso di disinformazione, le cui pesanti conseguenze ricadono purtroppo sul Cittadino per il principio, dal sapore vessatorio, dell'inescusabilità dell'ignoranza della legge, è stato rappresentato da una persona che non ha potuto beneficiare delle norme in tema di riduzione del contributo di concessione per la prima abitazione.

Nella specie il Comune comunicava al Cittadino l'impossibilità ad accogliere la relativa domanda in quanto avanzata con un ritardo di tre anni rispetto al momento del ritiro della concessione. Pur dovendo prendere atto che all'epoca del pagamento del contributo il soggetto richiedente non aveva formalizzato alcuna richiesta di applicazione della norma agevolata, non ho potuto non rimarcare come l'atteggiamento di acquiescenza prestato in quel medesimo frangente in ordine ad una richiesta di contributo nella misura ordinaria, fosse stata esclusivamente frutto di disinformazione relativamente alle norme che tale agevolazione contemplano. Ora, se è vero che tale condizione soggettiva dell'istante è considerata inescusabile, è però indubitabile che compete all'Ente pubblico un ben preciso onere di completa informazione nei confronti dei Cittadini, affinché le norme possano essere correttamente applicate nei casi in cui sussistono le condizioni ed i requisiti sostanziali per farlo.

Non credo accettabile che i Cittadini debbano rinunciare all'esercizio di determinati diritti per un problema di disinformazione riguardo a norme che un Cittadino comune normalmente non conosce.

L'ABITABILITA'

Con un comunicato datato maggio 1998 un Cittadino veniva invitato presso gli uffici comunali per la definizione della pratica di abitabilità inerente l'edificio ove il medesimo aveva stabilito la propria dimora abituale. Presentata, di lì a poco, la documentazione integrativa mancante, nessun provvedimento era stato adottato né di conseguenza comunicato al Cittadino, ingenerando così nel medesimo la presunzione legale del silenzio-accoglimento, *qui tacet consentire videtur*.

Con grande sorpresa, pertanto, veniva successivamente recepita dal Cittadino una formale comunicazione di verbale di accertamento, elevato dalla polizia municipale due anni dopo, in cui si rilevava che l'immobile risultava abitato "senza che per lo stesso fosse stato rilasciato il certificato di abitabilità".

Ho ritenuto di dover insistere con più richieste scritte per avere da quell'Amministrazione comunale una spiegazione del prolungato silenzio in ordine alla pratica per l'abitabilità. Mi sono state trasmesse due successive note che non ho potuto ritenere esaustive ed ho dovuto, mio malgrado, comunicare al Cittadino l'archiviazione della pratica.

Questo è un chiaro esempio di cattiva amministrazione, di violazione *in toto* del complesso dei principi sul procedimento amministrativo, con responsabilità personali dei funzionari comunali che non hanno evaso la pratica entro i termini di legge.

L'EDILIZIA ABITATIVA PUBBLICA ED AGEVOLATA

Il settore che più di ogni altro ha assunto un ruolo principe nelle richieste formulate dai Cittadini al Difensore civico è quello concernente l'edilizia abitativa pubblica e privata.

Preliminarmente, devo ritornare su un argomento che, in quanto non riguardante un caso particolare, ma attinente a tutta la materia nel suo complesso, è degno della massima attenzione. Mi riferisco al problema, già sollevato nella precedente relazione, dei rapporti tra Ente titolare della materia dell'edilizia abitativa (Provincia) ed Enti gestori per delega (Comprensori e Comuni di Trento e Rovereto).

Sul piano fattuale, non esiste un *modus operandi* chiaro, trasparente, lineare, non esiste cioè una definizione dei rispettivi ambiti di operatività, a dispetto del provvedimento di delega chiaro, trasparente, lineare, che non lascia invece dubbi sui rispettivi ambiti di operatività.

Anche quest'anno ho acquisito la pesante denuncia di un Comprensorio il quale afferma la propria impotenza di fronte ad un'attività sempre più "ingessata" da norme irragionevoli che portano a decisioni inique nei confronti dei Cittadini, il cui diritto alla casa per molti rischia di divenire puramente illusorio.

Le denuncia a me pervenuta è stata indirizzata anche al competente Assessorato provinciale, che ne è quindi venuto direttamente a conoscenza per parte dell'Ente denunciante, al quale ho ritenuto di testimoniare il mio appoggio ed il cui coraggio non è stato peraltro apprezzato.

Insisto comunque anche in questa sede nell'affermare la necessità che l'istituto della delega venga attuato nel pieno rispetto della competenza da parte dell'Ente delegato (Comprensori e Comuni di Trento e Rovereto) a gestire la materia, senza dover sottostare a continui e mortificanti controlli da parte dell'Ente delegante (ed in particolare del Servizio Edilizia Abitativa della Provincia).

Il pieno rispetto della competenza dell'Ente delegato non esclude peraltro la possibilità di richiedere la collaborazione tecnica all'Ente delegante, specie laddove occorra ricercare una interpretazione delle norme conforme alla *ratio legis*, anzi questa deve essere vista in

un'ottica costruttiva, quindi apprezzabile nel momento in cui si pone l'obiettivo di pervenire ad una gestione sostanzialmente equa dei singoli casi.

Un diverso modo di impostazione dei rapporti tra Ente delegante ed Ente delegato va a discapito della chiarezza e della certezza giuridica ed i Cittadini hanno bisogno di poter fare affidamento sulla trasparenza e sull'efficienza dell'attività amministrativa, così come espressamente previsto dalla legge sul procedimento amministrativo.

a) L'edilizia abitativa agevolata.

Un Cittadino ha lamentato l'esclusione dalla graduatoria per gli acquisti in materia di edilizia abitativa agevolata, esclusione confermata poi anche a seguito di ricorso alla competente Commissione provinciale di vigilanza.

Nel caso accennato la motivazione di esclusione esplicitata nella comunicazione all'interessato si esprimeva testualmente nel modo seguente: "acquisto alloggio oggetto di intervento prima della presentazione della domanda".

L'interessato aveva ritenuto di proporre ricorso avverso la predetta decisione alla Commissione provinciale di vigilanza dal momento che la domanda di contributo per l'acquisto riportava la testuale indicazione "le informazioni e le condizioni di seguito dichiarate sono riferite alla data di apertura dei termini per la presentazione delle domande (al 1° ottobre)", per cui la data di acquisto dell'immobile al 12 ottobre si collocava in un'epoca posteriore.

Ciò dimostra, tra l'altro, che i formulari e le domande prestampate non sono approntati in maniera chiara, in quanto se il Cittadino avesse conosciuto a priori la conseguenza di un acquisto formalizzato pochi giorni prima rispetto al periodo consentito, non avrebbe avuto remora alcuna ad attendere qualche giorno in più per la stipula del rogito notarile, in modo da non incorrere nella sanzione inerente l'irrimediabile perdita del contributo per il quale possedeva tutti i requisiti di sostanza.

La decisione in sede di ricorso, scostandosi dal motivo addotto dal ricorrente, chiamava in causa motivazioni di altro genere che non dirimevano il contrasto e sulla base di tali argomentazioni confermava un rigetto che mi era apparso tutt'altro che pacifico alla luce di quanto illustrato.

Mi è stato risposto che "non rientra, né nella normativa, né nella prassi, la revisione delle decisioni adottate, peraltro adeguatamente

motivate e suscettibili di gravame avanti agli organi di giustizia amministrativa”.

Prendo atto di ciò, ma non posso non evidenziare come un contributo meno formalistico rispetto a quanto da me richiesto sarebbe stato auspicabile anche al solo fine di meglio comprendere il senso delle decisioni assunte e poterlo così spiegare al Cittadino.

Un altro Cittadino ha fatto presente come, a seguito del decesso della madre, usufruttuaria di un immobile in ordine al quale era stato accordato il contributo ex L.P. 18 giugno 1990 n. 16, per i figli si prospettasse il problema di un possibile rimborso del contributo stesso.

Ho osservato come, nel caso in cui il beneficiario del contributo sia il titolare del diritto di usufrutto sull'immobile, in caso di suo decesso non apparisse corretto esigere da chi era nudo proprietario all'epoca della concessione del beneficio la restituzione della somma in ossequio alla norma che prevede il subentro degli eredi nella posizione giuridica, e quindi anche negli obblighi assunti dal beneficiario. Ciò per la semplice ragione che il nudo proprietario, il quale diviene titolare del diritto di piena proprietà sull'immobile a seguito del decesso dell'usufruttuario, vede riespandersi il suo diritto di proprietà non già in virtù di successione ereditaria, ossia quale erede, ma in forza dell'estinzione automatica del diritto di usufrutto e conseguente consolidazione con la nuda proprietà.

La tesi da me sostenuta non è stata accolta, a quanto ho compreso, solo perché al momento del decesso, non essendo ancora concluso il relativo iter, la madre non poteva ancora essere considerata quale beneficiaria del contributo stesso.

Altro caso, il cui esito è stato alla fine quello auspicato, ma che è degno di nota per la motivazione, assolutamente non condivisibile, inizialmente addotta a fondamento del diniego di contributo per il risanamento dell'abitazione, è il seguente.

Nei confronti del richiedente era stato adottato un provvedimento di diniego relativamente al contributo richiesto per il mancato rispetto del termine inizialmente stabilito, dovendo ritenersi decaduto l'ulteriore termine così come prorogato su istanza di parte, essendo venuta meno la motivazione per la quale la proroga stessa era stata concessa: nella specie si trattava di consentire la produzione agli atti di una concessione in variante da rilasciarsi dal Comune.

Esaminato il carteggio, era chiaro come il nuovo termine, perfettamente rispettato dal soggetto richiedente, dovesse ritenersi a tutti gli effetti sostitutivo del precedente. Una volta infatti comunicato al Cittadino che l'Amministrazione ha ritenuto di concedere la proroga, non è poi legittimo lamentare il mancato rispetto del termine inizialmente fissato per il solo fatto che sono venuti a mancare i presupposti della proroga stessa.

Il Cittadino aveva, nella specie, correttamente ottemperato al termine prorogato presentando entro quella nuova scadenza i documenti in suo possesso. La concessione in variante non era invece stata presentata per impossibilità oggettiva determinata dal mancato rilascio del provvedimento da parte del Comune.

La circostanza del mancato rilascio del provvedimento da ultimo citato non poteva peraltro essere conosciuta dal privato se non dopo apposita comunicazione, avvenuta questa successivamente alla prima scadenza, per modo che il termine inizialmente fissato non sarebbe stato in ogni caso onorabile.

Altro caso meritevole di considerazione è la revoca dei contributi provinciali per l'acquisto di un alloggio che ha preso l'avvio dalla richiesta dei coniugi acquirenti di estinguere, con un anticipo di circa sei mesi rispetto al termine decennale, l'ultima parte del relativo mutuo assistito da contributi provinciali, richiesta da cui appariva una residenza che non corrispondeva all'indirizzo dell'alloggio oggetto di contributi.

Tale divergenza ha determinato una serie di indagini promosse dal Servizio provinciale competente (che si è avvalso anche dell'opera dei Vigili Urbani), indagini estese anche a precise verifiche (tra cui consumi di energia elettrica) relative all'alloggio in questione, finalizzate ad accertare l'ottemperanza all'obbligo di occupazione decennale dell'alloggio.

Considerato che dalle indagini effettuate si è riscontrato una occupazione solo parziale dell'alloggio nell'ultimo anno (il decimo), il Servizio provinciale competente provvedeva alla revoca dei contributi concessi e a comunicare ai soggetti interessati che l'apposito provvedimento amministrativo di autorizzazione alla conversione dei vincoli non può trovare applicazione nel caso di specie, in quanto si era accertata la mancata occupazione dell'alloggio nell'ultimo anno, come prescritto dalla norma.

b) L'edilizia abitativa pubblica.

Con riferimento alla legislazione provinciale in tema di edilizia abitativa pubblica si rileva anzitutto come il meccanismo contemplato in legge risulti essere a volte scioccamente punitivo ma si rileva anche come la cavillosa interpretazione ed applicazione della norma giuridica, avuto riguardo più ai profili meramente formali piuttosto che sostanziali, possa condurre non alla giustizia ma al suo contrario, oppure rivelarsi in realtà una interpretazione maliziosa e possa comportare uno scostamento da ciò che è giusto, oltre che uccidere lo spirito della legge.

Così è avvenuto che una madre di famiglia, co-fruttrice di un appartamento I.T.E.A., abbia ereditato dal proprio padre un immobile su cui gravava però un diritto di abitazione della moglie del defunto. Con mero riferimento all'acquisto ereditario ed al valore della rendita catastale della nuda proprietà, valore che superava di 239 lire il limite massimo di rendita annua previsto *ex lege*, si è decisa la revoca dell'assegnazione dell'appartamento.

In linea di diritto la revoca è corretta, ma da un punto di vista razionale non si stenta a definirla assurda.

Difatti, anzitutto l'immobile ereditato era gravato dal diritto di abitazione di un terzo, e dunque era assolutamente inutilizzabile da parte dell'interessata; in secondo luogo il sistema vigente non ha consentito di dare il dovuto rilievo al fatto che l'erede aveva da poco smesso di lavorare, avendo peraltro avuto un figlio, e che l'unico reddito effettivo, all'epoca, era quello del marito.

In ultima analisi, si può stigmatizzare la scarsa sensibilità della disciplina di settore nei confronti delle famiglie, disciplina che nel suo eccessivo rigore in ogni caso dimostra tutta l'inadeguatezza alla realtà moderna.

In definitiva, questa ed altre vicende in materia di edilizia pubblica dimostrano la piena validità e fondatezza dell'aforisma giuridico di ciceroniana memoria, *summum ius summa iniuria* - l'estremo diritto è spesso estrema ingiustizia, sottintendendo che il soverchio *rigor* - rigore nell'applicazione e/o interpretazione letterale e rigida della legge, proprio in quanto tale, può rivelarsi causa di vera e propria iniquità e quindi trasformarsi paradossalmente in una grande ingiustizia.

Di contro, va sottolineato un caso che ha evidenziato la disponibilità dell'ITEA nella regolarizzazione di una pratica erroneamente gestita. E' infatti avvenuto che per un errore venissero invertite le proprietà di due Cittadini acquirenti di alloggi prima detenuti in regime di edilizia abitativa agevolata. L'Istituto, interpellato al riguardo, ha dichiarato di essersi tempestivamente attivato al fine di risolvere il problema.

Nell'edilizia pubblica, un caso su cui ritengo di soffermare l'attenzione è l'esclusione dalla graduatoria di una domanda di assegnazione di alloggio in quanto la richiedente, essendo civilmente separata e ritornata a vivere presso la famiglia di origine, non costituiva nucleo monopersonale e tale stato non può essere considerato per le assegnazioni di alloggio ai sensi di quanto stabilito dalle disposizioni attuative, approvate dalla Giunta provinciale.

E' stato poi sottoposto al mio ufficio un problema sorto in relazione ad una richiesta di assegnazione di alloggio pubblico avanzata da un nucleo familiare composto di due anziani coniugi, richiesta che per lo stato di salute di uno dei due aspiranti avrebbe dovuto essere soddisfatta mediante assegnazione di un alloggio privo di barriere architettoniche.

Dopo quasi dieci anni di attesa e di reiterazione della relativa domanda, deceduto da poco il coniuge disabile, venne offerto al coniuge superstite l'auspicato alloggio "sbarrierato", alloggio certamente accettato se fosse stato offerto poco tempo prima. Di fatto l'assegnazione venne quindi rifiutata perché l'abitazione proposta non era oramai più adeguata alle nuove esigenze del nucleo familiare, composto di una sola persona che, non aspirava più ad un alloggio privo di barriere architettoniche ma semmai ad un alloggio meno decentrato, trattandosi di persona sola e anziana, priva di mezzi di locomozione autonoma.

Il caso qui rammentato, al di là della sua apparente singolarità, è stato menzionato perché è esemplare di un modo di amministrare l'assegnazione degli alloggi pubblici in maniera rigidamente ancorata ad una situazione statica del nucleo, quando invece è normale che i bisogni delle persone siano soggetti a mutamenti e alle dinamiche della vita che portano a radicali cambiamenti, anche nel giro di pochi mesi o settimane.

Nel caso di specie, al rifiuto che io riterrei più che giustificato di un alloggio non rispondente al bisogno della persona interessata, è

conseguita l'esclusione dalla graduatoria, con perdita anche della possibilità, prevista dalla legge, dell'integrazione del canone di locazione. Si è così penalizzata irrimediabilmente una situazione che invece meritava attenzione, a causa della scelta più che motivata di non poter accettare quell'alloggio che invece l'Ente pubblico considerava idoneo, dal punto di vista meramente dimensionale, alla richiedente.

Sono intervenuto per chiedere il reinserimento del nominativo in graduatoria ma senza ottenere il risultato auspicato.

Poca attenzione è stata dedicata, a mio avviso, anche al caso di un padre che aveva ripetutamente chiesto all'ITEA l'effettuazione di semplici opere di "sbarriamento esterno" al fabbricato, per agevolare la difficile situazione del figlio, ragazzo disabile con gravi problemi di deambulazione. L'interessato ha fatto presente di aver dovuto, in più di un'occasione, portare "a spalla" il figlio in caso di interruzione dell'alimentazione elettrica del montacarichi. Solo dopo una certa insistenza ho ottenuto quanto, a mio avviso, sarebbe stato doveroso fin da subito.

Ho poi segnalato come, in un caso posto alla mia attenzione, una persona fosse stata esposta a conseguenze piuttosto spiacevoli a causa di una insufficiente informazione da parte dell'Ente pubblico. La richiedente, aspirante assegnataria di un alloggio pubblico, si è vista depennata dalla graduatoria per non aver reiterato la propria domanda così come le norme richiedono periodicamente di fare. La notizia era stata appresa del tutto informalmente in occasione di contatti con gli uffici preposti all'istruttoria delle relative pratiche, uffici ai quali l'interessata sia era rivolta per avere delucidazioni su una improvvisa e non preannunciata sospensione del provvedimento di integrazione del canone di locazione.

Nel settore dell'edilizia pubblica non sono emersi solo problemi connessi alla applicazione o alla interpretazione della disciplina, ma anche di reclami riguardanti i rapporti di vicinato degli inquilini per i quali, in alcuni casi, ho anche proposto di effettuare sopralluoghi da parte del Servizio Inquilinato dell'ITEA, al fine di verificare se il comportamento del nucleo assegnatario poteva risultare in contrasto con le previsioni del regolamento delle Affittanze e in particolare con le norme di buon vicinato.

Permangono infatti all'interno di molti fabbricati assegnati dall'ITEA disagi per problemi di convivenza con inquilini che non intendono sentire ragioni quanto al rispetto delle norme più elementari di civiltà e buona educazione.

Desidero sottolineare come accorgimenti morbidi, quali semplici lettere di richiamo, non si siano mostrati efficaci in molti di questi casi, così come non mi pare idonea la soluzione di ventilati trasferimenti in altri fabbricati, ove il problema sarebbe destinato a ripresentarsi.

Non posso peraltro pensare che all'auspicata assegnazione di un alloggio si possa far coincidere la risoluzione di un problema, quello abitativo, con il sorgere di una situazione che, qualche volta, mi è stata descritta come di vero terrore per la forzosa convivenza con persone svincolate dal rispetto delle norme più basilari di civiltà.

A titolo di esempio posso citare il caso di una persona che ha lamentato la costante occupazione degli spazi comuni con autocarri e materiali ingombranti di vario genere, ad opera di un unico assegnatario e a danno di tutti gli altri, i quali non potevano perciò più utilizzare quegli spazi per il posteggio delle automobili.

Contattato l'ITEA ho appreso che si era preferito adottare un atteggiamento di tolleranza nella consapevolezza che quei veicoli e quel materiale costituiscono per quella famiglia un essenziale supporto lavorativo senza il quale sarebbe stato problematico un inserimento sociale del nucleo stesso.

In pratica, l'ITEA ha inteso distinguere i casi a seconda dei risvolti concreti ed umani, tanto più che le vigenti norme regolamentari consentono all'Istituto di derogare al principio per il quale i cortili sono normalmente destinati al parcheggio di soli autoveicoli, autorizzando anche il parcheggio di autocarri.

È comunque auspicabile un piccolo accorgimento, quello consistente nell'opportunità di informare di ciò tutti gli abitanti del fabbricato e di raccomandare, comunque, a chi si avvantaggia della deroga, il massimo rispetto anche delle esigenze altrui: questo, per prevenire per quanto possibile gli inevitabili disagi e possibili contrasti fra inquilini che una tale eccezionale deroga può comportare.

Altra questione affrontata anche di recente è quella inerente i criteri di calcolo dei canoni di assegnazione di alloggi e garages.

Mi è stato più volte rappresentato come, a fronte di una somma ragionevole richiesta per la locazione dell'appartamento, gli importi relativi ai garages, calcolati a quanto mi consta secondo criteri

diversi rispetto a quelli degli appartamenti, siano così sproporzionati da indurre la persona alla rinuncia del garage per impossibilità o estrema difficoltà a sostenere il relativo costo.

In base poi a norme recentemente introdotte, delle quali mi sfugge il filo conduttore, l'importo richiesto per l'appartamento non potrebbe in alcun caso essere inferiore all'importo corrisposto per il garage, per modo che il primo viene di necessità aumentato in modo da adeguarlo al secondo.

Si pone così all'assegnatario l'alternativa tra la scelta di accettare gli importi così adeguati, in modo da poter continuare a disporre anche del garage, e la rinuncia del garage, in modo da poter godere di un canone dell'alloggio più confacente alle proprie possibilità economiche.

Ancora, in tema di calcolo dei canoni di assegnazione degli alloggi, ho osservato come non si giustifichi, a mio avviso, il computo nel reddito del nucleo assegnatario della somma che viene percepita dal coniuge separato o divorziato quale contributo per il mantenimento dei figli minori, considerata la finalità per la quale la cifra stessa viene stabilita.

La risposta avuta dall'ITEA ribadisce il concetto di onnicomprensività della voce reddituale, intesa quale misura delle reali e sostanziali condizioni e disponibilità economico-finanziarie di ciascun nucleo familiare.

Nutro peraltro qualche riserva in proposito, non concordando appieno con tale opinabile interpretazione.

Anche le ipotesi di subentro nell'assegnazione dell'alloggio da parte delle persone conviventi con l'assegnatario, a seguito di decesso di quest'ultimo, sono oggetto di interventi da parte mia, soprattutto per il motivo seguente.

Ho potuto constatare come le norme che disciplinano la fattispecie in discorso non prevedano alcun criterio cui l'Ente debba ispirarsi nell'adozione del relativo provvedimento di accoglimento o di diniego. Tengo pertanto a ribadire il mio dissenso in ordine ad operazioni destinate ad incidere pesantemente nella sfera dei Cittadini, quando queste siano caratterizzate da una tale discrezionalità da sconfinare nell'arbitrio. E a maggior ragione e con vigore lo ribadisco in questa sede dal momento che l'Ente cui ho fatto pervenire le mie osservazioni in ordine ad un caso concreto sottopostomi, e poi risolto positivamente dalla competente Commissione di vigilanza, ha

replicato come le “opinioni espresse de iure condendo andrebbero più opportunamente dirette al legislatore”.

Nelle pratiche relative alla cessione degli alloggi in proprietà ai soggetti assegnatari si registrano eccessivi ritardi, dovuti alla lentezza con cui si affrontano le varie situazioni.

In un caso segnalato, dopo aver ricevuto nell'anno 1996 apposita comunicazione di inizio procedura, il Cittadino lamentava l'assoluto silenzio mantenuto dall'Ente pur dopo aver trasmesso la propria accettazione.

Dalle notizie riferite, un malaugurato errore nell'accatastamento delle cantine sarebbe stato la causa del ritardo nella stipula del contratto di trasferimento: semplicemente, il problema era stato accantonato, ben sapendo tuttavia gli uffici che la pratica andava affidata ad un tecnico per la modifica dell'accatastamento, onde poter successivamente procedere agli atti di alienazione.

Solo dopo il mio interessamento l'ITEA mi ha comunicato di aver incaricato un tecnico per la rettifica dell'errore iniziale.

Ciò che io contesto in questa sede è pertanto che, in simili casi, le pur legittime istanze del Cittadini non siano sufficienti a sbloccare situazioni di stallo, per le quali si rende indispensabile un intervento *ad adiuvandum* che di per sé, a fronte di una maggiore disponibilità dell'Ente a dialogare con il Cittadino, potrebbe essere superfluo.

Il caso che invece espongo qui di seguito l'ho segnalato direttamente all'Assessore competente affinché potesse valutare, in una prospettiva *de iure condendo*, l'opportunità di introdurre norme correttive per situazioni di questo tipo.

La situazione è quella di un nucleo familiare che, a seguito della perdita dei requisiti previsti dalla legge ai fini della permanenza nell'alloggio assegnato in locazione con patto di futura vendita, deve abbandonare l'abitazione detenuta, nella specie, da quasi un ventennio, nonostante la situazione patrimoniale e finanziaria non sia sostanzialmente mutata rispetto a quella di partenza. Il provvedimento pressoché certo di revoca conseguiva infatti, nel caso affrontato, alla semplice acquisizione per successione ereditaria e successivi atti di permuta e divisione, di un immobile non situato nel Comune di residenza, il cui reddito catastale superava di poco i limiti prefissati.

Mi chiedo se risponda ad un bisogno di giustizia esigere la rinuncia all'eredità per non perdere il diritto a mantenere l'alloggio, nei casi in

cui sia certo che i beni caduti in successione non siano di valore tale da modificare sostanzialmente la posizione patrimoniale e finanziaria del soggetto.

LA POLIZIA MORTUARIA E CIMITERIALE

La materia cimiteriale viene a torto considerata di second'ordine. Si tratta di un settore ove confluiscono aspettative di grande importanza, per l'attenzione e la sensibilità che i Cittadini si attendono in proposito, dato che qui vengono coinvolti i sentimenti umani più profondi e le tradizioni più radicate della gente trentina.

Il vigente ordinamento riserva una particolare tutela alla gestione e custodia dei cimiteri e locali annessi, alla polizia mortuaria e al sepolcro, alla concessione di aree e manufatti destinati alla sepoltura privata, alla cremazione, alla esumazione, estumulazione, ai trasporti funebri e in genere a tutte le attività connesse con la cessazione della vita e la custodia delle salme (D. P. R. 10 settembre 1990 n. 285 e succ. mod.).

Talune Amministrazioni comunali gestiscono la materia con criteri non sempre uniformi per tutti indistintamente i Cittadini, applicando per qualcuno solo le regole e per altri solo le deroghe, metodologia questa che si pone al di fuori di fondamentali canoni e che ha poca attinenza con la *pietas*, intesa come sentimento di venerazione e di rispetto dei defunti, e ciò può provocare veri e propri drammi.

A titolo di esempio cito quello di una signora che si rivolta al Difensore civico dopo avere appreso in maniera traumatica che il loculo prenotato per il defunto marito era stato occupato dalla salma di un'altra persona che casualmente portava lo stesso nome.

La segnalazione dello spiacevole episodio al Comune non ha dato l'esito auspicato dalla persona interessata, la quale avrebbe desiderato la traslazione della salma del marito nel loculo inizialmente prenotato. Ciò avrebbe comportato, com'è evidente, gravi disagi alla famiglia della persona ivi deposta e pertanto non si è ritenuto umanamente di dover insistere nella richiesta.

Il Comune ha correttamente ammesso che la causa determinante dell'errore era da attribuirsi all'omonimia dei due defunti.

Rimane peraltro l'amarezza per quanto accaduto. Certamente una maggiore attenzione nella trattazione di una questione di simile delicatezza sarebbe stata, a mio avviso, doverosa.

Desidero infine ricordare come l'attività del Difensore civico possa essere di aiuto in determinate circostanze, per venire in possesso di notizie che una persona non ha, talvolta, il coraggio di chiedere.

Questo è accaduto di recente, quando sono stato avvicinato fuori dal mio ufficio da una persona anziana che mi ha cortesemente pregato di voler appurare a quanto possono attualmente ammontare le spese per una cerimonia funebre e a chi eventualmente lasciare disposizioni per occuparsi del tutto ad avvenuto decesso.

Il Comune competente mi ha cortesemente fornito tutte le informazioni del caso, che ho passato alla persona interessata.

I LAVORI PUBBLICI - LE OPERE CIVILI – GLI ALLACCIAMENTI – I SERVIZI PUBBLICI

La materia dei pubblici servizi è spesso fonte di doglianze da parte dei Cittadini laddove siano richieste o previste delle controprestazioni e quando il provvedimento dell'Ente pubblico, pur giustificato in termini di mero diritto, viene - non sempre a torto - visto come pretestuoso.

Così avviene che i Comuni, mi riferisco a quelli di maggiori dimensioni, al fine evidente di percepire maggiori somme, aumentino ben oltre alle zone di centri storici le aree di parcheggio a pagamento, giustificando la scelta fatta con argomenti giuridicamente fondati ma a volte razionalmente pretestuosi.

Si afferma ad esempio di voler migliorare le condizioni di una determinata zona, mentre in realtà è chiaro che se ne sta peggiorando complessivamente lo stato e la situazione generale, specie dei residenti *in loco*.

Spesso difatti si innesca un meccanismo vizioso di scomodità e di effetto indotto per cui varie persone cercano di evitare tali aree ed occupano parcheggi più distanti dalle zone a pagamento, mentre i residenti sono costretti a loro volta ad allontanarsi ancora di più al fine di reperire posteggi a titolo gratuito.

Questo è un tipico esempio di mancata consultazione della comunità locale, *recte* dei residenti *in loco*, al fine di rilevare le effettive necessità dei Cittadini e il loro grado di soddisfazione per i servizi erogati.

La policroma gamma legislativa contempla anche l'anomala ipotesi di assoggettamento al "canone di depurazione", uno dei tanti balzelli previsti dal vigente ordinamento tributario, indipendentemente dal fatto che i Cittadini ricevono o meno il relativo servizio.

A questo riguardo ho ricevuto più di una lagnanza da parte di Cittadini, abitanti per lo più in piccole frazioni di montagna, non collegate al depuratore fognario del Comune di appartenenza e

costretti a pagare il canone di depurazione (ex art. 14 Legge n. 36/1994) per un servizio non ricevuto.

A fronte di queste situazioni, regolate da tassative disposizioni legislative, a nessuno è consentito discostarsene, per cui non resta che prendere atto ed adeguarsi, *durum hoc est sed ita lex scripta est - ciò è duro ma così è stata scritta la legge*, anche se le Amministrazioni comunali, con apposita disciplina regolamentare, potrebbero stemperarne il rigore introducendo opportune norme correttive.

In tema di servizi, ho invece riscontrato un apprezzabile comportamento di correttezza da parte della SIT, con sede in Trento, la quale merita di essere menzionata per la disponibilità, fin qui sempre dimostrata, nei vari casi prospettati, a risolvere le problematiche poste dai Cittadini.

Invero, i rapporti hanno riguardato per lo più questioni connesse all'allacciamento o alla sistemazione di condutture di vitale importanza per i Cittadini, quali sono la fornitura di acqua e di gas metano, ove, a fronte di aspetti controversi, la SIT si è sempre adoperata per trovare una soluzione equa e comunque di soddisfazione per i Cittadini.

Dimostrazione pratica della disponibilità della SIT a prendere in esame le varie situazioni rappresentate è il caso di seguito riportato. Un Cittadino ha ricevuto dalla SIT di Trento una fattura addebitante la spesa sostenuta per un intervento, dal medesimo sollecitato, a seguito dell'intasamento del ramale fognario della zona di sua abitazione.

Nell'osservare come il richiedente fosse solo uno degli oltre venticinque fruitori di quella condotta fognaria, e di trovarsi personalmente coinvolto nell'affare per il solo fatto di essersi assunto diligentemente l'onere di segnalare l'intasamento, ha chiesto il mio intervento ritenendo paradossale che l'Ente gli avesse poi fatto recapitare il conto.

La SIT, da me contattata ripetutamente, dopo un'iniziale difesa del proprio operato basata sull'assunto che la fuoriuscita era stata provocata dall'intasamento di una fognatura privata, a fronte dell'onerosità di un'eventuale ricerca degli altri fruitori di quel servizio, ha accettato di annullare la fattura inizialmente emessa, con ciò dimostrando grande disponibilità a rivedere posizioni della cui bontà si era mostrata peraltro inizialmente piuttosto convinta.

Di contro un Comune che aveva sempre garantito l'illuminazione di una strada la quale, sia pur privata, è posta in zona urbana, centrale, ed usata parzialmente per il transito veicolare e pedonale di non residenti, ha ritenuto di non dover più garantire neppure un punto luce in zona.

A nulla sono valse le rimostranze degli interessati, i quali ricordavano che la strada in questione è classificata come via e usata come tale, che *in loco* abitano vari Cittadini e che nella stessa via si trovano alcuni ingressi di uffici pubblici.

L'impressione che si ha, in casi come questi, in cui il concetto di servizio pubblico andrebbe applicato *cum grano salis*, è quello di un meccanismo che a volte profonde grandi sforzi per attività superflue, ma poi nega, in caso di richieste ragionevoli, l'essenziale.

In un caso che ho segnalato ad un piccolo Comune sono rimasto notevolmente sorpreso dall'atteggiamento assunto, atteggiamento di inspiegabile reticenza a fronte di una richiesta di semplici informazioni sull'effettuazione di un allacciamento alla pubblica fognatura da parte di privati.

La questione, pur nella sua intrinseca semplicità, ha richiesto ripetuti interventi di sollecitazione e ben otto mesi di attesa prima che l'Amministrazione interpellata si convincesse dell'opportunità di fornire alcune banali informazioni tecniche sulle modalità di effettuazione di quei lavori.

Riscontro purtroppo scarsa attenzione anche a fronte di comprensibili istanze dei Cittadini dirette a chiedere una maggiore sensibilità all'Amministrazione pubblica, nel momento in cui si accinge all'effettuazione di nuove opere, affinché si ricerchi per quanto possibile nei singoli casi un giusto temperamento del primario interesse pubblico con l'interesse del singolo.

Così, in un caso in cui un Cittadino ha lamentato la parziale ostruzione dell'accesso al proprio garage a seguito della realizzazione di opere di arredo urbano, rappresentata la situazione all'Ente coinvolto, quest'ultimo ha osservato di ritenere "prevalente l'interesse pubblico posto a tutela dei pedoni rispetto al minimo disagio che ne consegue per il privato".

Non conoscendo personalmente lo stato dei luoghi, è impossibile per il Difensore civico comprendere se la richiesta del Cittadino abbia un

suo fondamento concreto o se la posizione del Comune sia dovuta a richieste smodate o eccessive.

A prescindere peraltro dal caso appena richiamato a titolo meramente esemplificativo, osservo come, in grande prevalenza, all'Ente pubblico sembri più che sufficiente l'esclusiva valutazione dell'interesse pubblico, la cui salvaguardia è certamente necessaria per la legittimità del provvedimento, ma può non essere sufficiente per una amministrazione della cosa pubblica condotta secondo più evoluti canoni di correttezza amministrativa in genere.

Una questione grave per un Comune a vocazione turistica è stata segnalata da un gruppo di Cittadini i quali hanno lamentato sensibili carenze nell'erogazione dell'acqua potabile, particolarmente nella stagione invernale ed estiva, tanto da comportare notevoli disagi di vario ordine.

Da quanto riferito, le carenze d'acqua sarebbero imputabili a deficienze strutturali dell'acquedotto comunale ed a presunte irregolarità in sede di captazione.

Il Comune, nel rappresentare come nei periodi stagionali il fabbisogno si moltiplichi generalmente in tale misura da decuplicare, ha in ogni caso assicurato di avere adottato una serie di interventi per il miglioramento della rete idrica, interventi giudicati definitivamente risolutivi anche dal competente Servizio provinciale.

In più d'un Comune sono state sollevate questioni inerenti la salubrità dell'acqua potabile erogata dal pubblico acquedotto.

In un caso, per esempio, un prelievo effettuato a cura dell'Unità Operativa di Prevenzione Ambientale dell'Azienda provinciale per i servizi sanitari ha consentito di appurare un eccesso di ferro nell'acqua.

Il relativo referto analitico, con il giudizio negativo in ordine alla potabilità dell'acqua, è stato quindi trasmesso al Comune interessato, da parte del quale sono stati adottati gli accorgimenti necessari, risolvendo così il problema.

In un altro analogo caso invece non mi è ancora stato possibile conoscere quali provvedimenti quel Comune abbia posto in essere, malgrado le numerose richieste rivolte all'Amministrazione stessa. E' pur vero che, nel caso di specie, si tratta di Comune non convenzionato con il Difensore civico, ma tuttavia su una questione di tale rilevanza una risposta sarebbe ugualmente doverosa, dato che

il problema è destinato ad avere ripercussioni, forse anche notevoli, sulla salute di tutti i Cittadini.

In tema di servizi stradali merita poi di essere segnalata la tempestività con cui il Servizio Gestione del Patrimonio provinciale ha provveduto ad ordinare che venissero abbattuti, in zona privata, alcuni alberi che creavano ostacolo alla visibilità di una strada consortile - che si immette su una strada provinciale - così creando seri rischi di incidenti.

Analoga situazione, di opposto segno, si è verificata con una stradina insistente sul demanio idrico provinciale. Ai bordi di tale stradina si trovano vari alberi ad alto fusto che hanno mostrato di essere un pericolo obiettivo per chi sta in zona.

Il Servizio Azienda Speciale di sistemazione montana, da me pregato di far rispettare le distanze previste *ex lege* nel piantamento di alberi, così da garantire una maggior sicurezza ai fruitori della stradina in questione, ha risposto che non vi erano problemi, nell'ottica dell'Ente pubblico.

Circa i pericoli di danni a cose o persone, secondo la risposta fornita, si sarebbe trattato di problemi non strettamente rientranti nelle competenze del Servizio.

Risposta, questa, che denota non solo una inspiegabile carenza di sensibilità per la tutela dell'interesse dei Cittadini ma anche una erronea concezione del concetto di responsabilità giuridica.

Significativo, *ex adverso*, un intervento presso la Telecom Italia.

Un cavo telefonico, posizionato lungo un percorso infelice, avrebbe potuto, in caso di rottura del gancio che lo vincolava ad un immobile, creare pericolo a coloro che transitano su una strada finitima, nonché danni all'immobile stesso.

La Telecom, da me sollecitata, ha tempestivamente provveduto a modificare il tracciato del cavo in questione, rimuovendo così il paventato pericolo.

La Pubblica Amministrazione, così come qualsiasi altro soggetto dell'ordinamento giuridico, è tenuta al rispetto di determinate regole di carattere generale e principalmente al principio del *neminem laedere*, cioè del non provocare danni ingiusti a chicchessia.

Nella progettazione delle opere pubbliche avviene spesso che per errore o incuria l'Ente procedente cagioni danni ai sensi delle norme

comuni del diritto civile, alla cui osservanza la stessa Pubblica Amministrazione è tenuta senza poter addurre alcuna giustificazione di carattere pubblicistico al riguardo.

Un caso di particolare gravità che merita di essere menzionato è quello verificatosi in un Comune nel corso della sistemazione delle condotte idriche di scarico delle acque bianche.

Nel corso del 1998, il Comune in questione ha sostituito un vecchio tubo lungo una via di una certa pendenza. Praticamente in fondo alla discesa in questione, davanti all'abitazione ed al laboratorio di un artigiano, un breve tratto del vecchio tubo non è stato sostituito. Si è così creato un effetto imbuto per cui la potente colonna d'acqua piovana proveniente dalla zona soprastante, trovando la brusca strozzatura del vecchio tubo davanti alla casa dell'interessato, risale lungo gli scarichi laterali sfogando in casa e nel laboratorio dell'artigiano, provocando ben tre allagamenti e cagionando danni per centinaia di milioni.

Il Comune, più volte sollecitato dal danneggiato sin dall'epoca del primo allagamento e poi anche dal Difensore civico, ha lungamente nicchiato e si è deciso a sostituire il breve tratto di tubatura che creava danni solo nel giugno del 2000.

Da quel momento gli allagamenti sono cessati e nonostante i danni cagionati in zona dalle straordinarie precipitazioni piovose dell'autunno 2000 l'interessato non ha più avuto problemi di sorta.

Desto perplessità il contegno tenuto dall'Amministrazione comunale che per circa due anni, nonostante fosse evidente la gravità dell'errore tecnico compiuto, si è completamente disinteressata della vicenda.

Si fanno sempre più frequenti le richieste di assunzione di responsabilità in capo all'Ente pubblico nei casi di piccoli incidenti occorsi durante il transito, prevalentemente a piedi o a bordo di biciclette o motocicli, su strade urbane ritenute scarsamente curate nella manutenzione ordinaria o caratterizzate dalla presenza di ostacoli non visibili.

Ho quasi sempre riscontrato una ferma resistenza dell'Ente pubblico a fronte di richieste di questo tipo, richieste che l'Ente pubblico non esita a considerare come ipotesi di disattenzione dei Cittadini incappati nell'incidente o come mera casualità.

Così, è rimasta priva di soddisfazione l'istanza di una signora che, urtato il cordolo delimitante la pista ciclabile, era caduta a terra

riportando lesioni e danni materiali per un importo di quasi mezzo milione dovuto a spese dentistiche.

Nel caso di specie mi era parso infatti giustificato un risarcimento dal momento che il cordolo, secondo quanto precisato dalla persona interessata, poteva essere facilmente confuso con la segnaletica orizzontale, di uguale colore (giallo); tant'è che a distanza di due soli giorni dall'incidente, il Comune aveva provveduto a rimuovere quel cordolo. Ma ciò nonostante ha a me ribadito di non potersi fare carico dei danni lamentati.

I TRASPORTI

Un Cittadino, titolare di licenza per lo svolgimento dell'attività di autonoleggio con conducente, ha lamentato con vera esasperazione una situazione di profondo disagio nell'espletamento della quotidiana attività di lavoro, a causa dell'ignorata richiesta di individuazione di un punto sosta idoneo all'espletamento ottimale del servizio.

Si può comprendere l'amarezza dell'interessato, se si pensa che la prima richiesta risaliva all'ormai lontano 1993 ed aveva dato luogo ad una risposta interlocutoria con la quale l'Amministrazione comunale riferiva di voler attendere la modifica del regolamento comunale vigente in materia.

In realtà l'anno successivo si era provveduto a modificare la norma regolamentare applicabile al caso, ma la condizione in cui l'interessato si trovava ad operare non era sostanzialmente mutata in quanto l'apposito spazio individuato dall'Amministrazione, in zona peraltro non idonea in quanto troppo distante dai punti "nevralgici", era costantemente occupato da mezzi privati che impedivano, indisturbati, lo stazionamento della vettura del taxista.

Ho pregato il Comune di voler studiare una soluzione concreta e duratura che consentisse alla persona in questione di poter svolgere la sua attività in condizioni di tranquillità. Una successiva comunicazione dell'interessato mi ha peraltro consentito di appurare che il mio intervento, pur formalmente riscontrato, non è stato di fatto ascoltato.

Allo stesso modo posso affermare di non avere avuto l'auspicato risultato, allorché ho segnalato alla Provincia il dissenso manifestato dalle famiglie residenti in una zona periferica di un Comune trentino circa la mancata attivazione del servizio di trasporto alunni, dissenso condiviso anche dal competente Assessore comunale.

Il problema non è stato infatti risolto secondo le aspettative dei richiedenti, per motivazioni di vario genere, legate principalmente al fatto che non sarebbe consentita l'istituzione di servizi di trasporto che, per le caratteristiche del tracciato, non consentano l'utilizzo di

normali autoveicoli, ma impongano l'uso di automezzi con specifiche dotazioni al fine di assicurare un sufficiente margine di sicurezza.

Non mi ha infine potuto soddisfare il riscontro avuto relativamente al problema dei tempi di percorrenza da parte di alcuni mezzi di linea.

Da più parti viene sottolineato che la modernità dell'attuale parco mezzi e delle odierne vie di comunicazione suggerisce un approfondimento delle varie situazioni locali, avuto presente che in taluni casi i tempi di percorrenza sono rimasti pressoché invariati da oltre quarant'anni e che i mezzi di linea vengono normalmente utilizzati soprattutto da lavoratori pendolari e da scolari.

Dalla risposta ottenuta apprendo che, in relazione ai tracciati oggetto di contestazione, il tempo di percorrenza è, rispettivamente, di 90 minuti per uno sviluppo di 37 chilometri, con una velocità pari a 24,5 km/h e di 92 minuti per uno sviluppo di 40 chilometri, con una velocità di 26,1 km/h.

Personalmente un simile riscontro mi appare sorprendente (un'ora e mezza per 37 km. !). In ogni caso il fatto viene spiegato così: "Tale velocità non pare inadeguata considerato il percorso completamente montano e le 40 fermate previste sullo stesso". Inoltre "le velocità che si possono sviluppare in auto sono ben diverse rispetto a quelle che si possono tenere in autobus".

In sostanza si osserva da parte della Provincia che "la principale causa degli eccessivi tempi di percorrenza è il numero di fermate che le società di trasporto sono tenute ad effettuare; le richieste da parte dei Cittadini e di Amministrazioni comunali di istituzione di nuove fermate sono continue e la scrivente Amministrazione, in presenza di requisiti tecnici di sicurezza, sempreché non vi sia un'altra fermata nelle immediate vicinanze, è tenuta ad autorizzarne l'istituzione".

L'AMBIENTE

Il Difensore civico detiene ai sensi di legge una specifica competenza in materia ambientale ma il rafforzato titolo con il quale interviene in tale materia non è però garanzia di risultati certi, concreti e definitivi.

Ne sono dimostrazione i numerosi casi trattati, con istruttorie più lunghe dovute alla necessità di attendere i tempi tecnici per gli accertamenti da parte delle Strutture a ciò deputate ed inoltre con esiti raramente soddisfacenti.

In questo particolare settore si scontrano esigenze contrastanti, meritevoli entrambe di tutela ed attenzione, atteso che la fonte inquinante è per lo più rappresentata dall'attività di imprese che devono comunque poter svolgere il proprio lavoro.

In generale rilevo comunque con soddisfazione la disponibilità e la tempestività dell'Azienda Provinciale per i Servizi Sanitari e dell'Agenzia Provinciale per l'Ambiente nell'effettuare sopralluoghi e controlli sul territorio provinciale al fine di acclarare la reale consistenza dei problemi igienici e sanitari rappresentati, con riferimento ai fenomeni di detenzione di animali, immissioni acustiche e situazioni varie di degrado ambientale che incidono o che comunque possono incidere negativamente sulla salute delle persone coinvolte.

In ordine ai fenomeni in questione, peraltro, dopo l'accertamento sanitario, la funzione operativa di eliminazione del problema compete di regola ai Comuni che per ignavia, per falso amor di pace o per altre ragioni a volte non intervengono per sanare la situazione.

Cito poi qui di seguito, per l'encomio che devo agli Enti che hanno affrontato le problematiche da me poste, due casi in ordine ai quali ho trovato massima disponibilità.

In un caso particolare ho affrontato con un Comune e con la competente Agenzia provinciale il problema dell'assordante inquinamento acustico prodotto da un uso indiscriminato di generatori di forza elettrica.

Con la preziosa collaborazione dell'Agencia citata, il Comune si è finalmente determinato a disciplinare l'uso dei generatori di corrente presso edifici adibiti a civile abitazione, emanando un preciso ordine riportante le caratteristiche dei generatori, sia per quanto attiene la potenza massima che per la loro collocazione, manutenzione e dotazione di apposito silenziatore omologato.

In un altro frangente ho coinvolto, oltre ad un Comune, l'Unità Operativa di Assistenza Territoriale del competente distretto per sottoporre un caso che, a mio giudizio, richiedeva interventi urgenti e drastici a tutela della salute dei Cittadini ed in particolare della persona reclamante.

La questione era sorta a causa delle ripetute e prolungate soste di pullman con i motori accesi in un piazzale privato direttamente a ridosso di un giardinetto privato.

Apposito provvedimento dell'Amministrazione comunale, accompagnato da successiva segnalazione agli organi giudiziari, non aveva purtroppo sortito gli auspicati effetti.

Il ripetersi con frequenza quasi quotidiana del fenomeno inerente le pericolose emissioni faceva ragionevolmente temere per la salute degli abitanti delle case circostanti.

Oltre all'attenta vigilanza del Comune, ho avuto in questo caso una collaborazione veramente eccezionale del responsabile sanitario di distretto, il quale si è messo celermente in contatto con il mio ufficio manifestando tutta la sua disponibilità a risolvere il problema, mettendosi anche, se necessario, in contatto diretto con la persona reclamante.

E' avvenuto - si tratta di un caso simile a tanti altri - che in una frazione comunale nel corso dell'estate si tenessero alcune serate di concerti e feste nell'ambito delle quali le emissioni sonore si presentavano talmente elevate da rendere pressoché superfluo il ricorso a tecniche di misurazione dei decibel, attesa l'evidenza del problema. Nonostante i reiterati interventi di alcuni Cittadini residenti in zona e nonostante si fossero effettuati rilievi, sia pur ad opera degli stessi interessati, da cui emergeva l'evidente violazione delle normative di settore, il Comune ha evitato di affrontare il problema, e anziché agire si è limitato a ricordare che vi sono appositi albi dei tecnici addetti al rilievo dell'inquinamento acustico, presso l'Agencia provinciale dell'Ambiente, da cui si può attingere per l'effettuazione di controlli.

Ciò significa in definitiva che il Comune, che aveva permesso le emissioni in oggetto con proprio atto e che pertanto poteva e doveva vigilare sull'osservanza delle prescrizioni di legge nel caso di specie - sia pure indirettamente, tramite esperti esterni - ha abilmente evitato di "disturbare" i turbatori della pubblica quiete, lasciando le cose come stavano.

Anche un'altra questione affrontata ha avuto ad oggetto l'inquinamento acustico arrecato agli abitanti residenti in una zona limitrofa ad un parco, ove un'Amministrazione comunale organizzava pubblici spettacoli quali concerti, manifestazioni musicali e cinema all'aperto.

Il notevole disagio lamentato ha indotto numerosi abitanti della zona a rivolgersi al Difensore civico, affinché intervenga presso l'Amministrazione organizzatrice per richiedere i provvedimenti di rimedio alle lagnanze e ai notevoli disturbi acustici patiti dai medesimi.

L'Amministrazione, a seguito di più interventi, ha assicurato che eviterà "nel modo più assoluto di autorizzare manifestazioni musicali (concerti amplificati) nell'area pubblica", mentre il cinema all'aperto verrà autorizzato nel più rigoroso rispetto della normativa vigente.

Mentre in casi quale quello descritto esistono limiti normativi all'emissione di onde sonore, diversamente avviene in tema di rumori derivanti dalle strade poste in prossimità di abitazioni private o comunque di immobili abitati. Si deve considerare che l'Ente pubblico, a differenza del soggetto privato, non è tenuto *ex lege* all'osservanza di zone di rispetto nella creazione di arterie stradali, oberate da un carico veicolare a volte enorme.

In tal senso merita di essere menzionato un caso di particolare delicatezza, simile invero a molti altri, in cui il competente Servizio provinciale, sull'onda di un malcostume che è prassi seguita a livello nazionale, ha tollerato un progressivo degrado acustico di una zona abitata ed ha poi risposto che in termini di legge non vi sono obblighi in materia, dichiarando però al contempo la disponibilità a valutare in futuro l'ipotesi di una installazione *in loco* di barriere antirumore.

Al di là di quello che può essere l'orientamento capillare, più o meno di comodo, o meglio, dettato da ragioni di stato, per cui in assenza di una norma specifica il Cittadino deve subire rassegnato qualsiasi pregiudizio, mi pare ovvio che un'azione seria da parte dell'Ente precedente, dovrebbe contemplare *ab initio* un'opera nella sua

interezza, con riferimento ai problemi connessi, atteso che il diritto alla salute, costituzionalmente garantito, non può essere valutato solo poi, “a giochi fatti”.

Nei casi sopra citati si contendono il campo due orientamenti: uno che afferma l'assoluta supremazia della Pubblica Amministrazione e uno che intende limitarla. Si tratta cioè di fattispecie diverse da quelle in cui è pacificamente riconosciuto che l'Amministrazione agisce *iure privatorum*, e cioè senza poteri autoritativi.

Peraltro, nel senso di una tutela del Cittadino in situazioni “dubbe” quali quelle sopra riportate, depone anche un orientamento giurisprudenziale della Corte di Cassazione. Evitando lo scoglio dei principi generali - in questo caso il diritto alla salute - si sfalda difatti il tessuto giuridico dell'ordinamento dietro alla speciosa affermazione di una carenza normativa specifica.

Analogamente, segnalo il caso di una strada comunale, in via di rifacimento, effettuata a ridosso di una abitazione. I Cittadini hanno fatto presente che il Comune avrebbe avuto, sia in fase di progettazione sia dopo l'inizio dei lavori - qui in misura minore - la possibilità di individuare il tracciato stradale un po' più distante ma per ragioni varie si è deciso di passare egualmente a ridosso dell'abitazione, creando così problemi di rumore e fra l'altro privando l'immobile, in misura apprezzabile, di luce.

Un'attenta valutazione del diritto alla salute e di altri valori di rilievo costituzionale e ordinamentale, in definitiva, dovrebbero indurre l'Ente pubblico a non valersi dei propri poteri come se gli stessi esprimessero quella signoria assoluta apparentemente derivante dalla normativa di settore.

Non è difatti possibile, anzi, è incivile, come sostenevano i giurisperiti romani, interpretare una norma avulsa dal contesto generale in cui la stessa si trova: *incivile est, nisi tota lege perspecta, una aliqua particula eius proposita iudicare vel respondere - non è da gente civile, senza esaminare interamente una legge, valutarne solo una piccola parte o servirsi di questa per emettere giudizi.*

Un rilevante caso di danno alla salute, non valutato a dovere dalle Amministrazioni coinvolte, riguarda un Comune in cui si è installata una fabbrica che se da un lato è utile all'economia locale, dall'altro si è rilevata gravemente pregiudizievole per la salute di alcuni residenti a poca distanza dall'impianto in questione. I rilievi effettuati dagli Enti coinvolti hanno decretato che, salvo casi

eccezionali, le immissioni di odore e gli scuotimenti della vicina abitazione non dovevano considerarsi eccessivi, nonostante, fra l'altro, le numerose fessurazioni prodottesi nei muri della casa in questione.

Strani rilievi. Difatti i malcapitati, non resistendo più oltre, essendo persone di modeste condizioni economiche e non potendo gestire il peso di una controversia civile, hanno abbandonato l'immobile e si sono recati presso parenti.

Pur in assenza di un sopralluogo da parte dell'Ufficio del Difensore civico – non abilitato in tal senso – una nutrita serie di circostanze e testimonianze sul caso sembra dimostrare l'evidenza della veridicità di quanto dichiarato dagli istanti e la discutibile gestione della vicenda da parte del Comune e degli Enti pubblici coinvolti nella descritta vicenda.

Merita poi di essere menzionato un caso - a tutt'oggi irrisolto - di inquinamento dell'acqua potabile.

Il servizio di fornitura dell'acqua, come noto, è gestito dai Comuni direttamente o indirettamente tramite aziende municipalizzate.

E' avvenuto, in un piccolo Comune, che alcuni Cittadini si lamentassero per il fatto che l'acqua potabile fornita avesse un colore tale da fare seriamente dubitare della sua potabilità. Il Comune, che pure ha predisposto un parziale controllo in seguito alla segnalazione fatta dagli interessati, ha iniziato a curare seriamente la vicenda solo a distanza di molti mesi, dopo un intervento del Difensore civico ed una certificazione dell'Azienda provinciale per i Servizi Sanitari che attestava l'esito sfavorevole dei prelievi: l'acqua non era effettivamente potabile.

Permane, questo sì, un dubbio che i problemi di potabilità sorgano nelle condutture private e pertanto che il Comune non sia responsabile; è però significativo il *modus operandi* dell'Amministrazione, che pur avendo fondati motivi di credere alla prospettazione di parte, ha iniziato ad agire con serietà e zelo solo in seguito ad interventi istituzionali.

GLI INTERVENTI SOCIO-ASSISTENZIALI

In materia di sussidi si possono verificare analoghi casi di rigida applicazione della norma di riferimento; l'Ente pubblico a volte rifiuta un'interpretazione elastica od evolutiva della norma, effettuata secondo equità, che garantirebbe una soluzione più ragionevole dei problemi insorti.

E' così avvenuto che i parenti di una persona in fin di vita, avente diritto ad un sussidio economico mensile ai sensi della Legge provinciale n. 14/1991 (art. 24 lett. c), dovendo assistere la morente e non avendo la possibilità, a causa dei numerosi impegni, di curarne tutti gli affari, abbiano chiesto al Comune di poter recuperare le somme per gli ultimi due mesi di vita dell'assistita. Facevano presente appunto al Comune di avere seguito sino alla fine l'avente diritto, che era impossibilitata a muoversi.

Il Comune negava la possibilità di recupero delle somme in quanto ormai l'interessata era defunta senza avere previamente delegato alla riscossione delle somme i parenti che l'avevano aiutata.

In tale scelta non è stato dato alcun peso alle circostanze concrete ed al fatto che gli interessati avessero impiegato tempo e mezzi economici effettuando proprio quella assistenza che la Legge provinciale aveva inteso sovvenzionare. Il Comune ha insistito nella sua tesi che la morente avrebbe dovuto delegare i familiari alla riscossione del sussidio mensile, talché la risposta finale è stata decisamente negativa.

Il Tribunale dei Minori aveva decretato l'affidamento ad una famiglia trentina di un minore proveniente da una famiglia con residenza esterna alla nostra Provincia.

Un successivo mio intervento nei confronti del Comune ha consentito di appurare che, nel caso di specie, non si ritenevano applicabili le norme provinciali che prevedono un contributo economico nei casi di affidamento di minori in quanto la Legge provinciale 12 luglio 1991, n. 14, individuando all'art. 4 i possibili destinatari degli interventi, pone quale requisito la residenza nei Comuni della Provincia di Trento. Ai fini dell'applicazione di questa norma i Servizi sociali avevano

sempre fatto riferimento al luogo di residenza della famiglia di origine e dunque alla residenza o al domicilio dei genitori naturali.

Esprimo perplessità a questo riguardo. Dal momento infatti che il contributo viene erogato alla famiglia affidataria, e non potrebbe essere altrimenti, non comprendo la ragione per cui si debba fare riferimento alla residenza del minore e della famiglia di origine di questi, anziché alla residenza della famiglia affidataria, che è quella che concretamente prende in carico il minore stesso.

Ne consegue che viene concesso il contributo alla famiglia residente che si assume in carico un minore, la cui famiglia di origine è anch'essa residente in Provincia di Trento, ma lo si nega alla famiglia residente che ospita in affido un minore proveniente da fuori provincia.

Alla luce di ciò, ho pregato la Provincia di voler rivedere le disposizioni in vigore per la concessione delle provvidenze suddette al fine di prevenire invase discriminazioni in una materia nella quale il sostegno alle famiglie affidatarie dovrebbe essere uniforme ed imparziale a prescindere dalla provenienza del minore.

Un Cittadino ha poi contestato come da parte dell'Unità Operativa di Medicina Legale dell'Azienda provinciale per i servizi sanitari non fossero stati chiariti i motivi della mancata percentualizzazione dell'invalidità civile, in riferimento agli accertamenti medici inerenti il suo grado di invalidità.

L'interessato spiegava infatti come la mancata quantificazione in termini percentuali del suo stato di invalidità fosse determinante ai fini della sua esclusione dalla possibilità di accedere ai contributi previsti dalla vigente Legge provinciale in materia di eliminazione delle barriere architettoniche.

In realtà l'Azienda sanitaria aveva già avuto occasione di precisare come nei soggetti ultrasessantacinquenni non si procedesse più alla quantificazione del grado di invalidità secondo ben precise direttive provinciali, e come, di conseguenza si fosse ripetutamente sollecitato il competente Servizio provinciale a promuovere una urgente revisione dei criteri di concessione dei contributi, criteri che evidentemente si basavano ancora, per un difetto di coordinamento, su una percentualizzazione dell'invalidità civile non più ammessa per effetto delle nuove disposizioni.

In questo caso il mio intervento ha sortito immediati effetti.

LE ATTIVITA' RICREATIVE E SPORTIVE

In materia di attività ricreative si pone a volte il problema della gestione non propriamente condivisibile, da parte di aziende comunali, delle attività a queste ultime attribuite.

In particolare, da più parti e con insistenza è stato sollevato il problema di una scorretta gestione di impianti sportivi da parte appunto dell'azienda di un grosso Comune.

Mentre concretamente il numero degli interventi richiesti al Difensore civico è stato assai ridotto, di contro le lamentele pervenute in tal senso sono state molteplici. Gli interessati, peraltro, mostrando scarsa fiducia nella possibilità che un intervento presso il Comune potesse sortire effetti reali, non hanno concretamente proseguito azioni per il tramite del Difensore civico.

Casi come questi inducono a sottolineare le necessità che sia lo stesso Comune, se sollecitato dai diretti interessati - come in effetti pare sia avvenuto - ad adottare i provvedimenti del caso: quando le lamentele iniziano ad essere notevoli e ripetute, al di là del fatto che le stesse provengono dai fruitori e non da un soggetto istituzionale, è opportuno vagliare con puntualità le problematiche proposte quando le ragioni di ritenerle fondate sono serie.

Si osserva difatti che più volte - in fattispecie giuridicamente disparate - le pur giuste lamentele del Cittadino riscuotono il dovuto interesse solo quando le stesse vengono appoggiate da un intervento istituzionale.

LE SCUOLE MATERNE

Ha suscitato grande apprensione in una signora, rivestente il ruolo di Presidente del comitato di gestione di una scuola dell'infanzia, una comunicazione trasmessale dal Comune in ordine a precise incombenze delle quali l'interessata avrebbe dovuto farsi carico per fini di sicurezza e di prevenzione incendi in relazione all'immobile ospitante l'asilo infantile.

Trattandosi di incarichi, e correlate responsabilità, di un certo rilievo per un soggetto privato quale l'interessata era, il problema è stato sottoposto al mio ufficio.

Un approfondimento della questione ha consentito di tranquillizzare l'interessata, alla quale non incombeva in realtà alcun onere inerente la vigilanza ed il controllo di efficienza dei presidi di sicurezza della scuola.

LA SCUOLA E L'ISTRUZIONE

Nell'esaminare alcune pratiche relative alla distribuzione degli orari scolastici ed ai criteri di formazione delle classi è emersa la problematicità dei nuovi sistemi gestori introdotti dalla riforma Bassanini.

In effetti se da un lato la pubblicizzata autonomia scolastica presenta senz'altro aspetti positivi scaturenti da una maggiore elasticità gestoria, dall'altro non si può evitare di tener conto della conflittualità che può conseguire a tali scelte.

Laddove in generale la normativa di settore non statuisca la priorità di un meccanismo gestorio rispetto ad altri, sorgono spesso notevoli problemi.

Così è avvenuto che alcuni genitori volessero poter riportare in famiglia i propri figli dopo l'orario antimeridiano delle lezioni, mentre altri, per esigenze di lavoro od altro, preferissero far proseguire le lezioni anche nel pomeriggio fino alle 16.00. Mentre questi ultimi, che rappresentavano un numero leggermente superiore degli interessati al problema, sostenevano che le loro esigenze dovevano prevalere per ragioni democratiche, di contro gli altri genitori sottolineavano la violenza di un sistema che pretende di articolare l'obbligo di studio su un arco temporale così ampio da sottrarre i figli alla famiglia di appartenenza per quasi tutta la giornata.

Il sindacato di legittimità su di un atto che decida nell'un senso o nell'altro è ovviamente problematico; le dispute al riguardo nascono comunque dalla disarticolata opzione di non fissare principi base di carattere normativo – derivanti da leggi e regolamenti - in maniera sufficientemente esaustiva, giustificando la scelta nel nome di un forse a volte malconcepito, o malinteso, concetto di autonomia gestionale.

In tema poi di rapporti tra docenti e discenti, nonché di rapporti interni tra questi ultimi, merita di essere menzionato un caso di rilievo.

In un istituto a composizione pressoché esclusivamente maschile, un ragazzo meridionale è stato fatto segno di pesanti offese da parte di alcuni compagni; ciò nonostante la mitezza del malcapitato fosse pacifica.

Senza enfatizzare, come purtroppo a volte avviene, l'entità del problema, serietà avrebbe voluto che gli alunni responsabili venissero sanzionati con misure *ad hoc*.

La scuola, invece, rispondeva di avere reagito a tale situazione assegnando voti di condotta bassi agli autori dei fatti, predisponendo un iter di classe per la comprensione di quanto accaduto e abolendo una già programmata gita di classe.

Nonostante le controdeduzioni del Difensore civico, la risposta fornita dall'Istituto scolastico veniva ripetuta in maniera sostanzialmente eguale per una seconda volta.

Ovviamente l'attribuzione di un voto di condotta basso non poteva considerarsi una sanzione adeguata, atteso che ad una condotta gravemente scorretta consegue necessariamente un voto scarso.

A seguito di quanto successo, il ragazzo meridionale non sostenendo il peso della situazione si è allontanato dall'Istituto scolastico in questione, mentre i responsabili dell'accaduto non sono stati assoggettati ad una congrua sanzione personale per quanto compiuto.

La mamma di un bambino frequentante la seconda elementare presso un scuola pubblica mi ha segnalato una serie di angherie subite dal figlio presso la scuola stessa.

Il racconto ascoltato dalla voce della madre mi ha messo davanti una situazione di vero degrado culturale, situazione che, seppure denunciata dalla parte interessata, non potevo certo sottovalutare con il semplice pretesto della probabile, e peraltro comprensibile, emotività di chi aveva vissuto e riferito i fatti.

In merito alla denuncia presentata ho ritenuto pertanto indispensabile rendere edotti sia la Direzione didattica che lo stesso Sovrintendente scolastico, preannunciando naturalmente che potevo disporre, in quel momento, della sola versione di parte.

Il colloquio con i familiari mi aveva suscitato preoccupazione ed amarezza, pensando non solo allo stato di prostrazione in cui il bambino, secondo il racconto della madre, era caduto, ma anche al cattivo rapporto scuola-famiglia, rapporto che tutti vorremmo improntato su fiducia reciproca, comprensione di situazioni

problematiche ed impegno disinteressato e costruttivo nell'interesse esclusivo dei bambini.

Ciò che nella specie mi aveva suscitato particolare contrarietà non era l'assunzione da parte degli insegnanti di un ruolo educativo e didattico ma un sistema punitivo che veniva descritto come profondamente diseducativo per i metodi prescelti, metodi che apparivano psicologicamente deleteri e che avevano scatenato una serie di dure reazioni repressive nei confronti del bambino in questione.

Un tentativo di ripresa di un clima più sereno e meno teso era purtroppo caduto nel vuoto, con il rifiuto immotivato di un insegnante di concedere ai genitori un colloquio individuale. A tutt'oggi mi sconcerta e mi indigna la reazione negativa avuta dalla scuola a fronte del mio intervento.

Ho ritenuto di esprimere in maniera esplicita la vera sensazione trasmessa dalla famiglia senza nascondere il palpabile sentimento di difficoltà emerso, precisando peraltro che quella riportata era, e non poteva che essere, la versione unilaterale – ma non per questo non credibile – di un rapporto conflittuale del quale chiedevo conto all'altra parte.

Sulla vicenda ho volutamente taciuto alcuni "particolari tristi" che avrebbero solamente avuto l'effetto di inasprire ulteriormente il mio intervento e l'impatto di questo sulla scuola.

Il tenore della risposta avuta dalla scuola, anziché portare elementi obiettivi e sereni di giudizio, ha invece contribuito ad alimentare la situazione di disagio, sia perché non è stato apprezzato il significato di un intervento del Difensore civico che doveva essere improntato alla massima franchezza, sia per qualche inciso che ha contribuito ad acuire la situazione.

La risposta ha avuto anche un impatto fortemente negativo sulla famiglia del bambino, un impatto che oso definire scioccante nel momento in cui la famiglia stessa mi ha chiesto di sospendere ogni ulteriore interessamento a causa della sfiducia subentrata dopo lo sconcertante riscontro avuto.

Una nota finale sul piccolo protagonista di questa triste vicenda: la famiglia ha fatto sapere che nella nuova scuola dove è stato trasferito dopo l'esperienza negativa, il bambino ha ripreso la fiducia in se stesso e negli insegnanti dando dimostrazione, anche sotto l'aspetto del profitto, di avere superato il brutto momento; il che però, se rappresenta una vittoria per il bambino, dovrebbe far riflettere ulteriormente sull'importanza di un ambiente sereno e, di contro,

sugli effetti disastrosi che un rapporto conflittuale con le Istituzioni scolastiche può comportare.

I PROBLEMI DELLA SANITA'

a) La medicina legale.

Un primo argomento attinente il settore sanitario riguarda gli accertamenti in materia di invalidità civile disposti dall'Unità Operativa di Medicina Legale dell'Azienda provinciale per i servizi sanitari.

Diversi Cittadini hanno lamentato i tempi eccessivamente lunghi per poter sostenere i predetti accertamenti presso la citata Unità Operativa di Medicina Legale.

In ordine a questo particolare aspetto, il responsabile dell'Unità Operativa ha tenuto a precisare come, nel corso del 1999, siano state presentate quasi 9000 domande per il riconoscimento delle prestazioni economiche ed assistenziali in favore dei soggetti affetti da minorazioni civili e delle persone handicappate e come, a fronte di un così alto numero di domande, non fosse possibile rispettare il termine previsto per l'esame delle varie situazioni.

Il problema dei tempi di attesa, già peraltro noto all'Azienda Sanitaria, è stato da me riproposto e, a quanto mi consta, affrontato in maniera favorevole, tanto che oggi i tempi di attesa si sono ridotti considerevolmente. Ciò non toglie che, appurata la grande quantità di istanze, lo specifico settore debba essere mantenuto sotto costante controllo. Questo, anche in considerazione del fatto che le conseguenti pratiche sono dirette alla concessione di benefici a favore di soggetti in difficoltà, per i quali solo un provvedimento in tempi ragionevolmente contenuti può portare un concreto vantaggio.

Nel campo della medicina legale le contestazioni più frequenti riguardano poi, oltre ai lunghi tempi di attesa, la difficoltà ad ottenere l'indennità di accompagnamento anche in quei casi in cui lo stato di salute della persona sia tale da comportare, per la famiglia, grandi sacrifici nell'impegno quotidiano di assistenza al proprio congiunto.

Va stigmatizzata la estrema durezza mostrata nell'ambito del sistema sanitario locale nella valutazione delle varie patologie che danno diritto all'indennità di accompagnamento, soprattutto nei casi in cui il soggetto richiedente sia una persona anziana.

E' noto come per molte persone la vecchiaia sia causa di grandi sofferenze e costituisca, senza avvedersene, una lunga e lenta agonia. In tali situazioni, la vecchiaia è un peso per i vecchi e per chi sta loro vicino in quanto porta con sé i tanti inevitabili acciacchi fisici, oltre che la solitudine, l'emarginazione e la consapevolezza di sentirsi ormai inutili.

In tema, il noto e significativo asserto terenziano *senectus ipsa morbus est - la vecchiaia è una malattia in sé stessa* (Terenzio, *Phormio*, IV, 19) esprime il concetto che alla senescenza spesso si accompagnano vari malanni fisici, per i quali poco o nulla giovano i rimedi, per cui se ne deduce che nei confronti delle persone anziane dovrebbero valere le regole stabilite per gli ammalati.

Ma la civiltà moderna è probabilmente caratterizzata e sopraffatta dalle sterili regole della razionalizzazione e della pianificazione, tipiche del sistema economico-produttivo, che sono ben altra cosa rispetto alle normali regole della vita, come dimostra il fatto seguente.

In un recente caso una persona, già invalida al 100% a seguito di apposito accertamento avvenuto nel 1970, mi ha riferito di avere riproposto la propria situazione alla competente Unità Operativa affinché fosse accertato l'aggravamento della sua situazione.

L'esito è stato sorprendente: dopo oltre trent'anni dal primo accertamento è stato riscontrato un sensibile miglioramento dell'invalidità del soggetto, avendolo riconosciuto invalido non più al 100% ma nella misura del 75%.

Una mia richiesta di chiarimenti ha consentito di appurare che il nuovo risultato è dovuto all'applicazione di accresciuti rigorosi criteri di valutazione, non esistenti al momento dei primi accertamenti cui l'interessato si era sottoposto; questo in presenza di un soggetto in

condizioni di salute sicuramente peggiorate – come sostenuto dalla famiglia – rispetto ad un passato che risaliva a oltre trenta anni fa.

Il caso, come detto, suscita non poche perplessità. In primo luogo mi pare certamente criticabile il fatto che i nuovi criteri introdotti per la valutazione dello stato di invalidità si facciano pesantemente incidere in termini negativi sulle situazioni in essere, dando così luogo ad una inevitabile *reformatio in peius* delle provvidenze economiche fin qui godute dal soggetto interessato.

Sottolineo poi il paradosso dato dalla constatazione che, se l'interessato avesse ommesso di chiedere un nuovo giudizio medico-legale per accertare le sue peggiorate condizioni di salute, avrebbe potuto mantenere inalterato lo *status quo ante* e continuare ad avvantaggiarsi, conseguentemente e legittimamente, dei relativi benefici di legge.

b) La sanità.

Abbandonando il campo della medicina legale per passare al settore delle prestazioni sanitarie strettamente intese, noto come da qualche tempo anche nella nostra realtà trentina, fino ad oggi considerata un'isola felice, si denunciino alcuni fatti che ci portano a ritenere come qualche caso di scarsa efficienza si verifichi purtroppo anche nei nostri ospedali.

Devo precisare che la mia denuncia vuole essere circoscritta ai casi nei quali ciò che viene contestato, non è tanto l'errore sanitario di per sé quanto l'assenza di quegli elementi, a torto considerati "di contorno", per l'offerta di una prestazione adeguata alle aspettative dei Cittadini, anche in termini di sensibilità umana e deontologia professionale.

In un caso ho raccolto la segnalazione, comprensibilmente amareggiata, di una persona che lamentava come il proprio genitore, anziano e non in grado di comunicare, fosse stato sottoposto ad un intervento presso un Istituto ospedaliero della nostra provincia, senza dare preavviso alcuno ai familiari, che, pur quotidianamente presenti in visita al proprio congiunto, non avevano potuto apprendere del programmato intervento né dal personale ospedaliero, né dal diretto interessato il quale, come accennato, non era in condizione di potersi esprimere.

Pur comprendendo le esigenze organizzative ed operative con le quali un Ospedale deve quotidianamente confrontarsi, mi ha profondamente sconcertato che nessuno avesse avuto la sensibilità necessaria per considerare il caso nella sua peculiarità e non avesse di conseguenza pensato che la persona non era in grado di avvertire autonomamente i propri familiari, ai quali era stata peraltro consigliata la presenza nel giorno dell'intervento.

Il primario di quella Divisione ospedaliera, contattato per il tramite dell'Azienda sanitaria, definisce il paziente come "lucido, orientato nel tempo e nello spazio, autosufficiente". Ciononostante è indubbio che, nella specie, quel paziente non era assolutamente in grado di comunicare ai propri familiari la data dell'intervento, anche se questi gli avevano fatto visita la sera prima del programmato intervento.

Il primario, in ogni caso, nel ribadire che quel paziente era in grado di comunicare sia col reparto che con i parenti e che comunque si trattava di un intervento "semplice e poco cruento", ha chiarito che era stato dal paziente stesso rilasciato, volentieri e con convinzione, il consenso informato all'effettuazione dell'intervento medesimo, mentre da parte dei sanitari era stato ritenuto pacifico che l'informazione venisse trasferita ai parenti direttamente dall'interessato.

Un mio secondo intervento presso l'Azienda provinciale per i servizi sanitari non ha avuto esiti diversi. E' stato ribadito che, "sotto il profilo giuridico, solo il consenso del paziente validamente manifestato in via preventiva rispetto al trattamento legittima l'atto medico".

A fronte di tale asserzione, viene peraltro spontaneo chiedersi se, in campo medico, sia accettabile che si valuti solo o prevalentemente "il profilo giuridico". Nella specie, ribadisco, si è trattato di un intervento svolto in anestesia generale, su persona anziana (ottant'anni) con grossi problemi di comunicazione e in occasione del quale era stata espressamente raccomandata l'assistenza dei familiari nel giorno dell'intervento stesso.

In relazione a quanto accaduto, non posso quindi che condividere la profonda delusione e amarezza espressemi dalla famiglia.

A giudicare dalle segnalazioni di alcuni familiari, mancherebbe un'assistenza specifica per i malati terminali e malati oncologici.

Una persona mi ha segnalato, dopo il trasferimento di un congiunto giudicato "in gravissime condizioni" da un Ospedale di Bolzano ad un Ospedale di Trento, di avere ricevuto le rimostranze del medico

addeito al reparto per aver dovuto ospitare, senza alcun preavviso, un paziente in uno stato di tale gravità.

Dopo pochi giorni il paziente veniva ulteriormente trasferito in un altro Ospedale, dove veniva accolto con l'osservazione che il precedente Ospedale "non avrebbe dovuto dimettere un paziente in gravissime condizioni".

I familiari, nell'osservare come il loro congiunto fosse stato trattato "alla stregua di un pacco da depositare ora qui ora là", hanno chiesto l'aiuto del Difensore civico.

Nel frattempo un altro increscioso episodio turbava profondamente la famiglia già seriamente provata, quando il paziente, per un disguido, veniva praticamente collocato per ore nel corridoio di un reparto dell'Ospedale dove era stato temporaneamente trasportato per una medicazione, in attesa dell'arrivo dell'autoambulanza.

L'Azienda sanitaria ha fornito alcune spiegazioni dei fatti contestati ed ha apertamente ammesso l'errore inerente la "dimenticanza" del paziente nel reparto ove era stata praticata la medicazione.

Riconoscere l'errore denota sicuramente un corretto spirito critico ma purtroppo non può alleviare la sofferenza e l'amarrezza di chi ha visto un proprio congiunto, ammalato grave e deceduto dopo pochi giorni, vivere quella dolorosa esperienza.

Di un altro particolare caso sono stato chiesto di occuparmi e l'ho fatto, anche in questa occasione, consapevole di avere pochissimi strumenti a disposizione per poter fornire ai familiari un supporto di fronte ad una vicenda umana che tocca tutti quanti in prima persona. Il problema sollevato riguarda le cure palliative e le terapie antidolorifiche cui sottoporre i pazienti terminali.

Il familiare che ha segnalato il caso, esperto per motivi professionali del settore, e proprio per questo credibile, ha manifestato grande indignazione per un trattamento ritenuto disumano nei confronti del familiare che, nella propria atroce sofferenza degli ultimi momenti, sarebbe stato abbandonato al suo dolore, dato che determinate cure vengono riservate a chi ha ancora una residua speranza di vita.

La denuncia è grave. I familiari hanno parlato di paziente "abbandonato a se stesso", di "indifferenza al dramma" di chi sta per morire. I fatti hanno in ogni caso avuto un grande risalto giornalistico, per cui sono ben consapevole di non raccontare particolari inediti.

I familiari hanno richiesto l'assistenza del Difensore civico solo per ottenere ciò che era stato loro negato in un primo momento: un

colloquio con i medici che avevano avuto in cura il loro congiunto negli ultimi giorni di vita.

Il colloquio si è poi svolto in un clima, a detta dei familiari, particolarmente spiacevole, dato non solo dall'ostilità delle parti ma anche dalla conferma di comportamenti discutibili riguardo all'assistenza sanitaria prestata al loro congiunto.

La politica sanitaria locale pone altri concreti problemi per il Cittadino che decida, anche per problemi di ricoveri urgenti, di sottoporsi a delle prestazioni sanitarie fuori provincia. Un caso su cui è opportuno soffermare l'attenzione è quello di un paziente che, dopo aver eseguito i primi esami clinici presso il Presidio Ospedaliero locale, ha ritenuto necessario, su indicazioni del proprio medico curante, l'immediato ricovero ospedaliero, rendendosi estremamente urgente un intervento di cardiocirurgia, peraltro non praticabile presso la struttura sanitaria anzidetta, mentre trovava immediata disponibilità presso un Policlinico fuori provincia in regime di libera professione.

Nonostante la certificata urgenza dell'intervento a cui il paziente doveva sottoporsi e la prestazione usufruita in una struttura pubblica, ha ottenuto un rimborso del novanta per cento della spesa ordinaria, rimanendo a carico del Cittadino il restante dieci per cento di quest'ultima e la totalità delle spese aggiuntive.

I problemi posti dalla politica di regionalizzazione, a volte esasperata, delle attività sanitarie, per il Cittadino che intenda farsi sottoporre a determinate prestazioni fuori provincia, si sono riscontrati anche in altre occasioni.

In particolare merita di essere sottolineato il caso di un paziente afflitto da gravissimi disturbi psichici le cui condizioni successive al ricovero, giusta i certificati medici della sanità locale, si potevano genericamente considerare in miglioramento.

Per nulla convinto del miglioramento, l'unico congiunto in grado di assistere il paziente richiese - nonostante l'avversità in tal senso dei sanitari coinvolti - il trasferimento del malato in un centro specializzato del Veneto.

Il trasferimento avvenne due o tre giorni dopo: la necessità dello stesso - prima misconosciuta dai sanitari - è stata in seguito riconosciuta dal Centro provinciale di riferimento per gli interventi di alta specializzazione, che ha ammesso che il malato poteva recarsi in un centro fuori provincia, in quanto, essendo la patologia in

questione riconducibile all'art. 34, c. 2 della l.p. n. 33/1988, il servizio sanitario locale doveva riconoscersi inadeguato.

Il congiunto-assistente si è sentito di contro negare il rimborso delle spese sostenute per recarsi e permanere nel centro fuori provincia, atteso che l'autorizzazione per le spese medesime avrebbe dovuto essere richiesta prima e non dopo il ricovero fuori provincia e che la richiesta a posteriori è possibile solo in casi di urgenza.

Quello in esame non è stato ritenuto un caso d'urgenza sia perché il trasferimento era stato richiesto contro il parere dei medici, sia perché la richiesta risaliva a qualche giorno prima del trasferimento stesso.

Ai fini dell'urgenza si consideri che il centro veneto di alta specializzazione nel settore psichiatrico certificava l'assoluta gravità dello stato del paziente e la necessità che il medesimo venisse assistito in via "continuativa" (invero, il malato necessitava di assistenza continua in quanto vi era reale pericolo di suicidio).

L'assistente faceva inoltre presente che durante i due/tre giorni successivi alla richiesta non aveva avuto il tempo di recarsi a compilare l'istanza di autorizzazione per le spese di accompagnamento; pochi giorni di anticipo rispetto al trasferimento, nelle condizioni in cui si trovavano malato ed assistente, secondo una interpretazione umanamente ragionevole, potevano ben essere compatibili con l'urgenza richiesta *ex lege*. Ciononostante, è stata negata sussistenza dell'urgenza.

Una maggiore sensibilità interpretativa, garantirebbe meccanismi meno ciecamente punitivi in presenza di situazioni poco ragionevolmente discutibili come quella in esame.

Sempre in tema di sanità un problema di rilievo è quello dei criteri con cui vengono gestite le operazioni. Un paziente ha concordato una particolare operazione alla mano con un medico da cui si era fatto appositamente seguire pagando la visita di tasca propria - al di fuori dunque dai meccanismi assistenziali - in quanto il sanitario che lo aveva dapprima visitato in regime assistenziale gli aveva prospettato, come soluzione, quella di farsi amputare un dito. La nuova prospettiva, poi percorsa, era quella di operare con una tecnica particolare che avrebbe evitato la drastica soluzione inizialmente proposta.

La data dell'intervento venne anzitutto spostata una prima volta per assenza del dottore in questione. Successivamente il paziente venne chiamato per l'operazione e solo dopo essere stato anestetizzato ci si

accorse che anche in quell'occasione il predetto medico non era presente.

Non solo, il sanitario che effettuò l'operazione non aveva mai visitato in precedenza il paziente, né sapeva quale tipo di intervento andasse compiuto: chiese difatti delucidazioni al malato stesso.

Evidente lo sconcerto dell'interessato di fronte alla situazione in cui si era venuto a trovare, anche alla luce di quanto era precedentemente avvenuto.

A parte la carenza di serietà dimostrata nel caso in esame, sotto il profilo amministrativo e sanitario, e al di là del caso concreto, pare evidente che una corretta gestione dell'attività sanitaria richieda, nei limiti del possibile, che lo stesso medico il quale ha studiato il caso e deciso la soluzione da adottarsi provveda anche all'intervento operatorio; tanto più se vi era un preventivo accordo in tal senso. Quando peraltro ciò non fosse possibile si impone un serio e meditato riesame del caso, per escludere superficiali e temibili approcci dell'ultimo minuto.

La suesposta problematica, fra l'altro, nell'esperienza dei casi sottoposti all'attenzione del Difensore civico, è a volte connessa al problema della regionalizzazione sanitaria di cui sopra.

Avviene difatti che da un lato il sanitario specializzato in determinate operazioni non possa seguire tutti i pazienti, o comunque che non vi sia - realmente o per opinione soggettiva - *in loco* un sanitario esperto in un dato settore; il paziente si trova così tra due fuochi: quello della reale o presunta problematicità dell'intervento *in loco* e quello dei limiti postigli dal sistema sanitario nel caso in cui volesse recarsi fuori provincia.

In definitiva, le situazioni concrete poste all'attenzione del Difensore civico - non solo quelle menzionate - evidenziano i rischi connessi ad una concezione di servizio sanitario eccessivamente localizzato, privo pertanto di quella ricchezza e di quegli stimoli che solo il confronto diretto con l'esterno può fornire.

Si rileva di contro la disponibilità mostrata in un'occasione da parte dell'Assessorato competente a rivedere statuizioni poco ragionevoli del sistema sanitario locale.

Nel caso in esame il problema era rappresentato dal limite irrisorio di prescrivibilità di un prodotto galenico: ciò costringeva a reiterare più e più volte la ricetta del farmaco, con notevoli disagi per i pazienti interessati. In seguito all'intervento del Difensore civico è stata dichiarata la disponibilità a rivedere le direttive per

l'erogazione di prestazioni sanitarie, eliminando il vincolo esistente ed elevando pertanto il quantitativo di prodotto prescrivibile con una singola ricetta.

LE PENSIONI E LA PREVIDENZA

Reputo degno di nota il caso di una signora che ha chiesto il mio aiuto al fine di pervenire ad un chiarimento in ordine alla sua posizione previdenziale, avendo prestato attività lavorativa alle dipendenze di un Comune in qualità di addetta alle pulizie.

L'INPDAP ha semplicemente fatto sapere di non disporre di alcun dato inerente la situazione contributiva della signora, se non in relazione ad un unico anno.

Ho pertanto invitato l'Amministrazione comunale di appartenenza a voler regolarizzare la situazione al più presto trasmettendo all'ente previdenziale quanto richiesto, in modo da permettere alla dipendente la ricongiunzione dei vari periodi ai fini previdenziali.

Non è stato purtroppo possibile risolvere nell'immediato il problema in quanto, constatata la mancanza di atti formali che attestassero l'assunzione della richiedente presso il Comune, l'INPDAP ha ritenuto di chiedere indicazioni alla Direzione centrale circa l'obbligatorietà della contribuzione in quel caso particolare.

CONCLUSIONI

L'anno trascorso è stato contrassegnato da un impegno sempre crescente, mio e di tutti i collaboratori dell'ufficio, per far fronte all'incremento di richieste di intervento, per ricercare forme di dialogo e di sensibilizzazione dei responsabili delle Strutture organizzative e degli Enti destinatari degli interventi, per tentare di migliorare la qualità del servizio offerto, con risultati che spero abbiano apprezzato i Cittadini interessati.

Come si potrà rilevare dagli appositi prospetti, nell'anno 2000 si è verificato un ulteriore aumento nel numero delle pratiche, che si è elevato a 1.188, rispetto alle 883 del 1999.

Può essere interessante conoscere che per la gestione delle 1188 pratiche del 2000 è occorso un impegno ed una attività burocratica di catalogazione e registrazione non indifferente, occupando ben 6547 numeri di protocollo, di cui 2400 numeri in entrata e 4147 numeri in uscita: si consideri poi che i numeri in uscita rappresentano un dato approssimativo necessariamente in difetto, dal momento che portano un unico numero di protocollo anche le numerose lettere indirizzate contestualmente a più destinatari.

Le categorie di Amministrazioni principalmente coinvolte sono le seguenti:

Provincia e suoi Enti funzionali	N.	586
Azienda Provinciale per i Servizi Sanitari	N.	106
Amministrazioni comunali	N.	691
Amministrazioni statali decentralizzate	N.	76
Amministrazioni statali centrali	N.	17

Sul versante degli esiti, per le pratiche oggetto di intervento, si evidenziano risultati significativi:

Esito favorevole	N.	228
Esito negativo	N.	51
Mancata risposta	N.	9
Pratica ancora in corso	N.	196
Informazioni	N.	394

Per una corretta interpretazione dei dati su indicati, occorre confrontare i prospetti statistici riportati da pag. 177 a pag. 199.

Dalla lettura della presente "Relazione annuale", quale compendio del lavoro svolto e delle attenzioni prestate alle varie problematiche, spero si possano cogliere elementi utili per una valutazione complessiva sul raggio d'azione del Difensore civico nell'anno 2000 e pervenire ad un'idea d'insieme sullo "stato di salute" della Pubblica Amministrazione, a livello provinciale.

La legge istitutiva del Difensore civico, nell'indicare il contenuto minimo della "Relazione annuale", lascia intendere in maniera non equivoca lo scopo cui la "Relazione" stessa deve tendere: il miglioramento dell'attività amministrativa.

In tale ottica, la "Relazione annuale" del Difensore civico, se correttamente intesa, può costituire, oltre che uno strumento conoscitivo, anche una occasione di confronto per una crescita democratica della Pubblica Amministrazione, uno stimolo per correggere o raffinare le tecniche operative, per rimediare alle anomalie e alle irregolarità nell'azione amministrativa.

Dal contesto della suesposta "Relazione" le singole Amministrazioni potranno anche ricavare "proposte" per un perfezionamento delle tecniche amministrative, talvolta rese difficili da situazioni di incertezza giuridica per carenza od inadeguatezza della normativa, ed altresì "suggerimenti" per ricondurre a legalità le varie fasi dell'attività endoprocedimentale e provvedimentale.

NOTA FINALE

Per un corretto e puntuale svolgimento delle delicate funzioni istituzionali demandate all'ufficio, il Difensore Civico deve poter contare su collaboratori di irrepreensibile rettitudine, che possiedano particolari qualità personali e professionali, spiccate sensibilità umane e giuridiche, oltre che doti di umanità inclini a soddisfare, con diligenza e sollecitudine, le attese e la fiducia riposta nell'istituzione dai Cittadini che chiedono e si aspettano aiuto e difesa.

Ritengo che non sarebbe stato assolutamente possibile svolgere l'impegnativo ed intenso lavoro che grava quotidianamente sull'ufficio se tutti indistintamente i collaboratori non si fossero prodigati senza risparmio e con intelligenza al fine di rendere il servizio sempre più efficiente ed apprezzato dai Cittadini.

È mio vivo desiderio esprimere un pubblico riconoscimento e ringraziamento nei confronti di tutti i collaboratori dell'ufficio, che hanno dato ampia prova di possedere le peculiari qualità personali e professionali anzidette e che hanno saputo affrontare, con coscienza e senso di responsabilità, una mole di lavoro non indifferente.

Da queste pagine intendo quindi rinnovare il mio sincero sentimento di stima e di apprezzamento senza riserve nei confronti di tutti i collaboratori che, come ebbi modo di dichiarare in altre occasioni, nell'esplicazione della quotidiana attività a contatto con i responsabili degli Enti pubblici e dei Cittadini, hanno dato incessante prova di rilevante capacità professionale e, ciò che più li onora, di *sapientia cordis*, intesa come saggezza e delicatezza d'animo.

Per quanto riguarda poi gli aspetti operativo-funzionali dell'ufficio, ho sempre trovato massima attenzione e aiuto, oltre che validissimo sostegno, da parte dell'ufficio di presidenza, del dirigente generale e di tutte le Strutture del Consiglio provinciale, a cui rivolgo un particolare e sentito ringraziamento.

Trento, maggio 2001

IL DIFENSORE CIVICO
dott. Fabio Bortolotti