

Signor Presidente,

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", quale compendio generale dell'attività svolta nell'anno 2001, ove espongo per sommi capi la congerie delle problematiche che contrassegnano il momento attuale, riportando anche i più cospicui dati statistici.

Come ho già avuto modo di affermare nelle precedenti Relazioni annuali, la funzione istituzionale di Difensore civico è da me vissuta 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 difesa dei diritti dei Cittadini e di accordare loro una concreta assistenza nei momenti di bisogno.

La Relazione che pongo alla Vostra cortese e paziente attenzione è la sintesi di un lavoro complesso che ha investito non solo l'Ente Provincia ed i suoi Enti funzionali ma anche un grande numero di Amministrazioni comunali, di Amministrazioni statali centrali e periferiche, di Enti istituzionali locali, di Agenzie ed Aziende esercenti funzioni o servizi pubblici, di Istituti previdenziali, di Istituzioni ed Organismi europei e di altri Enti ed Uffici pubblici.

Per completezza di informazione devo segnalare che, in via di fatto, ho svolto funzioni istituzionali di tutela del Cittadino anche nei confronti degli Enti che, per loro libera scelta o per loro natura, rimangono avulsi dal sistema della difesa civica, nella consapevolezza che, pur in difetto di competenza, non è giusto respingere istanze di assistenza nei confronti di Enti Pubblici, quali essi siano, in quanto il Cittadino interessato risulterebbe iniquamente discriminato.

Tali Enti Pubblici, pur non ricompresi nel sistema della difesa civica, hanno dimostrato una tale sensibilità da assicurarmi ugualmente la loro fattiva collaborazione, facilitando così il mio lavoro e mai eccedendo, salvo rare eccezioni, l'incompetenza del Difensore civico provinciale.

Ho svolto altresì funzioni istituzionali di tutela del Cittadino anche presso Pubbliche Amministrazioni di fuori provincia, ponendo in essere un significativo numero di 285 interventi, soprattutto in materia di violazioni al codice della strada (c. d. multe

pazze), di tasse automobilistiche non dovute (per veicoli ritualmente ceduti per il P.R.A. di Trento ma non ancora registrati nel P.R.A. dell'altra provincia) ma anche in altre svariate materie, ottenendo sempre positivo riscontro dagli Enti interpellati e, quel che più conta, con esito favorevole per il Cittadino.

In moltissimi casi i Cittadini si sono poi rivolti al Difensore civico solo per avere indicazioni generali o elementi di indirizzo su problemi urgenti, per ottenere chiarimenti, avere consigli e interpretazioni riguardo a norme e provvedimenti amministrativi, dando così luogo ad una forma di assistenza generica che non appare dai dati riepilogativi dell'attività svolta riportati nella presente relazione.

Inoltre, all'attenzione del Difensore civico sono state poste anche non poche questioni al di fuori della stretta competenza istituzionale, di chiara natura giusprivatistica, alle quali ho sempre cercato di prestare ascolto e dare una qualche risposta o suggerimento, creando così anche in questo caso un'ulteriore forma di assistenza generica che non appare dai dati riepilogativi dell'attività svolta riportati nella presente relazione.

Il considerevole numero di interventi formali effettuati nello scorso anno, dimostra che la difesa civica, pur in mezzo a tante difficoltà, nel Trentino è divenuta un normale strumento difensivo, propedeutico al rimedio giurisdizionale, uno strumento fondamentale per risolvere in modo semplice, efficace e gratuito le

situazioni di denegata giustizia, con lo scopo precipuo di contribuire ad assicurare equanimità nella gestione della cosa pubblica.

È assodato che, attraverso la difesa civica, in molti casi si può prevenire il ricorso giurisdizionale, che non sempre è garanzia di giustizia sostanziale e comunque non sempre è adito, sia per i costi sproporzionati delle spese legali e giudiziarie sia anche per i lunghi tempi di attesa, oltre al fatto che gli effetti di una sentenza non vanno al di là del caso specifico e che il più delle volte non rimuovono la patologia.

Pur negli angusti ambiti offerti dalla ipotrofica legislazione provinciale in materia di difesa civica e sempre più stratonato da una domanda acuta e insofferente dei Cittadini, cerco di svolgere il ruolo istituzionale di Difensore civico in modo da corrispondere al crescente numero di istanze, onde assicurare, per quanto possibile e nel limite dei mezzi e degli strumenti a disposizione, un'attiva tutela extragiudiziale degli interessi e dei diritti sostanziali, sperando di contribuire allo sviluppo di una migliore qualità di vita.

L'attività della difesa civica, pur sviluppandosi su tutte indistintamente le funzioni ed i compiti istituzionali delle Pubbliche Amministrazioni, per mere ragioni esemplificative viene qui condensata principalmente in quattro grandi aree: quella dei servizi pubblici, quella delle prestazioni, quella dei procedimenti amministrativi e quella degli interessi diffusi.

Tra queste, le aree dei servizi pubblici e delle prestazioni sono quelle che mi impegnano particolarmente, aree in cui gli abusi ed i comportamenti anomali trovano in genere fertile terreno.

Il Cittadino, rivolgendosi al Difensore civico, si attende ciò che non ha ottenuto nelle sedi istituzionali e cioè una convincente risposta al suo problema, se non la soluzione del medesimo, risposta che spesso non sono in grado di dargli perché l'Ente pubblico, nonostante i miei serrati interPELLI, si limita ad un mero riscontro di cortesia, facendo così capire chiaramente che non intende aprire quello che è usualmente definito come "armadio degli scheletri", *alias* non intende far conoscere le cose come stanno.

In altri termini, l'Ente pubblico si dimostra spesso infastidito davanti alle richieste del Difensore civico e, dopo svariati solleciti, fornisce risposte generiche od evasive, che fanno specie a fronte della fondatezza e validità delle ragioni esplicitate nell'intervento, per cui in tali occasioni viene da pensare a situazioni sicuramente non trasparenti o comunque poco chiare.

Le vie di elusione della funzione del Difensore civico da parte dell'Ente pubblico consistono, oltre che nel fornire argomentazioni palesemente incomplete, anche nel sostenere che il tema in questione non è di pertinenza, al fine di evitare di dare una risposta reale, nel dissimulato intento di rimandare ad una sede giudiziale la soluzione della vertenza, su attivazione evidentemente del Cittadino, ben sapendo a priori che quest'ultimo per ovvie ragioni raramente andrà a promuoverla.

A fronte poi di casi che, per loro natura, sarebbero di possibile e facile soluzione, la mia azione non si rivela affatto incisiva nel combattere croniche patologie della Pubblica Amministrazione e ciò per due cause di segno parallelo, ambedue riconducibili *in toto* all'apparato burocratico, che è sempre piuttosto insensibile nei confronti dei Cittadini:

- la prima perché l'unica arma di cui dispongo come Difensore civico (della sollecitazione, della persuasione e del monito) si dimostra nei fatti *imbelle tellum sine ictu*, vale a dire un innocuo strumento senza forza alcuna, specie laddove l'apparato burocratico decida di arroccarsi su posizioni preconcelte e rifiuti a priori il confronto;

- la seconda perché l'apparato burocratico assume spesso comportamenti di imperscrutabilità o tende a far prevalere la "legalità formale" sulla "legalità sostanziale" (come avrò modo di spiegare nel prosieguo della presente Relazione sotto il titolo: Burocrazia e Cittadini), oppure, ben lungi dal riconoscere al Difensore civico una posizione di assoluta terzietà, assume un rigido atteggiamento di difesa del proprio operato, quando non dimostra comportamenti di indifferenza, frapponendo ostacoli o restrizioni, e comunque non fa quanto possibile per agevolare la mia funzione istituzionale.

Alla prima delle due cause può essere posto rimedio, *de iure condendo*, solo con l'attribuzione alla figura istituzionale del Difensore civico di una nuova *vis aespansiva* che lo delinei, oltre

che "garante" dell'imparzialità e del buon andamento, nell'ottica dell'uguaglianza sostanziale, anche come vero e proprio "organo di garanzia nei rapporti tra il Cittadino e la Pubblica Amministrazione", come strumento di tutela preventiva e stragiudiziale dei diritti e delle legittime aspettative dei Cittadini.

Alla seconda delle due cause può essere posto rimedio solo facendo in modo che l'apparato burocratico venga ad avere piena cognizione della reale portata e valenza del concetto di "legalità sostanziale" ed in tale ottica occorre che i pubblici poteri si attivino, *de iure condito*, con forme di sensibilizzazione, iniziative corsuali od altro, per promuovere e diffondere la "cultura della legalità sostanziale" tra i funzionari delle Pubbliche Amministrazioni, quale necessaria premessa per la concretizzazione della medesima.

Le croniche patologie riscontrate in numerosi casi trattati nell'anno 2001 manifestano l'esigenza insopprimibile di procedere senza indugio nell'una e nell'altra direzione, pena l'aumento delle dissonanze sociali e della litigiosità.

I MUTATI ASSETTI ISTITUZIONALI DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

A seguito delle recenti riforme legislative, si è assistito ad un processo di radicale revisione delle competenze proprie degli Organi istituzionali e degli organi burocratici, processo che ha finito per identificare nuovi e/o rinnovati tratti distintivi degli uni e degli altri, così che la Pubblica Amministrazione ha praticamente subito un cambiamento epocale nel suo stesso modo di essere ed assunto un nuovo assetto generale, che in estrema sintesi si concretizza:

- nell'abbandono pressoché totale del ruolo di gestione e delle connesse tradizionali funzioni erogatrici di prestazioni (passate in capo all'apparato burocratico e/o ad istituzioni private),
- nell'assunzione da parte della Pubblica Amministrazione di un sempre più prevalente ruolo di indirizzo delle attività pubbliche.

Oltre a ciò, per effetto delle recenti riforme legislative, la Pubblica Amministrazione è oggi chiamata sempre più a programmare la propria attività politica e a rivolgere la propria azione verso obiettivi generali, modellando le scelte e gli indirizzi politici intorno ai principi costituzionali della partecipazione ed ai nuovi criteri informativi imposti dall'appartenenza alla Comunità europea.

Il fenomeno di generale e radicale trasformazione, in atto o *in fieri*, non può e non deve però prescindere dall'esigenza di operare sempre e comunque secondo obiettivi di giustizia sociale, facendo in modo che l'attività di indirizzo e di controllo posta in essere dalla Pubblica Amministrazione dia una giusta rilevanza ai bisogni delle fasce più deboli della Società, sia volta a soddisfare i bisogni essenziali, a prevenire e a ridurre le situazioni e le condizioni di emarginazione sociale, specie quelle connesse alle condizioni economiche, all'età, allo stato di svantaggio psichico, fisico o sensoriale.

A tale riguardo, si deve infatti tenere presente che è compito precipuo dello Stato rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che limitano l'uguaglianza e la libertà fra i cittadini (art. 3 Cost.), sistema che oggi va sotto il nome di Welfare State e che, in conformità con i principi di decentramento e sussidiarietà, prevede sempre più il coinvolgimento degli Enti locali.

Il sistema in questione postula misure e interventi di politica economica, di politica sanitaria, di servizi sociali, di integrazione all'istruzione e al lavoro, di politica abitativa e sulle barriere architettoniche, di tutela della dignità, libertà e autonomia dei disabili.

In questo rinnovato sistema ed in questo contesto di cambiamenti generali, è sempre più avvertita l'esigenza di individuare sedi alternative e specializzate per la composizione degli inevitabili conflitti sociali e individuali, specie nella prima

fase di sperimentazione di tale nuovo modello di amministrazione pubblica, e quindi in pratica è sempre più avvertita la necessità di valorizzare le autorità indipendenti ed in primo luogo l'istituto del Difensore civico.

Ciò in quanto l'avvio del nuovo sistema ha fatto registrare un acutizzarsi della conflittualità tra Cittadini e Pubblica Amministrazione, dovuta probabilmente al fatto che l'apparato burocratico, nella sua nuova veste di diretto interlocutore dei Cittadini, dimostra da un lato scarsa sensibilità e dall'altro dimostra di assumere di fatto posizioni di forza nei rapporti con i Cittadini medesimi, come avrò modo di chiarire meglio nel prosieguo della presente Relazione.

In presenza di siffatti comportamenti, chi si avvicina alla Pubblica Amministrazione non può che provare un senso di smarrimento e quindi avvertire immediatamente l'esigenza di poter contare su una qualche forma di assistenza, di poter appoggiarsi a qualcuno che possa essere di aiuto e guida, insomma chi si avvicina alla Pubblica Amministrazione deve poter fare assegnamento su una figura come quella del Difensore civico, tra i cui compiti emerge precipuamente la tutela della *dignità* del Cittadino, nell'ampio contesto della tutela dei diritti umani, e la cui azione è guidata dal principio di uguaglianza, espressamente sancito dall'art. 3 della Cost. .

Invero, il Difensore Civico, qualora riscontri il non corretto esercizio del potere amministrativo o riscontri irregolarità,

disfunzioni, carenze, interviene nei confronti della Pubblica Amministrazione all'unico scopo di promuovere un confronto preventivo sulle questioni prospettate e nella sua azione si avvale unicamente degli strumenti della mediazione e della persuasione e solo in rari casi si estrinseca in forme monitorie.

Da tali peculiarità si evince che il Difensore civico assolve il ruolo di "avvocato dei più deboli" ma si evince nel contempo che è in effetti "un difensore disarmato", nel senso che trova la propria forza esclusivamente nell'autorevolezza morale, e proprio per questo può costituire in via di fatto la sede alternativa più indicata per le conciliazioni e per la composizione dei conflitti.

Il Difensore civico è l'ultimo rimedio pregiurisdizionale, a ragione definito "magistrato di persuasione", che mediante il proprio potere di richiesta, di proposta, di sollecitazione, di mediazione, diviene in concreto il portavoce delle istanze personali o sociali, specie di quelle provenienti dalle persone più deboli.

Nello svolgimento della sua attività, riserva particolare attenzione ai diritti sociali, intesi in senso ampio, diritto all'assistenza, all'istruzione, al lavoro, alla salute, all'ambiente, alle pari opportunità, etc., avuto particolare riguardo ai bisogni di specifiche categorie di soggetti, quali il disabile, il minore, l'anziano.

In una moderna società civile, tutti devono poter far valere i loro diritti e pretendere di vivere una vita libera e dignitosa, senza

necessità di dover far intervenire l'amico influente o magari di dover ricorrere all'intervento del politico di turno per sbloccare l'iter burocratico di una pratica.

Per evitare l'avvilente stato di dipendenza dall'amico influente e dal politico per routinarie questioni amministrative, occorre che gli Organi istituzionali creino le necessarie premesse affinché il Cittadino possa rivolgersi liberamente al Difensore civico, che si farà il portavoce presso le Pubbliche Istituzioni dei suoi diritti.

LA GIUSTIZIA SOCIALE NELLA GESTIONE DELLA COSA PUBBLICA

Lo stimolante tema della giustizia sociale è stato affrontato ed approfondito da studiosi (umanisti, giuristi, filosofi) di ogni tempo.

Secondo il pensiero del celebre giurista Hans Kelsen, da un punto di vista scientifico-culturale, “*si deve riconoscere che ci sono molti ideali di giustizia, differenti e contraddittori, di cui nessuno esclude la possibilità dell’altro*” e nella Pubblica Amministrazione le idealità sono così diverse da lasciare sconcertati.

Ed in tema di giustizia sociale nella gestione della cosa pubblica non posso lasciarmi sfuggire l’opportunità di ospitare una eloquentissima citazione dell’insigne giurista P. Paiardi:

<<< L’uomo ha più sete di giustizia che bisogno di pane ... e la giustizia si fonda sul diritto, quando però il diritto è giusto. Se il diritto non è giusto perché frutto dell’arbitrio del tiranno o dello strapotere deviante di una maggioranza, allora il diritto costituisce la base della più potente e clamorosa delle ingiustizie: l’ingiustizia di Stato >>>.

Il tema della giustizia sociale mi sembra di estrema attualità ed importanza per la sua stretta correlazione con le aspettative dei Cittadini e con la stessa funzione della difesa civica, oggi contrassegnata da luci ed ombre, per cui affaccio qualche

indicazione, che è poi in effetti un'autocitazione (cfr. mio testo: Gli atti di parte nel procedimento deliberativo, pag. 30, ICA, 1986), sempre che si voglia riconoscere ai concetti che andrò ad esporre dignità di spunto e di riflessione.

<< Non si può fare a meno di constatare come a fronte del vertiginoso sviluppo evolutivo della società, al notevole ampliamento dei fini e dei compiti istituzionali dello Stato e degli Enti locali, corrisponda un anacronistico apparato amministrativo, retto da norme contraddittorie e inadeguate alle nuove esigenze sociali.

Poco si è fatto per avvicinare la strutturazione amministrativa a chi se ne deve servire, per renderla più comprensibile e più umanamente accessibile.

Il cittadino che si rivolge alla pubblica Amministrazione per ottenere un modesto atto amministrativo, atto che per lui rappresenta una giustizia, un qualcosa cui ha pieno diritto, prova spesso un senso di disagio e di smarrimento.

I rapporti con la pubblica Amministrazione sono infatti particolarmente difficili ed il Cittadino viene di fatto ad incontrare non poche difficoltà, sia per le deficienze della struttura amministrativa nelle sue varie ramificazioni e articolazioni, sia per il cattivo funzionamento della medesima, come anche per i lunghi tempi di attesa.

E' da sempre auspicato un chiaro e semplice ordinamento amministrativo, che assicuri sereni rapporti fra Cittadini ed Enti pubblici, con procedure semplici e snelle, così com'era la ordinata compagine amministrativa austriaca, che può considerarsi vanto del cessato Impero Austro-Ungarico.

Invero, qualcosa si è fatto in questi ultimi anni per migliorare la disciplina dei rapporti di diritto amministrativo, per un sempre più corretto uso dei poteri discrezionali, per far sì che la cosa pubblica venga gestita secondo legge e secondo principi di buona amministrazione, imparzialità e legalità.

Molto rimane però ancora da fare se si pensa che nell'attuale sistema abbondano le norme di tipo dispositivo e difettano quelle di tipo coercitivo (e ciò va a tutto vantaggio dei pubblici operatori che possono agire senza mai essere perseguiti ed a totale sfavore dei Cittadini che sono costretti a subire, con scarse possibilità di difesa), che siamo sempre in attesa di una codificazione organica del diritto amministrativo e se si tiene conto che l'attuale sistema manca di disposizioni generali, di natura cogente, volte a definire l'attività amministrativa ed i rapporti con i Cittadini.

Solo una volta soddisfatte queste primarie e fondamentali esigenze, si potrà dire di aver creato le necessarie premesse per un funzionamento in termini ottimali dell'intero apparato amministrativo e di aver gettato le basi per la realizzazione di una migliore giustizia sociale.

La giustizia sociale, quale tema dominante di tutto il presente lavoro, è l'obiettivo finale cui si dovrebbe costantemente mirare nella gestione della cosa pubblica, la giustizia nella valutazione delle pubbliche esigenze, quella giustizia che ogni Cittadino si attende e deve poter pretendere dalla Pubblica Amministrazione.

Oggi più che mai si nota una diffusa ansia di giustizia sociale e da parte di tutti i Cittadini viene reclamata una maggiore giustizia sociale.

Se lo Stato è giustizia, se ha per sua naturale vocazione la giustizia, nessun ostacolo dovrebbe frapporsi alla realizzazione della giustizia sociale e all'adozione degli strumenti idonei a garantirla, primo fra tutti quello della codificazione organica del diritto amministrativo.

La giustizia nella pubblica Amministrazione è diretta alla generalità dei Cittadini e soddisfa qualcosa di intimo, di profondo, a differenza da quella resa dal giudice ordinario che è diretta al caso singolo e, di fatto, limitata da molti fattori.

I pubblici amministratori, i pubblici funzionari, gli addetti ai pubblici servizi, in una parola gli operatori pubblici, dovrebbero sentirsi impegnati a fondo per la migliore realizzazione della giustizia sociale, dato che la individuazione e soddisfazione delle esigenze pubbliche concrete, nonché le valutazioni discrezionali in genere, sono una prerogativa ed un esclusivo grandissimo privilegio del diritto amministrativo.

Pur sapendo che la giustizia degli uomini è imperfetta, tutti indistintamente gli operatori pubblici dovrebbero impegnarsi ad operare costantemente con principi di giustizia, soprattutto nel campo amministrativo, ove le valutazioni discrezionali tendono quanto più possibile a conseguire quella che è definita la giustizia sostanziale.

Occorre tenere presente, in particolare, che l'azione della pubblica Amministrazione non può e non deve essere in contrasto con gli eterni principi del diritto e della giustizia e deve essere sempre tesa a far sì che i Cittadini si sentano protetti nei loro diritti soggettivi, senza con ciò che vengano sacrificati gli interessi generali.

Tutti gli amministratori e gli operatori pubblici in genere dovrebbero provare una soddisfazione interiore grandissima nell'esercitare questo altissimo ministero di assicurare e di rendere giustizia sociale.

Insigni giuristi di tutti i tempi hanno sostenuto che l'istanza di giustizia del quivis de populo è così universale, così profonda, da superare ogni altra idealità, compreso il sentimento della libertà.

L'istanza popolare e universale di giustizia è un sentimento incoercibile e insostituibile che abbraccia tutti i problemi del diritto e tutti i rapporti dei Cittadini tra di loro e con la Pubblica Amministrazione.

Indubbiamente il problema della giustizia sociale, ed in particolare della giustizia nel campo amministrativo, è un problema di estrema importanza, alla cui soluzione tutti gli operatori pubblici sono chiamati a cooperare, contribuendo con un apporto concreto nei fatti di tutti i giorni, con il sentimento ed il senso dello Stato da trasfondersi in ogni azione con spirito concorde.

La cooperazione e l'apporto concreto dei pubblici operatori, finalizzati al conseguimento degli obiettivi anzidetti, è infatti indispensabile se si vuole da un lato evitare la sopraffazione e le prepotenze di parte e dall'altro assicurare ai Cittadini quella fiducia nella giustizia dell'amministrazione che è, tra i beni che una Stato di diritto deve garantire, forse il più essenziale di tutti >>.

Concretamente, nella situazione di fiacca in cui viene a trovarsi oggi la Pubblica Amministrazione, pur con i mutamenti avuti dal 1986 (anno in cui pubblicavo il testo) ad oggi, occorre da un lato che si dia corso ad ampie e reali riforme istituzionali, finalizzate alla semplificazione dei problemi ed alla eliminazione di vecchi e nuovi orpelli, e dall'altro occorre che venga generalizzato l'uso dei mezzi e degli strumenti offerti dal progresso tecnologico.

Ai fini di un ottimale funzionamento della Pubblica Amministrazione, i precitati presupposti delle riforme istituzionali e degli strumenti tecnologici possono definirsi la *componente tecnica*, destinata a costituire l'aspetto *esteriore* di una idealità di "macchina amministrativa", componente che, da sola, si rivela però

assolutamente insufficiente per risolvere la pesante e impantanata situazione in cui si trova l'odierna Pubblica Amministrazione.

Da quanto detto si evince che occorre avere riguardo e prestare la massima attenzione ad una seconda componente, che è la *componente umana*, destinata a costituire l'aspetto *interiore* della succitata idealità di "macchina amministrativa" e che, per sua naturale funzione, si delinea come premessa obbligata per assicurare la giustizia sociale nella gestione della cosa pubblica, di cui ho riferito più sopra.

Quindi, fermo restando la necessità di assicurare la *componente tecnica*, resta però assodato che non ci potrà mai essere un effettivo e reale miglioramento della Pubblica Amministrazione se non ci sarà prima un effettivo e reale miglioramento della *componente umana*.

Homo sapiens aut homo probus ?

Secondo il concetto di Carl von Linné, in Italia meglio conosciuto come Linneo, l'*homo sapiens* è l'uomo che ha raggiunto lo stadio evolutivo ed è capace di far prevalere la superiorità dell'intelligenza sull'istinto e di sfruttare ogni genere di risorse offerte dalla natura.

Inoltre, l'uomo porta con sé i motivi profondi dell'individualismo e dell'aggressività, talvolta mossi da desiderio di

prevaricazione o dal mero desiderio di fare il male per il gusto di farlo.

Il filosofo e teorico della politica inglese Thomas Hobbes (1588 - 1679), nella sua opera *De cive*, ebbe a definire la società moderna come un irriducibile conflitto di interessi, sostenendo altresì che, nonostante la civiltà e il progresso, l'istinto belluino vive sempre nell'uomo, come nello stato di natura, *homo homini lupus*.

I rapporti umani, allo stato di natura, sono improntati ad una spietata lotta per la vita ed oggi più che mai vi sono persone che sotto una parvenza di bontà nascondono (solo) malvagità e cattiveria, *homo homini lupus*, e tali persone quando sono investite di pubblici poteri finiscono per schiacciare i più deboli e gli indifesi.

Secondo l'indicazione giovenaliana, *Catilinam quocumque in populo videas, quocumque sub axe - di Catilina ne puoi vedere in ogni popolo, sotto ogni cielo* (Giovenale, *Satire*, 14, 41-42), nel senso che persone malvagie e disoneste si possono trovare ovunque.

Da tutto ciò si comprende agevolmente come non sia certamente facile l'elevazione e la trasformazione da *homo sapiens* a *homo probus* ma si comprende nel contempo la sua imprescindibile necessità in vista della suddetta idealità di "macchina amministrativa".

Per compiere passi decisivi nell'ottica evolutiva della *componente umana*, chi è chiamato ad assolvere funzioni pubbliche deve sapersi trasformare da *homo sapiens*, con tutti i suoi limiti di uomo raziocinante (di uomo che conosce, uomo pensante e saggio, uomo che può potenzialmente dedicarsi ad ogni possibile forma di libera e intelligente attività), che può essere peraltro anche perfido e dotato di scarse qualità morali, in *homo probus*, vale a dire in operatore pubblico onesto, retto e di indubbia moralità.

In pratica, chi è chiamato ad assolvere funzioni pubbliche, deve possedere particolari qualità ed avere profondo rispetto dei principi etico-morali, oltre che possedere doti di onestà e rettitudine. Insomma il pubblico operatore dovrebbe potersi definire a priori *homo iustus et morum* - *uomo giusto e costumato*, ossia una persona animata da oneste intenzioni, che mira al bene e si ispira a giustizia, che agisce con lealtà e probità, che mantiene una condotta conforme a virtù.

L'immagine e la figura dell'*homo probus*, ovvero della persona proba, è desumibile anche dal frammento ciceroniano *hominem frugi omnia recte facere* - *l'uomo proba fa tutto con giustizia* (Cicerone, *Tuscolanae*, IV, 16, 36), sottintendendo con ciò che il *modus operandi* della persona onesta e corretta non può che derivare da una coscienza integra che si ispira unicamente a fini di giustizia.

Con riguardo ai pubblici operatori, il concetto ciceroniano di *homo probus* comprende, pur con valore limitativo, anche coloro

che, nel loro lavoro, pur mancando di inventiva o di creatività, sono però scrupolosi e coscienziosi e che con la loro diligenza suppliscono alla mancanza di genialità o di originalità.

Un pubblico operatore si distingue per onestà e rettitudine morale se agisce avendo sempre presente l'ammonimento ciceroniano *nihil honestum esse potest quod iustitia vacat - nulla può essere onesto se non è conforme a giustizia (Cicerone, De officiis, I, 19, 62)*, se non abusa del potere conferitogli e gestisce con giustizia e correttezza la *res publica* a lui affidata.

Inoltre, il pubblico operatore non dovrebbe mai scordare l'esortazione virgiliana *carpe viam et susceptum perfice munus - inizia il cammino e porta a buon fine l'opera intrapresa (Virgilio, Eneide, 6, 629)*, esortazione qui intesa nel senso che il pubblico operatore dovrebbe agire sempre nel rispetto della legge, in modo corretto, secondo le regole morali tradizionali, in quanto solo in tal modo potrà sentirsi tranquillo con la propria coscienza, evitando così anche timori e turbamenti.

Secondo l'opinione dei cultori e degli storici, le regole morali sono quelle dettate dalla coscienza umana, regole che sono di guida all'uomo per discernere il bene dal male. In base a tale teoria, benché ci siano tanti modi per concepire e definire la coscienza, in relazione alle più svariate convinzioni filosofiche o religiose, ciascuno di noi osserva istintivamente una specie di "codice morale" ed ogni volta che agisce in difformità di esso si sente irrequieto e turbato ed al contrario si sente tranquillo e appagato

quando agisce in conformità. I moralisti affermano che la coscienza morale, intesa come consapevolezza di ciò che è bene e ciò che è male, è un testimone verace che ci accompagna con discrezione e ci assicura di non aver commesso niente di cui dobbiamo vergognarci o per cui dobbiamo temere.

In questa direzione occorre un lungo cammino ed una profonda maturazione culturale da parte del pubblico operatore, il cui agire è spesso pervaso da un contegno poco ortodosso, caratterizzato da macchinazioni e furberie, da *omnis calliditas - da ogni astuzia*, a danno di taluno ed a favore di altri, contegno che costituisce uno dei peggiori vizi italici ed è causa di molte vicende giurisdizionali.

Un simile contegno, da un lato accredita l'ipotesi di *favor*, vale a dire di un trattamento di preferenza accordato ad una persona, a dispetto di molte altre che si trovano nella medesima situazione, e dall'altro denota 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.

Tutte queste situazioni configurano pur sempre casi di cattiva amministrazione, casi che, in quanto tali, insidiano la *fides publica*, ossia la fiducia riposta dai Cittadini nelle Istituzioni e nei loro Governanti ed il venir meno della *fides publica* alimenta, senza che ci si renda conto, quella che la letteratura latina (nel riferimento storico a Cartagine) definisce ironicamente *fides punica*, vale a dire

la slealtà comportamentale, che mal depone in capo alla Pubblica Amministrazione.

Ne deriva che il pubblico operatore deve impostare la sua azione secondo quei canoni etici e morali a cui si uniforma il comportamento delle persone oneste, corrette e di sani principi, in quanto diversamente continuerà a imperversare l'animo dell'*homo sapiens* anziché quello dell'*homo probus* e quindi non ci potrà mai essere un effettivo miglioramento della *componente umana* nella "macchina amministrativa".

DEVIANZE DAL SISTEMA E DIFESA CIVICA

Nella vita di tutti i giorni assistiamo a fenomeni di devianza dalle norme giuridiche, sia ad opera degli operatori del diritto che di singoli Cittadini, fenomeni che sono resi possibili da un difetto di fondo del nostro ordinamento giuridico, quello della presenza di troppe norme non sanzionate e come tali destinate a rimanere inosservate.

Dal punto di vista strutturale sono rare le norme dell'ordinamento amministrativo che, oltre al precetto, ovvero alla prescrizione, contengono anche la sanzione, ovvero la minaccia di un castigo in caso di inosservanza del precetto.

Al riguardo, occorre tenere presente che il nostro sistema amministrativo è costellato da una miriade di norme di varia natura, tese a regolare ogni aspetto della vita economica e sociale, norme che, a seconda dei loro contenuti e della loro efficacia, si distinguono tradizionalmente in due categorie:

- norme imperfette, così definite dalla dottrina giuridica perché in caso di inosservanza risultano prive di sanzione e, a seconda della loro natura, si qualificano come: norme di attuazione, di sbarramento, di rinvio recettizio, di rinvio formale, di relazione, di collisione, limitative, direttive, estensive, dispositive, suppletive, permissive, esplicative, anfibologiche, derogatorie, etc.;

- norme perfette, così definite dalla dottrina giuridica perché prevedono trattamenti sanzionatori a carico dei trasgressori e, a seconda della loro natura, si qualificano come: norme precettive, proibitive, cogenti.

Quantitativamente sono ben poche le norme perfette rispetto a quelle imperfette e ciò, come ho anticipato più sopra, costituisce il vero e proprio *tallone d'Achille* del nostro ordinamento giuridico perché tale fenomeno è origine e causa, come si può facilmente immaginare, di devianze dal sistema, che possono dare luogo ad arbitrari comportamenti sia da parte degli operatori del diritto che da parte dei Cittadini.

In altri termini, il nostro ordinamento giuridico, caratterizzato da una preponderante quantità di norme imperfette, presta implicitamente il fianco a comportamenti soggettivi che negano, sul piano fattuale, la forza della norma, evidenziando così la vulnerabilità dell'ordinamento medesimo, oltre ad essere fonte di difficoltà giuridiche ad ogni livello ed anche di situazioni aberranti nel contesto della società moderna, in quanto siffatto fenomeno, nelle sue varie propaggini, tende financo a favorire e ad accrescere le differenze fra quello che sono solito definire “Cittadino debole” e “Cittadino forte”.

Infatti, a fronte di una grande massa di norme imperfette, e come tali prive di sanzione, non sono poche le situazioni in cui viene dato di assistere a differenti modi comportamentali

nell'osservanza delle medesime da parte dei Cittadini e, ciò che più fa specie, a differenti modi comportamentali da parte dei pubblici operatori ed operatori del diritto in genere che hanno buon gioco nel porre in essere diverse metodologie nella loro applicazione e/o interpretazione, a seconda che il destinatario sia un "Cittadino debole" o un "Cittadino forte", cosicché ne deriva che per gli uni le norme si applicano per altri si interpretano.

Ne consegue così che per il "Cittadino debole" il complesso delle norme imperfette rappresenta un condizionamento, in quanto ogni suo agire viene reso difficoltoso da lacci e laccioli, mentre per il "Cittadino forte" rappresenta spesso occasione di sopraffazione, perché gli consentono di far leva in modo distorto sulle stesse e, avvalendosi delle sue posizioni di forza, di piegarle secondo i suoi interessi particolaristici.

In siffatte circostanze, che rivelano chiari fenomeni di devianza dalle norme giuridiche, sia ad opera degli operatori del diritto che di singoli Cittadini, spetta al Difensore civico il compito di evidenziare le prevaricazioni degli uni sugli altri e di tutelare principalmente i "Cittadini deboli" che si trovano in posizione di svantaggio e di impotenza, intervenendo presso la Pubblica Amministrazione per richiamarla al rispetto dell'imparzialità e della legalità in genere.

Nel contesto giuspubblicistico, in presenza di qualsivoglia devianza del tipo anzidetto, cagionata da chicchessia, il Difensore civico non può esimersi dall'evidenziare e denunciare ogni forma

degenerativa del sistema riscontrata, nella prospettiva di concorrere attraverso la sua opera ad assicurare sempre ed ovunque la giustizia sociale nella gestione della cosa pubblica e l'uguaglianza sostanziale (ex artt. 3 e 97 Cost.), al fine ultimo di contribuire al raggiungimento di una società più civile e più giusta.

RIQUALIFICARE LA FIGURA DEL DIFENSORE CIVICO, *de iure condendo*

È interessante ricordare che la Commissione Bicamerale nel 1999 aveva qualificato il Difensore civico come "organo di garanzia nei rapporti tra il Cittadino e la Pubblica Amministrazione" e questa, *de iure condendo*, potrebbe essere la vera identificazione dell'istituto nel futuro del nostro sistema.

Nel contesto nazionale, a detta dei più, l'istituto del Difensore civico risente oggi di insufficiente chiarezza circa gli ambiti d'azione e circa il ruolo "non giudiziale" di organo "neutrale" nelle controversie tra l'Amministrazione ed il Cittadino ed altresì risente di non pochi vuoti legislativi, riguardanti in particolare:

- a) competenze ben armonizzate con l'ordinamento generale,
- b) assenza di un vero e proprio potere di transazione o quantomeno di conciliazione e/o di mediazione nelle controversie fra Amministrazione e Cittadini,
- c) assenza di un potere di temporanea sospensiva degli atti amministrativi palesemente illegittimi,
- d) assenza di idonei strumenti volti a rilevare e sanzionare le irregolarità, le disfunzioni e le negligenze dell'apparato burocratico,

- e) novero della “qualità del rapporto con il Difensore civico” tra gli elementi da valutare ai fini della bontà della gestione,
- f) assenza di idonee garanzie di assoluta indipendenza,
- g) assenza di uno specifico potere di rendere pubblici gli abusi e le disfunzioni accertate.

A fronte dell'avvenuta soppressione *in toto* dei controlli preventivi di legittimità sugli atti degli Enti locali, diviene della massima attualità la ricerca di uno strumento di “giustizia alternativa”, quale può essere quello del Difensore civico, per tutti i Cittadini che non possono o non intendono sopportare i rischi e gli oneri di un ricorso in sede giurisdizionale.

La nuova figura del Difensore civico, *de iure condendo*, potrebbe essere immaginata con alcune peculiarità proprie del Giudice di pace (il primo proiettato in ambito privatistico ed il secondo in ambito pubblicistico), atteso che le due figure sono accomunate dal perseguimento di due principi fondamentali, quello dell'uguaglianza sostanziale e dell'equità, conservando però il ruolo attuale di tutela extragiudiziale degli interessi e dei diritti sostanziali dei Cittadini nei confronti della Pubblica Amministrazione.

Allo stato attuale, si deve obiettivamente riconoscere che lo stesso Legislatore nazionale ha attribuito alla figura del Difensore civico alcune funzioni spurie, unitamente ad un potere di intervento sostitutivo, ma non si è preoccupato di dare un preciso assetto generale alla figura medesima, per cui ha finito per accrescere la

notevole confusione già esistente sul piano legislativo, senza arrecare alcun significativo beneficio in termini di tutela dei Cittadini e di garanzie per la Collettività in genere.

I vari Legislatori regionali, nel tentativo di prevenire e arginare la conflittualità fra Cittadini e Amministrazioni Pubbliche, fin dagli anni 70 - 80' hanno dato vita a proprie leggi in materia di difesa civica che, pur disomogenee tra di loro, costituiscono però l'unico strumento extragiudiziale di tutela dei diritti e degli interessi.

È ora auspicabile che, in sede locale, il Legislatore provinciale, da parte sua, faccia un duplice sforzo, in primo luogo per accordare un preciso assetto generale alla figura del Difensore civico, superando le attuali incertezze, ed in secondo luogo per adeguarsi alle profonde innovazioni intervenute in sede nazionale e nelle varie sedi regionali.

Sotto ambedue i profili testé esaminati, è in ogni caso augurabile che in sede locale si pervenga ad una radicale rivisitazione dell'istituto del Difensore civico, concependolo, come già detto, *ad instar* del Giudice di pace, onde dar vita ad una efficace forma di tutela extragiudiziale degli interessi e dei diritti sostanziali dei Cittadini nei confronti della Pubblica Amministrazione.

Nell'attuale situazione, la difesa civica nel Trentino risulta sensibilmente menomata rispetto a quella prevista nelle varie

Regioni del contesto nazionale, così come risulta menomata rispetto ai progrediti ordinamenti europei, per cui i "Cittadini del Trentino" non possono che aspettarsi un atto di volontà da parte del Legislatore provinciale che consenta di avvicinarsi a tali più evoluti sistemi.

Una efficace difesa civica potrebbe, da un lato, ridurre sensibilmente i danni che si ripercuotono sulla vita dei Cittadini e, dall'altro, ridurre gli enormi costi sociali della tutela giurisdizionale, senza considerare poi altri aspetti come le conseguenze economiche sul sistema produttivo e gli anni necessari per ottenere giustizia.

In ogni caso non si deve dimenticare che una efficace difesa civica va a beneficio di tutti coloro che - e sono i più - non possono neppure affrontare la tutela giurisdizionale per i pesanti oneri che comporta.

Gli stessi magistrati in più occasioni hanno riconosciuto che nella maggior parte dei casi le controversie si potrebbero evitare con la creazione di una autorità imparziale che, in un tentativo di composizione della controversia, sappia individuare una soluzione conciliativa fra le parti, ispirata soprattutto al buon senso e all'equità.

In base agli elementi di osservazione e di analisi di cui dispongo, credo di poter asserire che i Cittadini si attendono un pronunciamento in tale precisa direzione da parte del Legislatore

provinciale ed auspicano che il medesimo sappia dare prova di quella lungimiranza con cui in passato si è sempre contraddistinto.

Del resto, non va dimenticato che l'appartenenza alla Comunità europea ci impone di operare in una prospettiva europea e quindi nell'ottica della "*cittadinanza europea*", la quale 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.

In una visione europea, l'orientamento verso una efficace difesa civica, nell'ampio processo di ammodernamento della Pubblica Amministrazione, dovrebbe costituire un obiettivo irrinunciabile.

In assenza di idoneo intervento da parte del Legislatore provinciale, volto a dare organicità, incisività ed un rinnovato assetto all'istituto del Difensore civico, l'odierna figura istituzionale non può che delinarsi *imago sine re - immagine senza sostanza* e l'esercizio del relativo incarico istituzionale continuerà ad apparire agli occhi dei Cittadini poco più che una funzione decorativa, comunque poco efficace per la tutela extragiudiziale dei diritti e degli interessi.

AMMINISTRAZIONE PUBBLICA E CITTADINI

Devo in primo luogo dare atto che anche in quest'ultimo anno ho notato un qualche miglioramento rispetto al passato nella disponibilità degli Enti pubblici verso l'istituto del Difensore civico, come dimostrano mediamente le risposte fornite e la qualità delle medesime e come dimostrano anche i riscontri coerenti e adeguatamente motivati, nonché i positivi e sempre più numerosi esiti avuti a seguito di interventi verbali.

Ma prima di addentrarmi in considerazioni particolaristiche mi corre l'obbligo di precisare che determinate situazioni riscontrate presso l'Ente Provincia Autonoma di Trento si differenziano da quelle riscontrate presso gli altri Enti pubblici, nel senso che determinate anomalie e disfunzioni rilevate presso tale Ente sono di natura ben diversa da quelle riscontrate invece nelle Pubbliche Amministrazioni locali.

Da quanto ho potuto rilevare in sede di esame di molte situazioni, mentre talune Strutture dell'Ente Provincia mancano di insufficiente capacità organizzativo-decisionale, procedono con esitazione e mostrano inefficienze dell'apparato burocratico, spesso incagliato in sterili e vuoti formalismi, le Pubbliche Amministrazioni locali mancano in genere di programmazione a medio e lungo termine, difettano di progettualità gestionali e

mostrano di non saper orientare l'attività amministrativa verso obiettivi ben definiti.

Invero, ritengo di dover evidenziare anche un denominatore comune, destinato a caratterizzare le anomalie e le disfunzioni riscontrate tanto nelle Strutture dell'Ente Provincia quanto nelle Pubbliche Amministrazioni locali, quello che le une e le altre non sono in genere riconducibili agli Organi istituzionali ma all'apparato burocratico, con qualche eccezione rappresentata da quei casi in cui nella cattiva gestione della cosa pubblica gioca un ruolo importante la dialettica politica, non sempre impostata su basi di correttezza e rispetto.

Occorre poi precisare che le anomalie e le disfunzioni non sono generalizzate tra le varie Strutture dell'Ente Provincia e le Pubbliche Amministrazioni locali ma solo presso talune delle stesse e la prova di ciò è data dal numero e dalla natura degli interventi effettuati presso ognuna delle Strutture e delle Amministrazioni medesime, come risulta dai prospetti statistici allegati alla presente.

Occorre inoltre tenere presente che, se può essere significativo rilevare la natura e il numero degli interventi effettuati presso ognuna delle Amministrazioni locali, al fine di determinare la loro funzionalità e grado di efficienza, non lo è certamente nei riguardi delle Strutture dell'Ente Provincia, quantomeno in assoluto, in quanto talune delle stesse vengono da me interpellate prevalentemente a fini di consulenza o a mero titolo conoscitivo.

In via generale, con specifico riferimento alle Amministrazioni locali (Comuni, Comprensori, ASUC), seppur con qualche doveroso distinguo, si può ben dire che tanto più sono accentuate le carenze e le inefficienze dell'apparato burocratico, nel senso che andrò a chiarire nel capitolo successivo, tanto più numerose sono le lagnanze dei Cittadini e tanto più numerosi sono anche gli interventi del Difensore civico, come si può del resto rilevare dai dati statistici riportati nella presente Relazione.

Occorre poi tenere presente che nel variegato ambito delle Amministrazioni locali e nell'eterogeneità delle situazioni ivi presenti, si riscontrano paradossalmente anche Amministrazioni in cui la separazione fra responsabilità politica e gestionale risulta essere una mera questione formale, nel senso che ben altra risulterebbe la realtà fattuale, per cui in definitiva l'organizzazione interna si prospetta un incredibile ibrido.

Premesso tutto ciò, mi accingo ad esporre qualche considerazione di carattere generale.

Nel decorso anno, non ho avuto modo di notare un vero e proprio miglioramento per quanto riguarda il coinvolgimento dei Cittadini interessati al procedimento amministrativo, attraverso la diretta chiamata in causa o attraverso iniziative conoscitive in vista di importanti scelte politico-amministrative, quali presupposti per raggiungere un livello di civiltà nell'amministrazione della *res publica* che possa considerarsi in linea con la legge sul procedimento amministrativo.

Ed altresì, anche nel decorso anno, 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 stato spesso eluso e, nella pratica, come molti pubblici funzionari abbiano dimostrato una spiccata tendenza a rendere stereotipe e formalistiche le loro operazioni, limitandosi a perseguire l'obiettivo dei "meri adempimenti formali", di modo che, a fronte di situazioni palesemente ingiuste, non hanno dimostrato 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.

Siffatto modo di affrontare le situazioni concrete, in presenza di casi facilmente risolvibili, è una conferma della tendenza di gran parte dell'apparato burocratico volta ad evitare il pieno coinvolgimento del Cittadino nel procedimento amministrativo, quale presupposto necessario perché sia assicurata la "legalità sostanziale", *alias* è la conferma di una tendenza ad agire *erga subditos*, ossia in posizione di supremazia, considerando gli individui soggetti solo a doveri e non anche titolari di diritti.

Ho potuto constatare in molti casi concreti come tale *modus operandi* dell'apparato burocratico si sia rivelato causa di

"conflittualità con il Cittadino" e ciò è tanto più grave se pensiamo che la legge assicura la partecipazione del Cittadino medesimo al procedimento amministrativo ed impegna la Pubblica Amministrazione a porre 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.

In estrema sintesi, dalle lagnanze e dalle richieste che mi rivolgono i Cittadini, così come dalle risposte dell'Ente Pubblico, colgo frequentemente una duplice impressione:

- la costante tendenza dell'apparato burocratico ad estromettere il Cittadino dalle scelte decisionali che lo riguardano, a fronte del diritto di partecipazione al procedimento sancito dalla legge;
- la fornitura di prestazioni e di servizi con perpetrazione di abusi nei confronti del Cittadino, derivanti quasi sempre da comportamenti dettati dalla posizione di superiorità del funzionario procedente, anziché dalla coscienza di essere al servizio della collettività, e tali da far pensare ad una vera e propria "gestione di un potere" da parte del funzionario medesimo, concetto questo che è ben lontano dallo spirito che dovrebbe animare la burocrazia della Pubblica Amministrazione nei rapporti con la Collettività.

Simili comportamenti dell'apparato burocratico sono la prova evidente che le riforme legislative sul procedimento amministrativo vengono di fatto ignorate per la tendenza dell'apparato burocratico ad agire *erga subditos*, ossia in posizione di supremazia sul Cittadino.

Ho potuto constatare come, in taluni casi, ciò dipenda da situazioni di crisi e di squilibrio della burocrazia, cagionate sì da una legislazione caotica e non sempre adeguata ai tempi ma però anche da comportamenti di autoritarismo, di sentenziosità e di freddezza della burocrazia medesima, che denotano scarsa attenzione per le fasce deboli della popolazione, non solo economicamente ma culturalmente, deboli nella capacità di autonomia e di iniziativa nei rapporti sociali e nei rapporti con le Istituzioni.

E tale stato di cose rivela in modo evidente la posizione di forza e al tempo stesso di arroganza assunta da gran parte dell'apparato burocratico, abituato a considerare il Cittadino in posizione di sudditanza, soprattutto quando questo appartenga agli strati indifesi della popolazione, di cui ho riferito anche sopra.

Dette situazioni dipendono da un erroneo modo di interpretare il ruolo di pubblico funzionario ma anche da prassi burocratiche di altri tempi, che si reggono su meccanismi incapaci di rispondere ai bisogni sempre più differenziati della Collettività, per far fronte ai quali si impongono nuove regole, nuovi modelli

organizzativi ed urgenti processi di adeguamento alle mutate esigenze.

In presenza di siffatti comportamenti, chi si avvicina alla Pubblica Amministrazione non può che provare un senso di smarrimento ed avvertire più che mai l'esigenza di poter fare assegnamento su una figura come quella del Difensore civico, tra i cui compiti emerge precipuamente la tutela della *dignità* del Cittadino, nell'ampio contesto della tutela dei diritti umani, e la cui azione è guidata dal principio di uguaglianza, espressamente sancito dall'art. 3 della Cost. .

Il tema del rispetto della *dignità* umana nella tutela dei diritti umani e nella concretizzazione dell'uguaglianza, che risponde all'aurea massima latina *et in maiestate aderetur aequalitas - e nella dignità sia praticabile l'uguaglianza*, è di particolare pregnanza e di grande attualità ma, ahimè, troppo spesso ignorato nelle sedi burocratiche in cui dovrebbe trovare pratica accoglienza.

Detta massima meriterebbe essere scolpita a caratteri cubitali in ogni luogo pubblico, affinché possa costituire un monito ad operare costantemente nel pieno rispetto della medesima da parte di chiunque sia chiamato ad amministrare la *res publica*.

Mentre la *dignità*, intesa come condizione di nobiltà morale in cui l'uomo è posto dalle sue intrinseche qualità e dalla sua stessa natura di uomo, postula il rispetto che per tale condizione gli è dovuto, l'*uguaglianza*, intesa come condizione per cui ogni

individuo o collettività devono essere considerati alla stessa stregua di tutti gli altri, postula pari trattamento soprattutto nei diritti politici, sociali ed economici.

Il nostro diritto costituzionale distingue un'uguaglianza formale, per la quale riconosce a tutte le persone pari capacità giuridica, e in particolare a tutti i Cittadini pari godimento dei diritti politici, e un'uguaglianza sostanziale, che è compito della Repubblica promuovere, secondo il dettato dell'art. 3 della Costituzione, per realizzare «il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese».

Partendo da tale dettato costituzionale, l'azione del Difensore civico nelle situazioni anzidette si muove verso la tutela dei diritti e degli interessi individuali e verso un tentativo di conciliazione dei conflitti, di composizione delle controversie e di ricerca dei giusti equilibri fra il Cittadino e la Pubblica Amministrazione.

Ebbene, benché l'attuale ordinamento positivo non riservi al Difensore civico veri e propri spazi di manovra in tal senso, posso affermare con viva soddisfazione che i puntuali interventi da me fatti presso le Amministrazioni locali disponibili al dialogo hanno conseguito buoni risultati e contribuito a migliorare i rapporti con i Cittadini e la qualità dei servizi, mentre invece non hanno conseguito risultato alcuno presso quelle Amministrazioni locali indisponibili al dialogo, i cui deplorabili comportamenti di

autoritarismo, di sentenziosità e di freddezza non potranno certamente sfuggire alla critica dei Cittadini interessati.

Tutto ciò conferma, se ce ne fosse bisogno, che una Amministrazione moderna, aperta al dialogo ed al servizio della società civile, guadagna in prestigio e credibilità se non disdegna il confronto con il Difensore civico, la cui funzione istituzionale può rafforzare il sistema delle garanzie “non giustiziali”, già in atto nei vari Paesi europei.

I reclami dei Cittadini

Un cenno particolare merita l’argomento dei reclami (che possono assumere forma di osservazioni, proteste, lagnanze, rimostranze, a seconda dei casi) inviati dai Cittadini alle Amministrazioni locali, argomento riconducibile al più ampio contesto della giustizia sociale nella Pubblica Amministrazione, di cui ho parlato in precedenza.

Di tali reclami vengo talvolta occasionalmente a conoscenza, seppure *ex post*, allorquando l’Ente interpellato ha dimostrato di voler mantenere un incomprensibile silenzio o ha comunque manifestato la propria indifferenza ed il Cittadino, quale *ultima Thule*, decide di portarmeli in visione.

Invero, in qualche caso il Cittadino investe talvolta del suo reclamo anche il Difensore civico, inviandogli direttamente copia, e

questo è senz'altro il modo migliore di affrontare la questione, atteso che l'Ente Pubblico tende spesso ad ignorare il reclamo o lo affronta accordando una risposta generica e di pura cortesia, mentre invece, su intervento *ad adiuvandum* del Difensore civico, è spinto a dare contezza del suo operato, indicando i presupposti di fatto e le ragioni giuridiche che hanno determinato la decisione assunta.

Al riguardo, è bene tenere presente che i reclami dei Cittadini sono considerati in via generale un elemento positivo nelle moderne società democratiche, in quanto chi li riceve ha modo di creare un rapporto costruttivo con chi si lamenta ed ha, nel contempo, l'occasione di verificarne la fondatezza e di modificare la situazione in meglio.

I responsabili delle Pubbliche Amministrazioni non devono mai dimenticare che "reclamare" è un diritto che promuove la democrazia e chi si dimostra infastidito dall'innocuo reclamo di un Cittadino non è da considerarsi una persona democratica.

Gli Organi politici e i Dirigenti dovrebbero quindi apprezzare i reclami ed essere grati ai reclamanti, anziché essere loro ostili, in quanto se hanno agito correttamente non avranno certamente difficoltà a spiegarlo e a farlo capire ai Cittadini ed altresì, in caso di interpello, al Difensore civico.

Al contrario, nel caso in cui avessero sbagliato, il reclamo dovrebbe costituire l'input per l'introduzione delle necessarie modifiche volte a migliorare la situazione.

Oltre al reclamo del *quivis de populo* diretto agli Organi politici e ai Dirigenti, è ammesso anche il reclamo da parte del prestatore di lavoro avente un rapporto di pubblico impiego, vale a dire del lavoratore subordinato, rivolto ai competenti Organi della sua stessa Pubblica Amministrazione di appartenenza.

Anche questo tipo di reclamo merita la massima considerazione, in quanto chi occupa posizioni gerarchicamente elevate difficilmente può avere una reale percezione della situazione sul campo, per cui il reclamo del sottoposto induce a indagare su un ufficio o un settore, potendo scoprire così anomalie, carenze e disfunzioni prima sconosciute. L'indagine potrebbe anche rivelare aspetti umani e condizioni di lavoro inammissibili, come stress eccessivo dei dipendenti, oppure dipendenti obbligati a seguire direttive sbagliate, dipendenti che non sono all'altezza del compito, etc., di modo che il Dirigente viene così indotto a rimuoverne le cause.

Fatti questi brevi cenni, non dobbiamo dimenticare che la facoltà di proporre reclami (sotto forma di osservazioni, contestazioni, opposizioni, a seconda dei casi), e più propriamente la facoltà di intervento del privato nel procedimento amministrativo, trae origine dall'ordinamento albertino. L'art. 3 della Legge 20 marzo 1865 n. 2248, allegato E, recita testualmente: *“gli affari non compresi nell'articolo precedente saranno attribuiti alle Autorità amministrative, le quali, ammesse le deduzioni e le osservazioni in iscritto delle parti interessate, provvederanno con*

decreti motivati, previo parere dei Consigli amministrativi che pei diversi casi siano dalla legge stabiliti". Il secondo comma dello stesso art. 3 prevede "*il ricorso in via gerarchica in conformità alle leggi amministrative*". Successivamente, l'art. 163 del R. D. 12 febbraio 1911 n. 297 ha previsto la facoltà di presentare opposizioni avverso le deliberazioni degli Organi comunali e provinciali.

Nel nostro contesto regionale, la facoltà di intervento del privato nel procedimento amministrativo costituisce un retaggio del sistema giuridico austro-ungarico ed ha sempre goduto di particolare attenzione anche da parte del Legislatore regionale e provinciale, avendo contemplato il relativo istituto del reclamo (sotto forma di osservazioni, contestazioni, opposizioni, a seconda dei casi) in moltissime leggi regionali e provinciali, per cui si può ben dire che l'istituto medesimo è ora venuto a far parte del patrimonio storico-giuridico-culturale della nostra gente.

La decisione sui reclami

È questo un tema che chiama prepotentemente in causa quella che più sopra ho definito la *componente umana* della "macchina amministrativa", in quanto, in assenza di *ius cogens* e di specifiche sanzioni, nella maggior parte dei casi l'assunzione in carico e la decisione sui reclami è praticamente rimessa alla coscienza individuale dei pubblici operatori, al punto che l'esito finale e la

risposta al Cittadino dipendono unicamente dalla loro diligenza personale e dal loro apporto concreto.

Ed in particolare, il tema della decisione sui reclami esige, come ho riferito più sopra, che il pubblico operatore sia *homo probus*, ossia una persona animata da oneste intenzioni, che si ispiri a giustizia nella gestione della cosa pubblica, che agisca con lealtà e probità, che mantenga una condotta pubblica conforme a virtù.

In ogni caso, laddove la legge preveda la facoltà di presentare reclami (sotto forma di osservazioni, contestazioni, opposizioni, a seconda dei casi), ragioni di civiltà giuridica, di correttezza amministrativa e di giustizia sociale nella gestione della *res publica*, di cui ho detto più sopra, impongono un pronunciamento da parte della Pubblica Amministrazione, in vista del quale occorre aprire un contenzioso improprio, effettuare le necessarie indagini, iniziare un supplemento di istruttoria, al fine di verificare la fondatezza o meno dei motivi addotti dai reclamanti.

Inoltre, risponde a norma di corretta amministrazione che la Pubblica Amministrazione proceda all'acquisizione dei necessari pareri tecnici, degli elementi, dati e documenti a corredo, richiesti dalla natura del provvedimento contestato o auspicato dal reclamante, prima di addivenire alla decisione definitiva sul reclamo proposto dal Cittadino interessato.

Laddove, invece, il reclamo del Cittadino (sotto forma di protesta, lagnanza, rimostranza, a seconda dei casi) non sia

espressamente previsto dalla legge ma sia semplicemente diretto a stimolare i poteri di un determinato Organo istituzionale, per smuovere atteggiamenti di inoperosità tenuti dall'organo medesimo, il pronunciamento sul reclamo può aver luogo sulla base delle mere risultanze degli accertamenti d'ufficio, che potranno coincidere ma anche discostarsi dai motivi e dal *petitum* del reclamante.

In caso di reiezione del reclamo (sotto qualsiasi forma proposto), motivi di correttezza e di trasparenza esigono che al Cittadino reclamante venga data contezza delle ragioni per le quali la Pubblica Amministrazione è pervenuta alla decisione di non accogliere il reclamo medesimo.

La comunicazione al Cittadino sull'esito del reclamo non può mancare di adeguata motivazione, specie nei casi in cui l'istituto del reclamo sia previsto dalla legge o sia comunque previsto un obbligo o un dovere giuridico di provvedere da parte della Pubblica Amministrazione.

Nella pratica, riscontro abbastanza frequente il caso in cui la Pubblica Amministrazione non rispetta le regole comportamentali anzidette e, a fronte del reclamo di un Cittadino, viene di fatto a trincerarsi dietro un inspiegabile silenzio o tutt'al più la sua azione si limita ad accordare una risposta generica e di pura cortesia.

Siffatto comportamento è indubbiamente biasimevole, sia sul piano etico che su quello giuridico, in quanto la Pubblica

Amministrazione, ben lungi dal rispettare la dignità del Cittadino, ne snobba il suo reclamo.

Inoltre, detto comportamento, oltre a non essere certamente indice di civiltà giuridica, è sintomo di poca trasparenza e correttezza amministrativa e, in quanto tale, come ho riferito più sopra, finisce per insidiare la *fides publica*, ossia la fiducia riposta dai Cittadini nelle Istituzioni e nei loro Governanti, il venir meno della quale alimenta, senza rendersi conto, quella che la letteratura latina (nel riferimento storico a Cartagine) definisce ironicamente *fides punica*, vale a dire la slealtà comportamentale, che mal depone in capo alla Pubblica Amministrazione.

Il pubblico operatore, a fronte del reclamo, non può quindi trincerarsi dietro un inspiegabile silenzio o limitarsi ad accordare una risposta generica e di pura cortesia, perché, così facendo, si comporta scorrettamente verso il Cittadino e non contribuisce certamente al miglioramento della “macchina amministrativa”.

BUROCRAZIA E CITTADINI

Come ho già riferito al capitolo precedente, le anomalie e le disfunzioni che andrò qui ad esporre non sono riferibili a tutte indistintamente le Pubbliche Amministrazioni locali ma solo a talune di esse, con gli ulteriori distinguo di cui ho già detto poc'anzi.

Dopo tale doverosa premessa, mi accingo ad esporre qualche considerazione di carattere generale.

Nel decorso anno, per quanto attiene le sfere di competenza della burocrazia trentina, non ho notato nessun apprezzabile progresso in tema di giustizia sociale nella gestione della cosa pubblica, di partecipazione del Cittadino alle scelte amministrative che lo riguardano, né ho notato miglioramenti degni di nota, sotto il profilo tecnico-procedurale, nel grado di trasparenza e di efficienza raggiunto dalle Pubbliche Amministrazioni locali.

Molto rimane ancora da fare dunque in Trentino prima che l'intero apparato burocratico delle Amministrazioni locali possa dirsi ammodernato, prima che abbia piena cognizione della reale portata e valenza del concetto di "legalità sostanziale", prima che sia accordata effettività agli istituti della partecipazione diretta, alle forme di intervento dei Cittadini nei procedimenti amministrativi.

In non poche occasioni ho poi avuto modo di rilevare insufficiente capacità organizzativa e decisionale della classe dirigente, che procede con esitazione e non sa orientare l'attività amministrativa verso obiettivi, ed altresì ho avuto modo di rilevare inefficienze dell'apparato burocratico in genere, che spesso si incaglia in uno sterile e vuoto formalismo.

Questi aspetti di scarsa capacità organizzativo-decisionale e di inefficienza dell'apparato burocratico sono paradossalmente una costante degli Enti ove è stata realizzata la separazione fra responsabilità politica e responsabilità gestionale.

In tali Enti è senz'altro da condannare sia il comportamento di quei dirigenti e di quei funzionari smaniosi di protagonismo, che si sentono in posizione di superiorità anziché al servizio della Collettività, sia il comportamento di quelli che si limitano a difendere le loro posizioni codificate nei mansionari, che si dimostrano riluttanti al confronto e poco propensi a modificare in qualche misura i propri orientamenti, preoccupati solo di sottrarsi ad eventuali responsabilità o di allontanare incombenze non strettamente necessarie.

Questi due tipi di dirigenti e funzionari sono accomunati da comportamenti che, sebbene per differenti ragioni, non possono comunque essere accettati.

Infatti, sia nel comportamento dell'uno che dell'altro tipo, seppure per ragioni diverse, traspaiono insidiose forme di potere in

capo ai dirigenti ed ai funzionari i quali, a differenza degli amministratori che fanno solitamente prendersi cura dei casi con sensibilità e buon senso, danno l'impressione di indisponibilità e di voler contrapporre la loro posizione di forza per mettere in soggezione il Cittadino, rivelando così scarse capacità professionali, inadeguatezza e poca inclinazione al confronto.

In molti casi pratici, ho avuto modo di constatare che detti tipi di dirigenti e di funzionari, a fronte di contestazioni, si attestano spesso su posizioni preconcepite o frappongono facili ragioni di "legalità formale", pur di giustificare in qualche modo il diniego a rivedere situazioni palesemente ingiuste, noncuranti dei consequenziali conflitti tra il Cittadino e la Pubblica Amministrazione.

Siffatti comportamenti sono ben lontani dallo spirito che dovrebbe animare la burocrazia nei rapporti con la Collettività ed in ogni caso sono decisamente da deplorare in quanto, in presenza delle medesime disposizioni legislative che disciplinano una determinata fattispecie, si perviene a difformi risultati attraverso le più eterogenee interpretazioni ed applicazioni.

Concretamente, a causa degli esiziali comportamenti anzidetti ho potuto rilevare, con particolare accentuazione negli Enti ove è stata realizzata la separazione fra responsabilità politica e responsabilità gestionale, difformi interpretazioni ed applicazioni di leggi e quindi il reiterarsi di gravi irregolarità e anomalie, quali: non corretto computo o non corretta applicazione dell'ICI ad aree di

impossibile edificazione e sicuramente non utili ai fini edificatori, erroneo computo dell'ICI, concessioni edilizie rilasciate in violazione dei diritti di terzi, oneri di urbanizzazione non correttamente applicati, residenze anagrafiche negate con motivazioni pretestuose, negati accessi agli atti con surrettizie ragioni di privacy, sanzioni amministrative non regolarmente accertate o applicate.

Le irregolarità e le anomalie su indicate assumono aspetti preoccupanti, non solo per l'elevatissimo numero di interventi del Difensore civico nelle specifiche materie in questione, ma soprattutto per il fatto che sono concentrate prevalentemente negli Enti (facilmente individuabili scorrendo i dati statistici riportati nella presente Relazione) dove è stata realizzata la totale separazione fra responsabilità politica e gestionale.

In tali Enti è riscontrabile una “macchina amministrativa”, *alias* un apparato burocratico, che non sempre sa fornire adeguate risposte e che, in difetto e/o in difformità di norme positive (regionali e provinciali), di norme statutarie e di norme regolamentari, ove può dominare imperturbata l'anzidetta categoria di dirigenti e di funzionari.

Da tutto ciò emerge che nella burocrazia trentina si distinguono due differenti scuole di pensiero, l'una concettualmente contrapposta all'altra:

- *la prima* si colloca sotto la bandiera di comodo dello sterile e vuoto formalismo, ossia della “legalità formale”, detiene insidiose forme di potere, è poco incline al confronto, non perde occasione per far sentire la propria posizione di forza su chiunque e si dimostra noncurante dei consequenziali conflitti tra il Cittadino e la Pubblica Amministrazione;
- *la seconda* si colloca sotto la bandiera della “legalità sostanziale”, favorisce l’intervento dei Cittadini nei procedimenti amministrativi, dimostra capacità decisionale e sensibilità prima verso le istanze dei Cittadini poi verso le sollecitazioni del Difensore civico.

Ovviamente, in base a quanto detto in precedenza, il ruolo di dirigente e di funzionario è erroneamente interpretato dalla prima scuola di pensiero, mentre è invece correttamente inteso dalla seconda delle due scuole di pensiero della burocrazia trentina, e va quindi incentivata e sostenuta con idonee iniziative.

Se si sono potute creare simili diversità di orientamenti nel concepire il proprio ruolo di dirigente e di funzionario, con conseguenti difformità di comportamenti tra Pubbliche Amministrazioni e financo tra le varie Strutture della stessa Pubblica Amministrazione, la causa va ricercata principalmente nell’estrema incertezza e incongruenza delle disposizioni legislative (provinciali e regionali), ma poi anche nell’inadeguatezza delle direttive generali (a livello provinciale e regionale) e nella

mancanza di una solida e uniforme riqualificazione delle varie figure professionali operanti sul territorio.

Ed a quest'ultimo riguardo, ebbi ad affermare in più occasioni 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.

Inoltre, se si vuole essere competitivi e al passo con i tempi, oggi più che mai, 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 e quelle cui compete un alto grado di responsabilità nella Pubblica Amministrazione siano adeguatamente retribuite.

ISTITUZIONI PRIVATE E DIFESA CIVICA

In questi ultimi tempi si nota una diffusa tendenza a privilegiare forme di privatizzazione dei servizi pubblici, onde alleggerirne i costi gravanti sull'Ente pubblico.

Il fenomeno dell'eccessiva privatizzazione dei servizi pubblici merita una riflessione di carattere generale, avuto riguardo ai profili di segno negativo che possono conseguire per i Cittadini, non tanto per la gestione privata dei servizi pubblici, quanto piuttosto per l'effetto comportato di annullare determinate prestazioni sociali, che le logiche del mercato privato non possono certo appoggiare, col risultato che numerose necessità possono venire non soddisfatte.

Al di là di questo aspetto socio-politico, sotto il profilo giuridico occorre tenere presente che l'atto di assegnazione di un pubblico servizio ad un privato è governato dal principio in forza del quale il sottostante negozio giuridico (in deroga alle regole generali della contrattualistica) non vincola solo le parti firmatarie (Ente pubblico e istituzione privata) ma è destinato a produrre effetti anche rispetto ai terzi, vale a dire rispetto ai Cittadini che intendono avvalersi del servizio.

E tra i possibili effetti sentiti dagli estranei al negozio in questione che, come detto, prevede la fornitura di un pubblico servizio ai Cittadini da parte di una istituzione privata, figura in

primo luogo la eventuale lesione di diritti o di interessi ed in genere ogni pregiudizio sulle posizioni di terzi, lesioni e danni non imputabili alla Pubblica Amministrazione ma all'assuntore del servizio, che è chiamato a rispondere in proprio ed in solido.

Posti questi elementi iniziali generalissimi, non si deve dimenticare che gli Enti gestori di uno o più servizi pubblici sono formalmente istituzioni private e come tali:

- godono di una intangibile autonomia privata, salvo i casi di errore, dolo, violenza o l'ipotesi penale della truffa;
- hanno la capacità di ledere le posizioni individuali al pari dell'Ente pubblico ma, a differenza di quest'ultimo, sfuggono alle regole propriamente dette giuspubblicistiche ed anche ai normali controlli politici.

È ben vero che in tali situazioni, in cui possono trovare fertile terreno i soprusi contro il Cittadino, l'Ente pubblico si riserva generalmente la facoltà di verificare che sia garantita la qualità del servizio ma è altrettanto vero che l'Ente pubblico non può riservarsi di verificare anche la regolarità dei singoli contratti stipulati con l'utenza, né tanto meno la loro corretta attuazione, o il perpetrarsi di qualsivoglia lesione alle posizioni del Cittadino medesimo.

Il Cittadino, da parte sua, nei rapporti con gli Enti gestori, deve essere particolarmente accorto, soprattutto quando gli vengano sottoposti contratti di utenza contenenti clausole vessatorie.

Benché l'attuale legislazione provinciale non riservi al Difensore civico veri e propri spazi di intervento nei riguardi delle istituzioni private che gestiscono servizi pubblici, in via di fatto, ho svolto funzioni istituzionali di tutela del Cittadino anche nei confronti delle medesime, in quanto, pur in difetto di competenza, non mi è sembrato giusto respingere istanze di assistenza in una materia così importante, qual è quella dei servizi pubblici.

Tali istituzioni private operanti nel Trentino, pur non ricomprese nell'attuale sistema della difesa civica, hanno sempre dimostrato disponibilità al dialogo ed una tale sensibilità da assicurarmi ugualmente la loro fattiva collaborazione, facilitando così il mio lavoro e mai eccependo l'incompetenza del Difensore civico provinciale.

L'aspetto che più ho apprezzato nei rapporti con dette istituzioni private è quello della loro **trasparenza**, unitamente a quello della piena coscienza di fornire un servizio alla Collettività secondo una specie di **codice morale**, aspetti che non sempre ho invece potuto rilevare presso le istituzioni pubbliche.

L'attività svolta in trasparenza e con la coscienza che richiede l'amministrazione della *res publica* delinea una responsabilità gestionale di tutto rispetto, che fa onore all'istituzione privata ed ai suoi dirigenti.

Posso così affermare con viva soddisfazione che i puntuali interventi da me fatti presso le varie istituzioni private che

gestiscono pubblici servizi hanno conseguito buoni risultati, per cui ho motivo di ritenere che abbiano contribuito a migliorare i rapporti con i Cittadini e la qualità dei servizi.

Numerose sono le istituzioni private da me interpellate nel decorso anno (così come il numero degli interPELLI delle stesse), tra cui cito in particolare: ACI - TRENTO, ANAS - BOLZANO, ASSOCIAZIONE PRO LOCO - BIENO, ATAS - TRENTO, ATESINA - TRENTO, AUTOSTRADA DEL BRENNERO, AUTOSTRADA DEL SOLE, AZIENDA MUNICIPALIZZATA - PERGINE V., CARITRO, CONSORZIO IRRIGUO - BREZ, CONSORZIO IRRIGUO - DAMBEL, CONSORZIO MIGLIORAMENTO FONDIARIA - VILLALAGARINA, CONSORZIO MIGLIORAMENTO FONDIARIO - CAVEDINE, CONSORZIO MIGLIORAMENTO FONDIARIO - S. ORSOLA, CONSORZIO MIGLIORAMENTO FONDIARIO - CIVEZZANO, CONSORZIO MIGLIORAMENTO FONDIARIO - FIEROZZO, ENEL - TRENTO, FEDERAZIONE SCUOLE MATERNE, FONDAZIONE ENASARCO - ROMA, INFOSTRADA, LABORFONDS - TRENTO, ORDINE DEI NOTAI, PRA - TRENTO, RAI - TRENTO, RAI - TORINO, SIT - TRENTO, TELECOM - TRENTO, UNIRISCOSSIONI - TRENTO.

A tutte le istituzioni anzidette esprimo un vivo ringraziamento per l'apporto collaborativo accordatomi, confidando che anche pro futuro non venga meno.

L'ACCESSO ALLA DOCUMENTAZIONE AMMINISTRATIVA

Nella Relazione dello scorso anno ebbi a puntualizzare che se il Legislatore provinciale non recepisce in qualche modo gli indirizzi fissati dall'attuale legislazione nazionale, il Cittadino del Trentino viene percettibilmente discriminato ed 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 godono invece i Cittadini nel resto d'Italia.

Una importante novità registrata nella Legislazione dello Stato è quella introdotta dalla Legge sulla semplificazione amministrativa, ossia dalla Legge 24 novembre 2000 n. 340, segnatamente dall'art. 15, sostitutivo del comma 4 dell'art. 25 della Legge 7 agosto 1990, n. 241, legge che ha attribuito una nuova rilevante funzione al Difensore civico in materia di accesso ai documenti amministrativi.

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.

Per tale innovazione legislativa si pone il problema dell'operatività della norma in ambito provinciale, problema a cui ritengo di dover dare risposta negativa per quanto riguarda la Provincia e gli Enti locali in genere, stante la competenza legislativa rispettivamente provinciale e regionale.

Invero, quand'anche la norma in questione fosse recepita nell'ordinamento provinciale, fermo restando l'operatività per la Provincia ed i suoi Enti funzionali, 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 fine di poter assicurare un livello di tutela civica non inferiore a quella nazionale in materia di accesso agli atti, ex art. 15 della Legge 24 novembre 2000 n. 340, nei confronti della Provincia e dei suoi Enti funzionali, è quindi auspicabile, *de iure condendo*,

un intervento risolutore da parte del Legislatore provinciale, così come è auspicabile analogo intervento risolutore da parte del Legislatore regionale, nei confronti degli Enti locali, 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.

Nell'ipotesi in cui il Legislatore locale si apprestasse al recepimento del citato art. 15 della Legge 24 novembre 2000 n. 340, è bene rammentare che tale norma postula una opportuna integrazione, nel senso di riconoscere all'intervento del Difensore civico forza decisionale cogente, di modo che, in caso di inerzia dell'Ente Pubblico, il conseguente rimedio sia quello di un atto di ottemperanza.

Giova peraltro tenere presente che l'attribuzione al Difensore civico di un potere del tipo anzidetto può comportare il rischio di impugnative in sede giurisdizionale, per cui occorre prevederne in legge anche gli effetti consequenziali.

RAPPORTI CON GLI ENTI

Posso affermare con viva soddisfazione che anche nel decorso anno sono continuati i proficui e costruttivi rapporti con tutte indistintamente le Strutture della Provincia Autonoma di Trento e con la generalità delle Amministrazioni pubbliche locali.

Nello svolgimento dell'attività istituzionale ho avuto modo di rilevare come 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.

Gli Enti pubblici interpellati, mediamente, riscontrano le richieste del Difensore Civico, fornendo le risposte che il caso comporta, anche se qualcuna di esse è meramente di pura cortesia e non può certo definirsi puntuale ed esaustiva, e solo in rari casi omettono di dare un qualche riscontro agli interventi proposti.

Devo tuttavia constatare che gli Enti pubblici vedono il Difensore civico esclusivamente come un "oppositore" o un "controllore", mentre invece, se fosse correttamente inteso, potrebbe divenire un prezioso alleato ed accolto quantomeno come occasione di confronto per un miglior approfondimento delle specifiche tematiche sottoposte.

Quando il caso prospettato evidenzia palesi illegittimità o manifeste ingiustizie, è evidente che il Difensore civico non può fare a meno di evidenziarle e di fare pressione presso l'Ente pubblico perché vengano rimosse ed in caso di resistenza allora si può divenire un incomodo, un fastidio o la quinta colonna dell'opposizione, come si tende talvolta qualificarlo, atteso che il suo compito è quello di convincere l'organo istituzionale a "ritirare" il provvedimento illegittimo.

In ogni caso, il Difensore civico non dispone di poteri repressivi o coercitivi nei confronti di nessun Ente pubblico, per cui in definitiva la decisione finale di rimuovere o meno il provvedimento illegittimo o di rimediare all'ingiustizia perpetrata resta solo nelle mani dell'organo istituzionale competente.

A fronte di una risoluzione negativa, mi limito a dare comunicazione al Cittadino interessato, cercando di chiarire, per iscritto o telefonicamente, il motivo per cui ha prevalso la decisione dell'Ente pubblico e non è stato possibile definire in termini positivi la vicenda.

In talune situazioni, 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.

Queste mie azioni preventive sono state accolte in uno spirito di reciproca collaborazione e, superando le difficoltà iniziali, in molti casi si sono potuti risolvere i problemi prospettati.

Il positivo modo di atteggiarsi degli Enti Pubblici verso l'istituto del Difensore civico non può che considerarsi un successo se pensiamo che il nostro sistema giuridico assomiglia alle grida manzoniane (come ho avuto modo di chiarire meglio sotto il titolo: devianze dal sistema e difesa civica), nel senso che le disposizioni di legge contenenti la relativa sanzione per i trasgressori sono ben poche.

Strutture della Provincia

Come già accennato più sopra, le Strutture della Provincia non hanno fatto venire meno la loro disponibilità 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 quindi doveroso esprimere il mio vivo compiacimento alle varie Strutture interpellate nel decorso anno 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.

Sento di dover esternare uno speciale apprezzamento ai Dirigenti ed all'intero comparto burocratico delle Strutture della Provincia sotto elencate che, a fronte di un elevato numero di interPELLI, anche di natura meramente consultiva, si sono particolarmente distinte nel fornirmi la loro qualificata collaborazione od il loro circostanziato parere:

- Servizio Urbanistica e Tutela del Paesaggio N. 92 interventi
- Servizio Espropriazioni N. 32 interventi
- Servizio per il Personale N. 29 interventi

Un cenno a parte merita pure l'Azienda Provinciale per i Servizi Sanitari alla quale ho indirizzato ben 74 interventi e non ha mai mancato di fornirmi la collaborazione richiesta.

* * *

Comune di Trento

Ritengo doveroso segnalare la fattiva collaborazione costantemente assicurata dal Comune di Trento, al quale ho indirizzato ben 160 interventi nelle più disparate materie, Comune

che ha saputo fornirmi puntuali elementi di valutazione sui vari aspetti formali e sostanziali, dando così prova di aver colto fino in fondo il ruolo e la peculiare funzione del Difensore civico.

Unica nota decisamente negativa che devo indirizzare al Comune di Trento riguarda il settore dell'edilizia privata, ove raramente mi sono state fornite risposte esaustive e convincenti, settore in cui le lagnanze dei Cittadini risultano particolarmente frequenti e che, nella maggioranza dei casi, si sono rivelate anche fondate, il tutto per effetto di prassi anomale e di riscontrate forme degenerative del sistema poste in essere da tale settore.

Auspico che il Comune di Trento voglia al più presto porre rimedio alle irregolarità rilevate in detto settore, specie per quanto attiene il mancato rispetto dei diritti di terzi nelle concessioni e/o autorizzazioni edilizie, e ricondurre così a legalità l'azione amministrativa.

* * *

Da ultimo non posso omettere di esprimere la mia gratitudine ai molti funzionari degli 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.

Rapporti con l'ITEA

Dei negativi rapporti avuti con tale Ente ho già riferito con Relazione *ad hoc* del 7 gennaio 2002.

Sine ira et studio
(senza ostilità e senza parzialità)

* * *

I SETTORI DI INTERVENTO

Le varie problematiche vengono qui ricondotte a 6 grandi aree per consentire una rapida occhiata d'insieme, salvo poi evidenziare all'interno delle medesime gli specifici settori in cui è stato registrato il maggior numero di interventi nel corso dell'anno 2001.

Occorre peraltro tenere presente che diverse questioni, per così dire trasversali, pur riguardando più aree e più settori della Pubblica Amministrazione, per fini statistici sono ricondotte ad un unico settore, quello che riflette la natura o l'essenza della questione, all'unico fine di renderne più agevole l'interpretazione.

Le 6 grandi aree in questione in cui sono ripartite le 1.411 nuove pratiche aperte nel 2001 sono le seguenti:

AREA	N. PRATICHE
- assetto istituzionale	N. 222
- ordinamento finanziario	N. 251
- attività economico-produttive	N. 45
- assetto territoriale ed ambientale	N. 511
- servizi pubblici e sociali	N. 248
- settore giuscivilistico e varie	N. 134
TOTALE PRATICHE	N. 1.411

Nell'area dell'**assetto istituzionale**, su un complesso di N. 222 pratiche aperte nell'anno 2001, fanno spicco N. 137 interventi in materia di *pubblico impiego, lavoro e collocamento* in genere. Nel *pubblico impiego* gli interventi riguardano per lo più questioni connesse alla formazione del rapporto (esclusione dai concorsi), allo svolgimento del rapporto (richiesta di congedi ordinari e straordinari, formazione professionale, agevolazioni, competenze arretrate) e questioni successive alla sua conclusione, legate alle procedure di erogazione del trattamento di fine rapporto. In materia di *lavoro*, invece, gli interventi riguardano per lo più le liste di mobilità, la tutela della maternità, diritti dei lavoratori in genere. In materia di *collocamento*, gli interventi riguardano per lo più l'inserimento lavorativo delle categorie protette.

Nell'area dell'**ordinamento finanziario**, su un complesso di N. 251 pratiche aperte nell'anno 2001, appare ragguardevole il numero di 183 interventi in materia *tributi, sanzioni, canoni, infrazioni*. In particolare, le questioni tributarie, unitamente a quelle legate all'amministrazione finanziaria in genere, hanno assunto un notevole rilievo, trattandosi di vicende che presentano una immediata ripercussione nei confronti dei Cittadini e che, per la loro vasta e continua evoluzione, richiedono conoscenze specialistiche al fine di comprendere le formule e le prassi spesso oscure e di difficile interpretazione che caratterizzano l'intero settore. Gli interventi riguardano soprattutto l'ICI e le forniture di servizi essenziali (acqua, luce, gas e telefono). Nell'area dell'ordinamento finanziario si annoverano anche N. 31 interventi

in materia di beni pubblici e N. 37 in materia di contratti ed atti della Pubblica amministrazioni, riguardanti rispettivamente l'uso dei beni pubblici o questioni di confini con i medesimi, gli appalti o i contratti privatistici con l'Amministrazione Pubblica.

Nell'area delle **attività economico-produttive**, su un complesso di N. 45 pratiche aperte nell'anno 2001, gli interventi riguardano i settori del *commercio* (N. 11 pratiche), *artigianato* (N. 4 pratiche), *agricoltura* (N. 12 interventi), *foreste e parchi* (N. 1 intervento), *turismo* (N. 4 pratiche), *caccia e pesca* (N. 6 pratiche), *miniere, cave e torbiere* (N. 2 pratiche), *altre attività* (N. 5 pratiche). A riguardo di tale area, merita segnalare il ripetersi di controversie con i consorzi di miglioramento fondiario, la contestazione di sanzioni forestali, controversie sul rilascio di licenze per il turismo o sulla concessione di contributi, la contestazione di infrazioni venatorie, qualche caso sulla gestione delle cave e i disagi connessi alla conduzione di esercizi pubblici.

Nell'area dell'**assetto territoriale e ambientale**, su un complesso di N. 511 pratiche aperte nell'anno 2001, gli interventi riguardano i settori delle *espropriazioni* (N. 38 interventi), *urbanistica e tutela del paesaggio* (N. 152 interventi), *edilizia agevolata* (N. 29 interventi), *edilizia economica, popolare, abitativa e pubblica* (N. 81 interventi), *opere civili e lavori pubblici* (N. 90 interventi), *protezione civile* (N. 13 interventi), *trasporti pubblici e comunicazioni* (N. 15 interventi), *viabilità e circolazione* (N. 83 interventi), *inquinamento ambientale* (N. 6 interventi), *acque*

pubbliche (N. 4 interventi). L'elevato numero di interventi ci dimostra che quest'area rappresenta il momento centrale dell'attività del Difensore civico, per il crescente rilievo dei vari settori, per le correlazioni con gli Enti Locali (Comuni e Comprensori) e per la pluralità di fonti normative che determinano non poche incertezze e livelli adeguati di specializzazione. La casistica è quanto mai varia in ogni settore considerato.

Nel settore delle *espropriazioni* assumono particolare rilevanza gli interventi legati all'occupazione del suolo privato, in modo particolare quando questa avviene senza l'osservanza delle norme e procedure di legge.

Nel settore dell'*urbanistica e tutela del paesaggio* rilevano i problemi della pianificazione territoriale, quelli del recupero urbano, le numerose contestazioni sugli oneri di urbanizzazione, le vicende connesse ai canoni di depurazione e fognatura, le annose questioni delle concessioni edilizie e delle sanatorie edilizie, per il rilascio delle quali i Comuni ignorano troppo spesso i diritti di terzi. Le varie vicende sottoposte all'attenzione dello scrivente in questo specifico settore dell'*urbanistica e tutela del paesaggio* evidenziano l'opportunità di una innovazione legislativa, *de iure condendo*, in due distinte direzioni: la prima di natura storico-culturale, finalizzata alla conservazione dell'identità trentina per gli edifici pubblici e privati ed alla previsione di un effettivo recupero ed una effettiva maggior tutela per la conservazione dei centri storici, la seconda di natura integrativa, volta ad introdurre apposita disciplina

che sancisca l'obbligo delle opere di urbanizzazione e l'obbligo della salvaguardia dei diritti di terzi.

Nel settore dell'*edilizia agevolata* e dell'*edilizia abitativa in genere* numerose sono le contestazioni a riguardo delle procedure eccessivamente defatiganti per la concessione di contributi e per l'assegnazione degli alloggi. Anche in questo settore, *de iure condendo*, è auspicabile una radicale riforma legislativa volta a creare maggiori certezze nelle procedure, individuando precisi momenti per l'effettuazione dei necessari controlli.

Nel settore delle *opere civili e lavori pubblici* rilevano i problemi di difesa idraulica, le opere di allacciamento alle fognature e all'acquedotto, l'arredo urbano, la materia cimiteriale, le linee telefoniche.

Nel settore dei *trasporti pubblici e comunicazioni* le problematiche più rilevanti riguardano i servizi di collegamento a livello locale, quelli ferroviari, la motorizzazione civile, le aziende di trasporto e le municipalizzate, gli orari e le frequenze, le tariffe, gli spostamenti nell'area cittadina.

Nel settore della *viabilità e circolazione* merita segnalare qualche caso di carente manutenzione stradale, oltre diverse richieste di regolamentazione della circolazione stradale.

Nel settore dell'*inquinamento ambientale* si registra una sempre maggiore attenzione, non solo dei privati ma anche delle varie Associazioni, soprattutto per lo smaltimento dei rifiuti. Gli

interventi si estendono ai temi legati alla qualità ambientale e alla tutela dall'inquinamento. L'azione del Difensore civico si è anche indirizzata al controllo sul rispetto delle leggi ed ha registrato un impegno costante nei rapporti tra sviluppo e territorio, estendendosi altresì al settore delle attività produttive, con particolare riferimento alle localizzazioni, alle strutture ricettive, alle reti di distribuzione, al commercio in aree pubbliche, alle attività espositive.

Nell'area dei **servizi pubblici e sociali**, su un complesso di N. 248 pratiche aperte nell'anno 2001, risaltano in particolare N. 56 interventi nel settore dell'assistenza pubblica. In questo settore il Trentino vanta obiettivi di qualità che rappresentano uno stimolo a sperimentare fino in fondo le potenzialità esistenti, con l'avvertenza che occorre adeguare la legislazione alle mutate esigenze, riorganizzare i servizi al Cittadino secondo moderni parametri, razionalizzare le competenze tra le associazioni di volontariato e fare un uso ottimale delle risorse. Il Difensore civico è spesso chiamato ad intervenire nei più diversi settori: dall'assistenza domiciliare a quella per i disabili, gli invalidi, gli anziani, ai fenomeni di marginalità ed esclusione che trovano scarse risposte nei tradizionali sistemi di protezione, a situazioni di sofferenza che penalizzano le categorie più deboli ed alimentano vecchie e nuove povertà.

Si registrano poi N. 34 interventi nel settore della *scuola*, specie in questioni di graduatorie e concorsi per l'insegnamento. Si hanno poi N. 22 pratiche nel settore dell'*assistenza sanitaria*, ove

emergono problemi di rimborsi di spese sanitarie. A questi si aggiungono N. 43 pratiche nel settore dell'*igiene e incolumità pubblica*, i cui problemi principali riguardano la gestione delle discariche, la sicurezza degli impianti a gas, la tutela in genere dell'incolumità pubblica. Di un certo significato sono anche N. 14 pratiche nel settore dell'immigrazione, emigrazione, a riguardo delle quali segnalo in particolare le vicende attinenti i permessi di soggiorno e i ricongiungimenti familiari. Da ultimo, meritano un cenno N. 38 pratiche nel settore delle *pensioni, previdenza, infortuni*, concernenti soprattutto problematiche sulla regolarizzazione contributiva e sulle riliquidazioni dei trattamenti pensionistici.

Nel settore *giusprivatistico*, congiuntamente a quello delle **problematiche residuali**, su un complesso di N. 134 pratiche aperte nell'anno 2001, merita accennare in particolare alle questioni in materia di diritti reali (proprietà, servitù), alle questioni ereditarie, alle problematiche condominiali, ai contratti ed altre questioni di varia natura.

ANALISI INTROSPETTIVA

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 2001 si è verificato un ulteriore incremento di pratiche, passate dalle 1.188 dell'anno 2000 a ben 1.411 nell'anno 2001.

Per avere un quadro d'insieme e al tempo stesso di confronto tra il contenzioso in sede giudiziale e la tutela extragiudiziale offerta dal Difensore civico, può essere interessante conoscere il numero dei ricorsi pendenti al 31 dicembre 2001 presso il TAR di Trento, che risulta essere di 932 (con 736 sentenze emesse), numero di gran lunga inferiore alla media regionale del contesto nazionale, ovviamente in rapporto alla popolazione delle varie regioni. Secondo i dati riportati dalla stampa locale, la media annuale dei ricorsi al TAR si è stabilizzata intorno ai 500 e la maggior parte dei quali riguarda questioni di edilizia e urbanistica (benché in costante discesa: dai 229 del 1997 ai 157 del 2001).

Il sensibile aumento delle pratiche aperte nell'anno 2001, potrebbero avere una doppia chiave di lettura, in positivo ed in negativo:

- *in positivo* potrebbe significare che l'istituto del Difensore civico è sempre più conosciuto ed apprezzato dai Cittadini.

Ed in positivo potrebbe significare altresì che si è elevato il livello di civiltà e di cultura civica della Collettività trentina, che dimostra di prediligere sempre più l'Istituzione pubblica che renda giustizia all'Istituzione di tipo personalistico che gestisca il potere dispensando favori. Invero, la civiltà e la cultura civica si misura anche dal livello di protezione che una Collettività è in grado di assicurare, specie alle fasce più deboli, a prescindere da qualsiasi valutazione di tipo personalistico;

- *in negativo* potrebbe significare un diffuso senso di disagio provato dal Cittadino nei rapporti con la Pubblica Amministrazione, soprattutto se si tiene conto che le 1.411 nuove pratiche sono sicuramente una parte infinitesimale dei potenziali casi di difficoltà relazionali.

E sempre in una prospettiva negativa, il dato in questione potrebbe essere anche sintomo di conflittualità con il Cittadino, di non corretto funzionamento, di appesantimento o di altre deficienze dell'apparato burocratico delle Amministrazioni locali, come potrebbe essere anche indice di una diminuita fiducia del Cittadino nelle Istituzioni locali, come invero potrebbe avere anche altre spiegazioni.

Resta comunque assodato che il dato di 1.411 nuove pratiche nel 2001 è il più elevato in assoluto nel contesto delle Regioni italiane, ma anche rispetto al vicino Tirolo e al Vorarlberg (Austria), per cui il medesimo postula un'ampia riflessione al fine di scoprire i motivi che possono aver determinato un così ampio ricorso alla difesa civica.

Al di là dei motivi e del significato che si voglia attribuire, resta comunque il fatto che il ragguardevole numero di 1.411 nuove pratiche aperte nel 2001 dovrebbe essere indice della validità dell'istituto della difesa civica ed essere sintomo di un impegno costante ad ampio raggio nella prospettiva del miglioramento della Pubblica Amministrazione, smentendo la distorta concezione di taluno che lo reputa come una sorta di "sportello reclami" per lo sfogo di opinabili e personali doglianze.

Lo scrivente, fin dal suo primo insediamento si è posto il problema di studiare i fenomeni più insistenti e le più ricorrenti richieste di intervento, al fine di individuare i settori in cui gli abusi ed i comportamenti anomali trovano più fertile terreno, onde indagare sulle possibili cause dei fenomeni stessi.

I dati statistici mi hanno così consentito di appurare che i fenomeni in questione sono principalmente concentrati nell'**assetto territoriale e ambientale**, ove è stato registrato un complesso di n. 511 pratiche, e nell'**assetto dell'ordinamento finanziario**, ove è stato registrato un complesso di n. 251 pratiche.

Allo scopo di contenere il ripetersi dei medesimi fenomeni, ho ritenuto di porre in essere una peculiare forma di prevenzione, inviando nei primi mesi del corrente anno due distinte note informative a tutte le Amministrazioni comunali, la prima in materia di diritti di terzi nel rilascio delle concessioni edilizie e la seconda in materia di ICI, i cui risultati pratici si profilano fin d'ora di inaudita ampiezza e portata, in ordine ai quali mi riservo comunque di fornire ampi ragguagli nella prossima Relazione annuale.

In via generale, dalle sintomatologie avvertite nella trattazione dei vari casi, non possono esimermi dal sottolineare il senso di disagio provato dal Cittadino nei riguardi dell'apparato burocratico, il cui comportamento è spesso criticabile, in quanto dimostra essere sempre più insensibile e distaccato rispetto alle istanze e ai bisogni dei Cittadini e procedendo di questo passo non può che continuare a produrre sfiducia ed alimentare il diffondersi della disaffezione verso le Pubbliche Istituzioni in genere.

DATI CONCLUSIONALI

Per comprendere il carico di lavoro dell'ufficio del Difensore civico, può essere interessante conoscere che per la gestione delle 1411 nuove pratiche aperte nel 2001 è occorso un impegno ed una attività burocratica di catalogazione e di registrazione non indifferente, occupando ben **8.838** numeri di protocollo, di cui 3.236 numeri in entrata e 5.602 numeri in uscita.

Di seguito sono riportate le categorie di Amministrazioni principalmente coinvolte, con a fianco il numero delle protocollazioni in uscita occorse nell'anno 2001:

Regione T. A. A.	N.	22
I.P.A.B.	N.	46
Comprensori	N.	80
Provincia e suoi Enti funzionali	N.	1.044
Azienda Provinciale per i Servizi Sanitari	N.	148
Amministrazioni comunali	N.	1.508
Amministrazioni statali decentrate	N.	252
Amministrazioni statali centrali	N.	126
Istituzioni varie	N.	2.422

Un ulteriore dato significativo è costituito dal numero complessivo degli interventi effettuati presso Pubbliche Amministrazioni di fuori provincia, che risulta essere di ben 285.

Quanto al risultato finale delle pratiche oggetto di intervento, si è potuto registrare un esito favorevole per ben 273 pratiche.

Per una corretta interpretazione dei dati su riportati, occorre confrontare i prospetti statistici alle pagg. 137 e seguenti.

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 2001 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 un'occasione di confronto per una crescita democratica della Pubblica Amministrazione, uno stimolo per correggere o raffinare le tecniche operative o per rimediare alle anomalie e alle irregolarità nell'azione amministrativa.

Dal contesto della presente 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, funzionari e addetti alla segreteria, di irrepressibile rettitudine, che possiedano una forte spinta altruistica ed una forte motivazione sociale.

I funzionari addetti all'istruttoria delle pratiche devono inoltre possedere spiccate sensibilità umane e giuridiche, particolari qualità personali e professionali, unitamente a 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 della segreteria ed i funzionari 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 ed i funzionari 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, giugno 2002

IL DIFENSORE CIVICO
dott. Fabio Bortolotti

* * *

Nel prosieguo della presente "Relazione annuale", in continuità con la prassi degli anni scorsi, passerò 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

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

I problemi connessi all'esercizio del mandato da parte dei consiglieri comunali.

Una pratica di rilievo è sorta in seguito ad una disputa che all'interno di un consiglio circoscrizionale ha dato luogo ad una querela, proposta da un consigliere ritenutosi offeso nei riguardi di due suoi colleghi, presunti offensori. Nello svolgimento di una disputa politica è in effetti relativamente facile, per quanto non affatto auspicabile, che si usino toni forti. Ciò è talmente evidente che nell'ambito dell'attività politica (*lato sensu*) talune intemperanze verbali, che sarebbero ordinariamente considerate ingiuriose, sono ritenute o insindacabili *ex lege* o comunque sono valutate con una certa larghezza interpretativa

Sta di fatto che in seguito al procedimento penale i due querelanti sono stati assolti perché il fatto non costituisce reato.

Il Comune interessato ha ritenuto di non dover rifondere le spese legali ai due consiglieri assolti, in quanto ai sensi della

legislazione regionale vigente solo i consiglieri comunali investiti *“di specifici incarichi loro formalmente attribuiti”* hanno diritto al rimborso in questione. Dunque, chi non abbia uno specifico incarico non vanta alcun diritto: il che, nel caso di specie, significa che la disputa consiliare, non essendo conseguenza di un incarico specifico, non rientra tra i fatti rilevanti per usufruire dei benefici di legge.

Di contro il Difensore civico sosteneva la necessità di aderire a quell'orientamento giurisprudenziale, affermato anche dal Consiglio di Stato, che rimarca l'esistenza di un principio generale secondo cui l'Amministrazione deve sostenere processualmente i propri amministratori. Considerato che i consiglieri erano stati assolti, pertanto, insistevo con il Comune perché corrispondesse le predette spese processuali in quanto le stesse erano conseguenti ad una disputa consiliare e non ad una attività extra-istituzionale.

Per questa ragione ribadivo la necessità di tutelare i detti consiglieri per non giungere *“all'incongruenza di fare pagare con le proprie tasche...il peso di vicende politiche gestite nell'interesse sociale”* da parte dei predetti consiglieri.

La tesi del Difensore civico, però, non è stata accolta dal Comune che ha preferito adottare una soluzione interpretativa quantomai rigida, anche se certamente non dispendiosa.

Le sanzioni amministrative.

Mi ha lasciato letteralmente sbigottito il racconto di un Cittadino che, investito da un'automobile in fase di retromarcia guidata da un dipendente comunale in una via del centro cittadino soggetta a traffico limitato, si è visto recapitare dopo qualche tempo un verbale di accertamento per violazione delle norme del Codice della Strada perché “in qualità di pedone, circolava sulla carreggiata ... causando così intralcio alla circolazione, nonostante la presenza di un marciapiede”.

Relativamente alla fattispecie si possono muovere diverse censure nei confronti dell'operato dell'Amministrazione comunale.

In primo luogo non era stata effettuata la contestazione immediata della violazione così come previsto dal Codice della Strada. L'impossibilità di contestare nell'immediato la violazione stessa veniva spiegata nel verbale in base all'assunto che la violazione era emersa nel corso degli accertamenti relativi all'incidente stradale. Ed invece si deve a mio avviso ritenere che la contestazione immediata fosse assolutamente possibile, dato che la persona investita era presente nel momento in cui era intervenuto il vigile urbano, giunto sul posto solo dopo qualche minuto dall'incidente e che aveva addirittura avuto modo di interpellare direttamente l'investito.

Nella specie la norma che si assumeva violata è quella relativa al comportamento dei pedoni, norma che stabilisce che i pedoni devono circolare sui marciapiedi e che detta poi norme per l'attraversamento della carreggiata laddove non esistano, come in questo caso, appositi attraversamenti pedonali.

In tutta la via ove era successo il fatto non esiste un solo attraversamento pedonale, così come in altre vie del centro e ciò probabilmente in quanto un'ampia zona del centro stesso è a traffico limitato per cui non sussiste così impellente, come altrove, la necessità di regolamentare la coesistenza di traffico pedonale e veicolare.

In sostanza credo di poter tranquillamente affermare che, nel caso contestato, il Cittadino che in quel frangente sostava casualmente a circa mezzo metro dal marciapiede ed era in procinto di attraversare la strada per portarsi sull'altro lato della medesima, stava adottando un comportamento assolutamente nella norma date le circostanze fattuali: la zona a traffico limitato e l'assenza di strisce pedonali confermano insomma che la condotta posta in essere non poteva essere diversa da quella tenuta dall'interessato in quell'occasione e da tutte le persone che devono attraversare una strada nel centro storico cittadino dato che, altrimenti, tutti dovrebbero essere sanzionati allo stesso modo.

La sanzione inflitta non poteva pertanto che apparire assolutamente singolare e tale da fondare il dubbio che non possano esistere precedenti analoghi.

Degno di nota era anche il fatto che l'investitore fosse un dipendente comunale.

Il Comune, da me interpellato come di consueto su casi di questo tipo, non ha prestato la collaborazione che usualmente offre al mio ufficio.

Anzi ha affermato in una sua nota di riscontro che “non risulta possibile fornire i chiarimenti e gli elementi informativi del caso” e, spingendosi oltre, ha altresì osservato come apparisse quanto meno prematuro il giudizio critico esposto dal mio ufficio riguardo alla legittimità della sanzione irrogata.

Avrei dovuto limitarmi a prendere atto di ciò se il Commissariato del Governo, in sede di decisione del ricorso presentato dall'interessato, non avesse ordinato l'archiviazione degli atti relativi al procedimento in parola senza dar luogo ad alcun provvedimento sanzionatorio.

In buona sostanza, il Commissariato del Governo ha riconosciuto la fondatezza delle ragioni del Cittadino.

I tributi. I canoni per i servizi.

La materia tributaria è stata fonte di notevole impegno per l'ufficio, soprattutto per quanto riguarda l'ICI.

Le incongruenze e le carenze di vario ordine segnalate da numerosissimi Cittadini mi hanno indotto a trasmettere a tutte le Amministrazioni comunali trentine una nota informativa che ha già destato vasta eco, anche a livello nazionale essendomi pervenute richieste di poter avere copia della nota stessa anche da fuori provincia.

Riservandomi di illustrare nella prossima relazione annuale le conseguenze, i risvolti e l'efficacia che detta nota avrà prodotto, voglio qui limitarmi a richiamare alcune delle più frequenti lagnanze traendole dalla ricca casistica a disposizione.

Come ho avuto modo di osservare nella predetta nota informativa, le principali fonti di insoddisfazione riguardano una presunta gestione del territorio non già finalizzata agli scopi di programmazione urbanistica propri del PRG, ma strumentalizzata al fine di rimpinguare in maniera spiccata le casse comunali. La qual cosa non è, fortunatamente, di tutti i Comuni, ma ho però avuto questa netta sensazione in moltissimi casi.

Quando un Comune inserisce o mantiene come area fabbricabile una particella o un terreno palesemente non

sfruttabile a questo fine, su quel medesimo terreno il proprietario deve corrispondere l'imposta *de qua* senza che possa trarre da quella destinazione formale le utilità normalmente ad essa correlate. E' il caso, per esempio, delle porzioni di terreno edificabili che non raggiungono il lotto minimo ai fini dell'edificabilità in concreto o per la minore superficie *de facto* o per l'obbligo di rispetto delle distanze legali.

Ho fatto notare ai Comuni che tale *modus operandi* è certamente condannabile in quanto non rispondente a giustizia sostanziale.

Ho poi spesso stigmatizzato la prassi, di per sé legittima, ma non rispondente ad un principio di buona amministrazione, di emettere gli avvisi di accertamento a distanza di anni dall'anno di riferimento, mettendo il Cittadino in condizione di affrontare pagamenti di importo consistente e spesso in unica soluzione. La prassi ha, com'è agevole intuire, lo scopo di porre l'Ente al riparo dagli effetti della prescrizione estintiva del relativo diritto di credito, ma dimostra un chiaro disinteresse per il Cittadino che invece deve affrontare il relativo impegno finanziario, essendo evidente come non sia indifferente pagare una somma in unica soluzione a distanza di tempo dall'anno di imputazione o pagare le minori somme di competenza dei singoli periodi contributivi.

Ho anche avuto modo di rilevare come non sempre gli avvisi di accertamento contengano i dati minimi necessari alla completa individuazione dell'imposta da pagare, del periodo di

riferimento, del motivo dell'accertamento, per cui ho spesso raccomandato gli Enti di volersi attenere a criteri di maggiore trasparenza così da non far gravare sul Cittadino, oltre ai tempi di accertamento eccessivamente lunghi, anche l'onere ed il disagio derivanti dalla scarsa intelligibilità della comunicazioni rivoltegli dall'Ente medesimo.

Ad un Cittadino, titolare di un contratto di utenza per la fornitura dell'acqua potabile, è stato addebitato sulla bolletta della fornitura dell'acqua, oltre al canone ordinario, anche il canone per il servizio di depurazione e di utenza alla rete fognaria comunale, anche se privo dell'allacciamento alla pubblica fognatura.

Correttamente il Comune ha accolto la domanda di rimborso da me proposta ed ha provveduto a rimborsare il Cittadino, riconoscendo che l'unico presupposto per l'imposizione tributaria del canone relativo al servizio di depurazione è l'allacciamento alla pubblica fognatura.

Una questione significativa, segnalatami da un Cittadino in materia di rifiuti, riguarda un Comune il cui Consiglio comunale aveva approvato una modifica del Regolamento per la TARSU, finalizzata all'applicazione di una riduzione tariffaria qualora il Cittadino attui il conferimento differenziato e il compostaggio familiare della parte organica dei rifiuti solidi urbani.

Tale iniziativa aveva trovato l'adesione di numerosi Cittadini e un'idonea copertura nel relativo bilancio di previsione.

Nonostante i precisati presupposti attuativi dell'iniziativa in questione, il subentrato nuovo Consiglio comunale ha ritenuto di impostare diversamente il problema dello smaltimento dei rifiuti.

Con la programmazione a breve di un servizio di raccolta per le utenze domestiche mediante cassonetti individuali per le parti umide e per le parti secche, il servizio avrebbe cessato di configurarsi come tassa, commisurata esclusivamente alla superficie dei locali dell'immobile, per assumere la natura di tariffa, legata essenzialmente alla effettiva quantità dei rifiuti prodotta dal singolo utente.

Ad avviso del nuovo Consiglio comunale, incentivare il compostaggio mediante riduzioni tariffarie è stato ritenuto inutile, in quanto l'utente è già di per sé "costretto", se vuole pagare meno, a conferire la minor quantità possibile, e quindi ad attuare spontaneamente il compostaggio e la raccolta differenziata, ignorando peraltro che, pur in presenza di un servizio di raccolta "porta a porta", almeno nella fase sperimentale, la tassa viene commisurata comunque alla superficie.

L'equanimità del nuovo sistema potrà essere valutata in prosieguo di tempo ma intanto il caso dimostra che i nuovi Amministratori hanno voluto prepotentemente dare prova di cambiamenti, noncuranti dei loro esiti, quando invece una seria Amministrazione avrebbe dovuto introdurre le innovazioni solo in via sperimentale.

L'edilizia abitativa.

Degno di nota è il caso riferitomi da un Cittadino che, in qualità di proprietario di un immobile, ha presentato idonea istanza per beneficiare delle provvidenze contemplate dalla Legge provinciale 15 gennaio 1993 n. 1.

Dopo aver avuto ampie rassicurazioni dai competenti Uffici comprensoriali che tutto procedeva *more solito*, in un secondo momento gli è stato richiesto, verbalmente, di ripresentare domanda, sotto la comminatoria che diversamente sarebbe decaduto dalle agevolazioni previste dalla Legge provinciale summenzionata.

Fa specie constatare come tale informazione all'interessato sia stata fornita solo verbalmente, a fronte di precise norme che disciplinano nel dettaglio le modalità procedurali in simili fattispecie e che, comunque, nel caso di specie, impongono la forma scritta (art. 1, quinto comma, Legge regionale 31 luglio 1993 n. 13 e art. 2, terzo comma, Legge provinciale 30 novembre 1992 n. 23).

Al riguardo, ho rammentato al Comprensorio che la legge provinciale 30 novembre 1992 n. 23 disciplina in modo penetrante ed articolato la partecipazione al procedimento amministrativo, come forma di tutela di interessi pubblici e privati, il cui avvio deve essere comunicato ai soggetti nei

confronti dei quali il provvedimento finale è destinato a produrre effetti diretti, partecipazione al procedimento che assume giuridicamente carattere di “contraddittorio” ad *instar* di quanto previsto dal diritto processuale.

Il Comprensorio interpellato sostiene, a mio avviso in modo del tutto arbitrario, che, “diversamente dalle altre leggi provinciali vigenti in materia di edilizia abitativa, la Legge provinciale 15 gennaio 1993 n. 1 non pone in capo al Comprensorio, quale Ente incaricato dell’istruttoria, alcun obbligo in ordine alla comunicazione da fare agli interessati circa la necessità, alla scadenza del triennio, del rinnovo della domanda”.

Ciò nonostante l’Amministrazione comprensoriale ha ritenuto egualmente opportuno trasmettere una nota informativa ai soggetti inseriti nella graduatoria in scadenza, nota che al Cittadino in questione non è però pervenuta; da qui l’origine dell’accaduto.

Il caso di specie dimostra, se ce ne fosse bisogno, che l’apparato burocratico non è abituato a ragionare secondo logica giuridica ma solo sulla base di norme scritte ed anche in presenza di queste perviene spesso ad interpretazioni non sempre corrette.

Tutto ciò lascia intravedere incapacità e scarsa preparazione professionale dell’apparato burocratico, oltre che insensibilità verso i diritti e le aspettative del Cittadino.

A seguito di un mio formale intervento, si è invece risolto positivamente il caso di un Cittadino assegnatario di un alloggio di proprietà comunale, in virtù di un contratto di locazione, stipulato ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 28 della Legge provinciale 13 novembre 1992 n. 21.

L'Amministrazione ha richiesto al conduttore di sottoscrivere un nuovo contratto che prevedeva una maggiorazione del canone precedentemente stabilito, anche se il contratto in essere era ancora vigente e rimanevano invariati i requisiti e le condizioni che, a suo tempo, avevano portato all'assegnazione dell'alloggio.

La maggiorazione del canone richiesto conseguiva ad un errore su uno degli elementi caratterizzanti l'immobile (nella fattispecie la categoria catastale) che, erroneamente considerato, aveva determinato un canone inferiore rispetto a quello equo stabilito dalla legge.

A fronte del mancato consenso del Cittadino alla novazione del contratto, non è stato possibile, da parte del locatore (del Comune), invocare la rettifica del contratto per gli errori di calcolo, atteso che solo una sentenza di annullamento del contratto per vizio del consenso, sul presupposto che l'errore sia essenziale e riconoscibile, può determinare l'applicazione del nuovo contratto prima della scadenza.

Gli espropri.

Ho registrato anche quest'anno diverse contestazioni riguardo alla sussistenza dei requisiti di legge necessari ai fini dell'attivazione della particolare procedura prevista dalla vigente legge provinciale in materia di espropriazioni (Legge provinciale n. 6/1993) per la regolarizzazione tavolare delle vecchie pendenze.

Mi limito ad illustrare il caso di un Cittadino che lamentava la mancata corresponsione dell'indennità per l'esproprio di circa 1000 metri quadrati di una sua proprietà, che costituisce parte integrante di un tratto di sedime di una strada pubblica.

Le dichiarazioni che i Comuni devono rendere in merito, dichiarazioni insindacabili da parte del Servizio Espropriazioni della Provincia, il quale è tenuto solo ad accertare la rispondenza degli atti che formano il presupposto per l'attivazione della procedura in parola, incontrano in molti casi, come in quello di specie, la resistenza dei proprietari, che si vedono depauperati di una parte della loro proprietà per la regolarizzazione tavolare di opere pubbliche senza che si riconosca loro alcunché a titolo di indennità di esproprio.

Al fine di creare le necessarie premesse di certezza giuridica in materia, ho invitato il Comune interessato e il

Servizio Espropriazioni della Provincia Autonoma di Trento a trasmettermi la deliberazione comunale in cui risultino i necessari presupposti giuridici per procedere *ex officio* all'acquisizione dei fondi al patrimonio comunale (utilizzo pubblico ultraventennale del fondo privato).

Nel caso di specie ho potuto riscontrare la sussistenza degli anzidetti requisiti di legge, per cui l'attivazione dell'art. 31 della Legge provinciale n. 6/1993 deve ritenersi legittima.

L'attività contrattuale e di diritto privato.

Altro caso che mi ha colpito per la leggerezza con cui l'Ente pubblico interviene in determinate faccende non di sua stretta pertinenza senza rappresentarsi in maniera corretta le possibili conseguenze del suo agire, è quello segnalatomi da un'anziana signora che aveva locato l'appartamento di sua proprietà ad un privato cittadino, a ciò indotta dal Comune che le aveva assicurato un suo intervento in caso di inosservanza delle pattuizioni contrattuali da parte del conduttore.

L'interessata si era vista esposta ad una situazione debitoria di consistenza tale da non poter essere fronteggiata con gli ordinari mezzi a sua disposizione, ciò per aver violato la legge sull'equo canone nella determinazione del canone applicato all'alloggio locato.

Il problema non sarebbe stato oggetto di intervento da parte del mio ufficio se non fosse emersa dal carteggio una dichiarazione regolarmente protocollata dal Comune e sottoscritta dal Sindaco *pro tempore* con la quale si assicurava l'interessamento dell'Amministrazione comunale "per il puntuale rispetto delle clausole contrattuali da parte dei contraenti".

L'interessata ribadiva di aver concesso il proprio assenso alla stipula del contratto di locazione proprio sulla base di tale

dichiarazione con la quale il Comune si era reso sostanzialmente garante in ordine al rispetto delle clausole contrattuali.

Siccome pareva, appunto, doversi desumere dal complesso della situazione che l'assenso dell'interessata non fosse stato frutto della sua libera determinazione a contrarre e che, anzi, in questo, una parte determinante della responsabilità fosse da attribuirsi allo stesso Comune, tale circostanza mi ha indotto a chiedere opportuni ragguagli.

Non ho ottenuto nulla. Il Comune ha totalmente respinto ogni contestazione escludendo ogni forma di responsabilità in capo all'Amministrazione comunale, affermando che nella fattispecie si era semplicemente dichiarato un generico interessamento dell'Amministrazione stessa, che non poteva in alcun modo essere interpretato come una ben precisa assunzione di responsabilità.

Iniziative di questo tipo dovrebbero essere ben ponderate da parte dell'Ente pubblico, prima di esporsi con dichiarazioni ufficiali delle quali il Cittadino si fida, dichiarazioni che poi all'atto pratico l'Ente pubblico pretende superficialmente di svuotare di contenuto obiettivo.

I fatti su riportati dimostrano che il Comune si è comportato scorrettamente nei rapporti con il Cittadino.

L'Urbanistica.

In materia urbanistica una delle questioni per le quali mi sono battuto in modo particolare, in quanto foriera di innumerevoli controversie tra proprietari confinanti, è quella relativa alla prassi generalizzata di dotare i provvedimenti edilizi della clausola “salvi i diritti di terzi”.

Ho sostanzialmente ribadito in numerose occasioni come l'uso di detta clausola si tramuti spesso in vero e proprio abuso e come non si possano dichiarare “salvi” quei diritti di terzi che, invece, proprio per effetto del provvedimento amministrativo emesso, sono palesemente violati.

Vi è però, come si suol dire, anche l'altro lato della medaglia. Ed è quello che si è presentato in un caso che qui vado ad esporre.

In sede di esame di un'istanza diretta ad ottenere l'autorizzazione ad opere di pavimentazione e di posa di un cancello delimitante lo spazio esterno di pertinenza di un'abitazione privata, la commissione edilizia comunale aveva espresso un parere del seguente tenore: *“si conferma il parere favorevole già espresso nella seduta del ... con la prescrizione che il cancello previsto non venga posto in opera per le seguenti motivazioni:*

- *sulla p.ed. ... pur di proprietà privata, viene esercitato il libero passaggio;*
- *la stessa p.ed. è stata asfaltata a cura e spese dell'Amministrazione comunale.”.*

Nella specie la persona interessata negava decisamente che sulla sua proprietà venisse esercitato il libero passaggio da parte di chiunque. Affermava invece trattarsi di un passaggio sporadico, di mero fatto e per mera concessione bonaria, ad opera esclusivamente del proprietario della casa confinante, il quale non poteva vantare alcun diritto debitamente intavolato, né risultava essersi mai legalmente attivato affinché gli fosse riconosciuto l'acquisto per usucapione della predetta servitù di passaggio, i cui presupposti erano in ogni caso tutti da dimostrare.

Ma quand'anche la fattispecie acquisitiva si fosse perfezionata al predetto titolo, esulava comunque dalla competenza del Comune accertarne la formazione, trattandosi di accertamento che spetta, com'è evidente, all'autorità giudiziaria.

Se è vero dunque che l'Amministrazione comunale non avrebbe potuto rilasciare il provvedimento richiesto apponendo semplicemente la clausola “salvi i diritti di terzi” qualora fosse stata incontestabile ed inequivocabile la sussistenza del diritto di passo che per effetto del provvedimento avrebbe subito una violazione (salva la possibilità, anche in questo caso, di fornire

all'avente diritto la chiave di apertura del cancello), non mi è parso corretto nel caso di specie denegare il provvedimento per la tutela di un preteso diritto di terzi che non era stato giuridicamente riconosciuto.

Dopo un primo momento in cui il Comune ha ritenuto di ribadire il proprio orientamento, successivamente ad una serie di ulteriori interventi e contatti con quel Comune, ho ottenuto quanto auspicato: l'autorizzazione è stata rilasciata, riconoscendo pertanto che la richiesta della persona era pienamente legittima.

Un caso notevole nell'ambito della pianificazione urbanistica, illuminante per comprendere quale strapotere legale l'Amministrazione possa avere nei confronti del cittadino, si è posto con un Comune di rilevanti dimensioni, il quale ha approntato un piano di lottizzazione paradossale.

In un dato comparto edificatorio il Comune ha previsto che fosse rilasciata concessione *ad aedificandum* solo a favore di chi avesse sottoscritto il preordinato piano di lottizzazione.

Nel caso di specie un Cittadino avrebbe dovuto accettare una lottizzazione che prevedeva la cessione gratuita al Comune di un'area di sua proprietà per realizzare opere a servizio dell'intero comparto e cioè dell'intera area privata a cui si riferiva la lottizzazione. Di più, il Comune si era accordato con la ditta lottizzante nel senso che a quest'ultima sarebbe stata riservata una quota del 50% di proprietà della strada e del

marciapiede che la ditta avrebbe poi dovuto cedere in comproprietà indivisa ai sei futuri proprietari del comparto.

Così il Cittadino non solo ha dovuto cedere al Comune gratuitamente parte del proprio terreno, ma, pur avendo spazio per un autonomo accesso al proprio immobile, ha dovuto acquistare dalla ditta lottizzante parte della strada di accesso al comparto in questione, così risultando in definitiva l'agnello sacrificale dell'intera vicenda.

L'inquinamento ambientale.

I Cittadini assumono una consapevolezza sempre maggiore relativamente ad uno dei problemi che è destinato ad incidere negativamente sulla vita del futuro: mi riferisco al problema dell'inquinamento ambientale, rispetto al quale le pretese, ritengo legittime, nei confronti dell'Ente pubblico vanno acquisendo un'importanza fondamentale.

Ne è dimostrazione la proliferazione di comitati spontanei costituiti da Cittadini mossi dal comune obiettivo di contrastare il fenomeno dell'inquinamento purtroppo sempre più preoccupante.

Uno di questi comitati è sorto in uno dei sobborghi della Città e si è a me rivolto dopo vari tentativi di ottenere risposte concrete e sollecite al problema del traffico veicolare che da tempo affligge la frazione, densamente abitata e quindi maggiormente colpita dal fenomeno.

La questione era stata ripetutamente portata all'attenzione delle istituzioni attraverso la convocazione di pubbliche assemblee, alle quali avevano partecipato anche i rappresentanti dell'Amministrazione comunale ed in occasione delle quali erano stati concordati, o promessi, precisi interventi destinati a fronteggiare in maniera efficace la situazione, attraverso una diversa regolamentazione del traffico e la creazione di rotatorie e vie alternative al centro abitato. Il problema era quindi quello di

restituire all'abitato i requisiti indispensabili di salubrità ambientale affinché fosse concretamente garantito il diritto a condizioni di vita accettabili, condizioni auspicabili e necessarie a maggior ragione data l'alta densità abitativa e la presenza di parchi pubblici, scuole e centri diurni per anziani, strutture queste che non hanno ragione di esistere o di essere mantenute se di fatto non viene garantita una corretta possibilità di utilizzo da parte dei residenti.

In relazione a questo caso devo riconoscere comunque di aver avuto dal Comune interpellato risposte motivate e complete, dalle quali ho dedotto come il problema non sia affatto trascurato, ma ampiamente considerato e ponderato.

Questione di rilievo che si è posta in più di una circostanza è quella dei temuti danni alla salute che potrebbero conseguire alla posa in opera di antenne per la telefonia mobile.

Le preoccupazioni dipendono anzitutto dall'ignoranza che ancor oggi permea la materia: due opposte fazioni di sanitari ed esperti sostengono alternativamente che le antenne sono pericolose per la salute o piuttosto che non è provata la nocività di tali impianti.

L'impostazione che è stata data al problema, anche sotto il profilo normativo, lascia sinceramente perplessi: nel dubbio che le antenne siano dannose, anziché adottare criteri che garantiscano i più larghi margini di sicurezza - tenuto conto

anche delle rigide indicazioni date dagli avversari dell'opinione "liberista" impostasi da anni a livello nazionale - si autorizza, ad esempio, l'installazione di apparecchiature a distanza irrisoria da colture agricole dove lavorano quotidianamente i contadini.

La soluzione più ragionevolmente percorribile - per evitare che un domani i dubbi oggi esistenti vengano chiariti da episodi poco piacevoli - è quella che siano i Comuni a dimostrarsi responsabili, individuando negli strumenti urbanistici la localizzazione delle antenne telefoniche in zone il più possibile sicure ed evitando in tal modo che le proposte speculative fatte dalle ditte di telefonia mobile ai privati, inducano questi ultimi ad autorizzare l'installazione degli impianti rice-trasmittenti in zone dove la prudenza sconsiglia tali operazioni. In ogni caso bisogna dare atto che in provincia le statuizioni circa il *quantum* di emissioni sono particolarmente rigorose.

L'igiene e la sicurezza pubblica.

Ho riscontrato casi in cui un Comune rimane fermo nel suo immobilismo e non recede da questo suo stato nemmeno in ipotesi accertate di potenziale pericolo derivante da attività o azioni poste in essere da un privato.

Cito a titolo di puro esempio il caso di un Cittadino che mi aveva espresso tutta la sua preoccupazione per la presenza di una caldaia irregolare alimentata a gas metano, situata sul balcone sottostante la sua abitazione.

Benché il fatto fosse stato già da tempo segnalato agli uffici comunali competenti, nessun provvedimento era stato adottato nonostante l'accertata violazione del regolamento edilizio comunale e l'invito da parte del Servizio Antincendi e protezione civile della Provincia a voler emettere apposita ordinanza ai fini della tutela della incolumità pubblica.

Dopo un mio primo intervento venivo così a conoscenza che era stata emessa un'ordinanza per l'adeguamento dell'apparecchio alle disposizioni del citato regolamento comunale, salvo però concedere subito dopo una sospensione dei termini di esecuzione per la regolarizzazione della necessaria pratica edilizia.

Ho peraltro insistito nella mia richiesta dato che la sospensione del predetto termine pareva essere destinata a perdurare oltre i tempi tecnici normalmente previsti per una pratica edilizia di questo tipo, esprimendo inoltre perplessità per il continuo protrarsi della definizione del caso a fronte dell'accertata potenziale pericolosità.

Le mie iniziative non sono state gradite dal Comune il quale, a mezzo di un suo funzionario, ha tenuto a precisare telefonicamente di non aver approvato la durezza di uno dei miei ultimi interventi. Al che ho ritenuto mio dovere esprimere francamente ciò che fino a quel momento era stato volutamente sottaciuto solo per non fare un processo alle intenzioni e per non avanzare dubbi non comprovati su quello che sembrava essere un atteggiamento di favore verso un Cittadino a scapito di un altro: il timore che l'inerzia del Comune fosse dovuta al fatto che la persona che aveva violato le norme era un dipendente dello stesso Comune.

Non posso affermare con certezza che le cose siano andate effettivamente così.

In ogni caso a seguito di quel colloquio telefonico, nonché dopo quasi dieci mesi di insistenza, ho finalmente ricevuto comunicazione che era stata emessa ordinanza di disattivazione dell'apparecchio.

Mi ha sorpreso anche il comportamento tenuto dall'Azienda provinciale per i servizi sanitari in un caso segnalatomi da una persona anziana, nei cui confronti il Comune aveva emesso apposito provvedimento teso ad ordinare un accurato intervento di sfalcio e pulizia di un suo prato a seguito di un sopralluogo di tecnici della citata Azienda.

L'interessata, persona anziana non in condizione di seguire personalmente la cura del terreno stesso, nell'esprimere amarezza per l'adozione di un provvedimento che da subito è apparso eccessivo, sia per lo stato della sua proprietà, apparentemente non così degradata da richiedere l'intervento dell'Ente pubblico, sia per l'apparente disparità di trattamento rispetto ad altri proprietari di terreni in analoghe condizioni, ha contestato mio tramite il provvedimento medesimo.

Ho così osservato come, data la presenza di frequenti situazioni analoghe sul territorio provinciale, non si motivasse l'intervento nei confronti della sola proprietà in questione: mi pare evidente che, se secondo l'Azienda sanitaria l'erba alta comporta inconvenienti di tipo igienico-sanitario, tutti i proprietari di terreni in simili condizioni dovrebbero essere colpiti da analoga repressione.

In realtà dubbi che la persona interessata mi aveva espresso in sede di colloquio si erano poi rivelati fondati: il suo caso era stato trattato in modo anomalo in quanto l'iniziativa era partita da un confinante che, animato da sentimenti di rivalsa nei

confronti della vicina, aveva segnalato il caso come potenziale fonte di disagio.

Proprio questa circostanza mi ha indotto ad approfondire ulteriormente la vicenda in quanto, se la questione era riconducibile ad una diatriba tra proprietari confinanti, era a maggior ragione necessario accertare che l'iter intrapreso fosse stato condotto per la tutela delle esigenze di pubblico interesse e non per dare sfogo ad impulsi di altro tipo.

Come si era già sottolineato infatti, appariva piuttosto singolare che un prato non sfalcato potesse ingenerare problematiche di natura sanitaria; e più singolare ancora sembrava la conclusione che solo quel terreno oggetto di denuncia del privato - e non anche altri in condizioni del tutto analoghe - potesse costituire pericolo potenziale o reale per la salute ed igiene pubblica. Tanto più che la stessa Azienda sanitaria, a fronte di un unico sopralluogo, aveva redatto a distanza di poco tempo l'uno dall'altro due distinti pareri igienico-sanitari, riportanti conclusioni differenti e determinanti ai fini dell'ordinanza poi emessa dal Comune: nel primo parere (redatto in estate) si riteneva "utile" lo sfalcio dell'erba, nel secondo parere (redatto in inverno, quindi in epoca caratterizzata da condizioni climatiche meno avverse) lo si riteneva "indispensabile".

Mi limito ad osservare, conclusivamente, che le risposte ottenute non mi hanno convinto.

Ancora, in materia di igiene, ho affrontato su richiesta di un Cittadino fruitore di una piscina comunale il problema inerente alcune carenze ed irregolarità nella gestione della struttura: sporczia nei bagni interni e negli spogliatoi, evidente antiigienicità delle vaschette antimicotiche, sporczia e conseguente cattivo odore dell'acqua delle vasche, comportamenti scorretti dei vari utenti della piscina.

Ho avuto formali risposte dalle Amministrazioni interpellate, ma quel che più conta è la concretezza dei fatti: dopo le mie segnalazioni mi è stato comunicato dai Cittadini interessati che la situazione aveva subito un netto ed evidentissimo miglioramento.

Rilevante questione che lascia sinceramente perplessi per la sua gravità, è stata quella dell'ostinato e inqualificabile silenzio, tenuto da un Comune sul pericolo di crollo parziale di un immobile.

Nel corso del 1994 il pericolo di rovina dell'edificio in questione aveva spinto il Comune *de quo* ad emanare un anomalo invito (anziché un'ordinanza) ai proprietari della costruzione, chiedendo loro di risistemare la struttura ed avvisando delle “*gravi responsabilità in caso di danni alle persone*”, che potevano conseguirne. Inspiegabilmente all'epoca dell'intervento del Difensore civico, nel giugno del 2000, il Comune non aveva ancora preteso l'esecuzione dei lavori di consolidamento della costruzione. In seguito dava al Difensore civico una risposta

interlocutoria, e dunque necessariamente incompleta, sul punto, e poi, sino ad oggi, a distanza di due anni circa, nonostante ripetuti e sostanziosi interventi del Difensore civico, anche su richiesta di altri istanti preoccupati dal temibile fenomeno, non si è degnato né di provvedere ad emanare un'ordinanza attuale contingibile ed urgente, né di rispondere al Difensore civico o ai cittadini interessati. Considerato che il pericolo è quello, non indifferente, che crolli un immobile, non ci sono parole per descrivere il contegno degli amministratori comunali che nel caso di specie, a distanza di circa otto anni dalla constatazione ufficiale del problema e due dal primo intervento del Difensore civico, mostrano un disinteresse che definire incosciente è dire poco.

La previdenza integrativa.

Ho riscontrato anche nel corso di quest'anno come il sistema della previdenza integrativa sia poggiato su cardini di non perfetta comunicabilità, informazione e trasparenza.

Il caso che vado ad esporre è emblematico.

Una signora residente in un Comune periferico della nostra provincia, con ovvie difficoltà di contatti con gli uffici pubblici se non in via meramente impersonale (per corrispondenza o telefono), avendo aderito all'assicurazione regionale volontaria per la pensione alle persone casalinghe, dopo avere appurato che non era prevenuta da parte della competente Agenzia della Provincia la comunicazione con la quale si preannuncia normalmente agli assicurati l'imminente scadenza del termine per il pagamento della contribuzione, riferiva di essersi messa in contatto telefonico con gli uffici di Trento al fine di chiedere chiarimenti ed indicazioni sul comportamento da tenere.

Avuta rassicurazione da parte dell'impiegato – il quale peraltro dietro precisa richiesta della signora, aveva rifiutato di fornire il proprio nominativo – che si sarebbe provveduto al più presto a mettersi in contatto telefonico con la richiedente previa verifica della relativa posizione, l'interessata aveva inutilmente atteso la chiamata per qualche giorno.

A fronte dell'assoluto silenzio serbato invece dagli uffici contattati, l'interessata riferiva di aver nuovamente provveduto a telefonare agli stessi uffici, dai quali affermava di aver avuto di nuovo la stessa assicurazione. Ma, ancora una volta, nessuno aveva poi richiamato l'interessata.

Solo la preziosa e solerte assistenza prestata dall'addetto alla struttura periferica dell'informazione aveva consentito di appurare che la quota andava immediatamente pagata, con applicazione di una sanzione commisurata ai giorni di ritardo nel pagamento stesso.

Alla luce della suddetta ricostruzione dei fatti non ho potuto non osservare come l'inerzia dei dipendenti contattati telefonicamente avesse contribuito ad incrementare la somma che la contribuente aveva dovuto corrispondere per il ritardo nel pagamento. Se le informazioni richieste fossero state fornite nell'immediato, o comunque in tempi brevi così come era stato promesso, la sanzione sarebbe stata certamente meno pesante.

Ho poi dovuto ulteriormente osservare come non corrispondesse affatto ad un criterio di trasparenza e buona amministrazione negare al Cittadino, che pure l'aveva espressamente richiesta, ogni indicazione utile all'identificazione del dipendente con il quale il Cittadino stesso si era rapportato.

Dovrebbe essere finita l'epoca dell'Amministrazione impersonale, dove il pubblico dipendente è un'entità astratta, non identificabile: il caso concreto dimostra che è ancora così.

Né la risposta dell'Agenzia mi ha potuto soddisfare, laddove, disapprovando apertamente il comportamento della persona istante, afferma testualmente: “insistendo nel ricercare un contatto difficile con l'Agenzia, quando poteva rivolgersi al suo patronato o agli uffici della Provincia presso il Comprensorio è stata poco previdente e ha sottovalutato il rischio del ritardato pagamento”.

Non ritengo ammissibile che, a fronte della contestazione di un comportamento poco corretto dell'ufficio pubblico, si tenti di sviare l'attenzione da ciò andando a ricercare altre concause ascrivibili allo sprovveduto Cittadino.

La viabilità ed i trasporti. Le opere pubbliche.

Diversi sono stati i casi di segnalazione di incidenti stradali causati dall'attraversamento di animali selvatici, in particolare ungulati.

Va premesso che gli incidenti provocati dall'impatto con ungulati provocano molto spesso conseguenze di rilievo. I casi più drammatici sono naturalmente quelli in cui si devono registrare lesioni più o meno gravi alle persone. In ogni caso, oltre al decesso dell'animale, si producono sempre danni consistenti ai veicoli.

Le persone che, quindi, sollecitano l'intervento del Difensore civico in materia nutrono la legittima aspettativa di una rifusione, quanto meno parziale, del danno economico.

In nessuna delle ipotesi prospettate all'ufficio si è ottenuto un simile risultato. La Provincia, cui ho segnalato i singoli casi, altro non fa se non trasmettere la relativa pratica alla compagnia assicurativa con cui ha in essere apposita polizza per la copertura del rischio derivante dagli episodi di investimento.

Ora, nonostante da documentazione ufficiale del Servizio Faunistico della Provincia risulti che nel corso dell'anno 2000 si sono registrati sul territorio della provincia un numero complessivo di 523 investimenti di fauna selvatica, di cui 404

riferiti ad ungulati, non consta che, per lo stesso anno 2000, la compagnia assicuratrice abbia riscontrato responsabilità a carico della Provincia.

Dunque, su 523 investimenti nessun indennizzo. Ma nonostante non si sia rilevata responsabilità alcuna a carico dell'Ente, si mantiene in essere una polizza assicurativa che copre il potenziale rischio, il che pare decisamente contraddittorio. Questo, anche se il competente Servizio provinciale afferma trattarsi di una polizza di responsabilità civile per danni a terzi di tipo globale, nel senso che copre ogni e qualsiasi responsabilità per danni a persone e cose causati da tutte le attività poste in essere dalla Provincia, nessuna esclusa.

Devo anche riscontrare, peraltro, un difetto di coordinamento e comunicazione fra i vari Servizi provinciali atteso che, a fronte dei dati offerti dal Servizio Faunistico, il Servizio Gestione Strade che vede il fenomeno da una diversa angolazione riferisce che “dal 1 giugno 1998 ad oggi – 8 novembre 2001 – sono stati rilevati solo tre casi di attraversamento di animali selvatici e pertanto si ritiene che il segnale di pericolo < animali selvatici vaganti > sia più che sufficiente”.

A questo proposito devo evidenziare come i dati statistici relativi al numero degli attraversamenti siano notevolmente più elevati rispetto a quelli relativi alle denunce di sinistro dirette all'ottenimento di un risarcimento. Queste ultime sono

naturalmente in numero inferiore dato che pochissimi cittadini si assumono l'iniziativa di un ricorso per il risarcimento medesimo dato che è noto l'insuccesso in ordine al risultato concreto di simili richieste. Appare quindi estremamente riduttivo riferirsi, per una valutazione delle dimensioni del fenomeno, al numero delle richieste di risarcimento.

Per venire ad uno dei casi concreti da me segnalati, ho anche rilevato come la zona ove si era verificato l'evento dannoso fosse nota per la frequenza dei sinistri dovuti alla presenza ed all'attraversamento di selvaggina di grossa taglia. A quanto mi consta il solo accorgimento adottato sarebbe stato quello di posizionare un cartello stradale indicante la presenza del fenomeno. Non sono invece stati introdotti altri più efficaci accorgimenti quali per esempio reti di protezione atte ad impedire l'invasione della strada nelle zone più a rischio, sottopassaggi di invito per un attraversamento alternativo o specchietti rifrangenti per il riflesso della luce dei fari delle automobili.

Non posso non osservare come tali carenze rappresentino, sotto il profilo della responsabilità, un elemento tutt'altro che irrilevante a favore del soggetto che reclama il risarcimento.

Desidero poi ricordare il caso di un altro Cittadino, che mi ha segnalato un sinistro occorsogli a seguito dell'investimento di

un cervo di grosse dimensioni che ha causato ingenti danni alla sua autovettura.

L'interessato, a fondamento della richiesta, mi dichiarava che l'intero tracciato della strada provinciale era privo di appositi cartelli di pericolo, recanti il simbolo o la scritta di "attraversamento animali selvatici", da cui deriverebbe una precisa responsabilità in capo all'Amministrazione provinciale per il danno subito, atteso che la Compagnia di Assicurazione aveva già declinato la propria competenza.

Nonostante questi presupposti siano stati da me evidenziati e sostenuti avanti il Servizio provinciale competente, quest'ultimo mi ribadiva che l'accertamento circa la sussistenza di una responsabilità in ordine ai sinistri stradali è di competenza dell'Assicurazione e che il Servizio ha il compito di fornire tutti gli elementi di fatto per la valutazione del caso ma non può interferire circa la decisione di risarcire o meno il danneggiato, declinando in tal modo ogni responsabilità.

La tesi sostenuta dal Servizio Gestione Strade della Provincia Autonoma di Trento è sicuramente opinabile, per cui sono nuovamente intervenuto sostenendo l'obbligo del risarcimento danni.

Ho motivo di ritenere che, nei casi di specie (n. 523 investimenti di fauna selvatica, di cui 404 riferiti ad ungulati, nel corso dell'anno 2000), la Provincia Autonoma di Trento sia

tenuta a coprirsi con idonea assicurazione, poiché diversamente deve farsi carico dei vari risarcimenti ai Cittadini interessati, come risulta del resto confermato da varie pronunce giurisprudenziali.

Un problema che si pone sovente in fase di compimento di opere pubbliche, è quello dei criteri di progettazione delle stesse, avuto riguardo per i Cittadini che restano in qualche misura pregiudicati da tali attività.

Avviene spesso che si progetti una strada senza adottare le necessarie cautele per tutelare i privati coinvolti da tale opera. Così si evidenziano strade da cui conseguono allagamenti ai danni delle proprietà limitrofe, rumori seriamente pregiudizievoli per la salute dei confinanti, vibrazioni e scuotimenti dannosi per le abitazioni della zona, ecc.. In alcuni casi tale stato di cose dipende da scelte non sempre ragionevoli compiute in fase di esproprio, in quanto l'individuazione dei terreni su cui costruire l'opera non viene sempre effettuata secondo criteri di buona amministrazione.

Più spesso l'Ente pubblico risparmia sulle attività in questione e non appronta un progetto che sia rispettoso anche delle esigenze dei Cittadini, bensì rimanda, e solo eventualmente, ad un secondo momento, le opere di difesa e di tutela dei privati coinvolti. A volte, fra l'altro, i disagi nascenti da un'opera pubblica mal progettata perdurano nel corso di lunghi anni a causa del disinteresse dell'Amministrazione.

Simile opzione amministrativa non può ovviamente essere condivisa, attesa la necessità che l'opera progettata venga seguita da tutte le cautele che la tecnica di settore prevede al fine di garantire la sicurezza e la non dannosità per i terzi dell'opera compiuta. La violazione di tale elementare principio di civiltà giuridica determina quantomeno una responsabilità civile, ex art. 2043 c.c., in capo alla stessa Amministrazione, atteso che in tali casi l'Ente pubblico non può affatto invocare la propria posizione di supremazia, in quanto sotto questo profilo opera su di un piano di parità con il privato.

Fra l'altro non si può tacere la gravità di un simile contegno, se si considera che è paradossale che atteggiamenti di incuria e disinteresse per i membri della collettività vengano tenuti proprio da parte dell'Amministrazione, in antitesi con la precipua funzione che le spetta di soggetto deputato al perseguimento del bene pubblico.

Un'altra questione sottoposta alla mia attenzione concerne una denuncia avanzata direttamente da un Cittadino al Servizio Gestione Strade della Provincia Autonoma di Trento per segnalare che, mentre percorreva una strada provinciale, all'uscita di una curva si ritrovava un grosso sasso al centro della carreggiata e, nonostante la frenata, non potendosi spostare sulla carreggiata opposta per il sopraggiungere di un furgone, il sasso si infilava sotto l'autovettura e veniva sbalzato, andando a

cozzare sulla ruota del proprio automezzo, rendendolo praticamente inutilizzabile.

Per tali motivazioni il Cittadino richiedeva il risarcimento dei danni subiti per la riparazione della propria autovettura.

Il suddetto Servizio provinciale, da me interpellato, riconosceva quanto segnalato dal Cittadino ed accertato che nel tratto stradale interessato non risultavano installati segnali di caduta massi provvedeva ad inoltrare la relativa richiesta di risarcimento danni alla Compagnia Assicurativa.

Sono stato poi informato che la Compagnia assicurativa ha poi liquidato l'intero danno subito dal Cittadino.

Ho trattato una questione, sottopostami da alcuni Cittadini, in cui mi venivano esposte con estrema chiarezza le motivazioni supportanti la richiesta di istituire un'ulteriore corsa di pullman in servizio di linea in un preciso tratto e con un determinato orario.

Il Servizio Comunicazioni e Trasporti della Provincia Autonoma di Trento, in un primo momento, ha autorizzato in via sperimentale il cambiamento di orario del pullman di linea al fine di verificare, al di là della richiesta, la necessità o meno del mantenimento pro futuro.

Alla luce dei dati di frequentazione pervenuti al Servizio Comunicazioni e Trasporti dalla Società Ferrovia Trento Malè e

dei criteri stabiliti dall'accordo di programma, il servizio di linea successivamente è stato istituito in via definitiva.

La sanità e l'assistenza.

La delicatezza dei problemi riguardanti la materia sanitaria ed assistenziale, si presenta a volte in tutta la propria rilevanza.

Un caso degno di nota, la cui portata trascende la fattispecie concreta di seguito esposta, assumendo valore di carattere generale, si è verificato con riguardo alla richiesta di indennità di accompagnamento da parte di una anziana signora.

La predetta persona, assistita costantemente sin nei propri bisogni più intimi da una caritatevole vicina e in parte pure dai volontari della S.Vincenzo, è assolutamente incapace di *“compiere gli atti della vita quotidiana”* da sola.

Tale sua incapacità è stata ribadita sia dalle persone che l'assistono, sia dallo stesso medico curante dell'interessata, che ha espressamente sostenuto di non concordare affatto con le rigide valutazioni espresse al riguardo dall'Azienda Provinciale per i Servizi Sanitari.

Quest'ultima, alla luce della normativa provinciale di riferimento (L. P. n. 7/1998 e deliberazione della Giunta provinciale n. 2704/1999), ha negato che in un caso di enorme gravità quale quello in esame si potesse vantare il diritto all'indennità di accompagnamento.

Il Difensore civico ha proposto che l'interpretazione della problematica disciplina provinciale venisse effettuata anche alla luce della legislazione nazionale di riferimento, da cui la legislazione provinciale, in un certo qual senso, deriva.

Ho sottolineato come la vita quotidiana dell'interessata sia strettamente dipendente dal caritatevole sostegno della vicina, atteso che senza quest'ultima l'anziana non potrebbe neppure cambiarsi indumenti intimi o confezionarsi un pasto. E' fuori dubbio che i criteri provinciali, così come applicati, tradiscono la *ratio legis*, che è quella di concedere l'indennità a chi abbisogni di una “*assistenza continua*” per manifesta “*incapacità di compiere gli atti quotidiani della vita*”.

I miei inviti ad una interpretazione ragionevole della normativa in oggetto, *rectius*, all'unica interpretazione ragionevole possibile sotto il profilo logico-giuridico, sono caduti nel vuoto.

La conclusione della vicenda, da me riassunta nella nota che ho trasmesso alla persona interessata, ha rilevato come i criteri aziendalistici di gestione di simili problemi, nonché i canoni di interpretazione adottati dalle Autorità competenti, siano indirizzati precipuamente agli aspetti economici del problema, aspetti che “*prevalgono sulla ratio legis, sul buon senso e purtroppo persino sulle esigenze umanitarie*”.

In tema di motivazione e più in generale di completezza degli atti amministrativi, più di una volta il Difensore civico è dovuto intervenire per stigmatizzare le carenze motivazionali e dispositive di atti emanati dall'Azienda provinciale per i servizi sanitari.

Il caso più classico è quello della compilazione da parte delle competenti commissioni mediche di verbali di accertamento circa le condizioni di salute di soggetti che chiedono l'indennità di accompagnamento, specificando il grado di invalidità dell'istante e le patologie da cui è afflitto, senza preoccuparsi di illustrare nel verbale medesimo se l'interessato abbia a meno diritto all'indennità. La situazione è paradossale quando il verbale in oggetto – avviene spesso – riporta che l'invalidità accertata è pari al 100%, senza però, appunto, specificare che comunque l'istante non ha diritto alla indennità.

Tali documenti, riportano sì un codice, ma privo di *legenda* - carenza questa che impedisce di capire contestualmente l'esito favorevole o sfavorevole dell'accertamento - e vengono inviati con una nota di accompagnamento che, a sua volta, non indica esplicitamente l'esito dell'accertamento.

L'ermetismo complessivo della vicenda è di palmare evidenza, ermetismo che si pone comunque in aperto contrasto con l'art. 4 della Legge provinciale 30 novembre 1992 n. 23, il quale sancisce l'obbligo giuridico della motivazione di tutti gli atti amministrativi.

Analogamente è avvenuto che per altri sussidi da concedersi a persone che assistono pazienti non autosufficienti, siano state inviate spiegazioni standard di diniego, *alias* pseudomotivazioni prestampate secondo criteri assolutamente derisori.

Tali pseudomotivazioni, identiche per tutti i casi simili, indicano che la persona individuata non è nelle condizioni di salute per beneficiare dei sussidi *ex lege*. Il che equivale sì a statuire sul caso ma non certo a dare una motivazione, ex art. 4 Legge provinciale 30 novembre 1992 n. 23.

Nulla dicono sul perché mancherebbero tali condizioni, nulla dicono sui parametri valutati per giungere a tale esito negativo; neppure si specifica quantomeno un codice numerico con apposita *legenda* per capire quale valutazione complessiva dello stato di salute dell'istante abbia indotto alla risposta sfavorevole.

Ciò significa, attesi fra l'altro i brevi termini di decadenza fissati dalla legge per l'impugnazione degli atti amministrativi, che oltre a denotare scarso rispetto della trasparenza amministrativa, tali scelte operative rischiano di far decadere gli interessati dal diritto di impugnare i provvedimenti in questione.

La scuola. I concorsi e le graduatorie insegnanti.

Sono ripetutamente intervenuto presso la Sovrintendenza scolastica (cfr. nota prot. n. 6673 dd. 3 ottobre 2001, nota prot. n. 7983 dd. 23 novembre 2001, nota prot. n. 8761 dd. 27 dicembre 2001, nota prot. n. 1477 dd. 22 febbraio 2002) per rappresentare che il concorso pubblico per titoli ed esami della scuola secondaria “classe di concorso A043 - A050” è stata condotta in aperto contrasto con il principio di legalità, sancito dall’art. 2, primo comma, della Legge provinciale 23 novembre 1992 n. 23.

La Sovrintendenza scolastica nel contesto dei vari riscontri si è sempre limitata a riportare pedissequamente la sequenza dei fatti, rifiutandosi di controdedurre puntualmente e di argomentare in linea di diritto su quanto dedotto nel ricorso di un concorrente che si è visto non valutato il punteggio relativo al titolo di studio, in quanto, a detta della Sovrintendenza, sarebbe stato presentato in ritardo.

Il caso di specie, che riguarda una ventina di candidati, deriva da una carenza del bando di concorso che, nel prevedere che i titoli valutabili e i documenti devono essere spediti o consegnati a mano entro e non oltre 15 giorni dalla data di superamento della prova orale (art. 8, comma 2, del bando di concorso), non specifica anche l’obbligo della comunicazione al

candidato dell'avvenuto superamento dell'esame orale, né tanto meno le modalità della comunicazione medesima.

In assenza di specifica norma nel bando di concorso che definisca la comunicazione al candidato dell'avvenuto superamento dell'esame orale, non possono che trovare applicazione i principi generali sulla comunicazione degli atti, sanciti dalla Legge provinciale 30 novembre 1992 n. 23, in base ai quali occorre una formale comunicazione al domicilio dei candidati.

A fronte di ciò, nel mio intervento prot. n. 8761 dd. 27 dicembre 2001 auspicavo che << il responsabile del procedimento pervenga ad un ampio approfondimento delle varie tematiche qui evidenziate e dopo una rinnovata presa di coscienza della vicenda nel suo complesso si adoperi per la radicale riforma *ex officio* del provvedimento di esclusione del titolo di studio, in quanto adottato, sotto il profilo sostanziale, in contrasto col principio di legalità e, sotto il profilo procedurale, in assenza di *ius positum* >>.

Nel far presente che il caso di specie configura un vero e proprio diritto soggettivo del Cittadino interessato, diritto che la Pubblica Amministrazione non può assolutamente permettersi di violare, chiedevo di poter conoscere ogni altra situazione analoga, in cui i candidati abbiano presentato i propri titoli di merito entro il termine di 15 giorni dalla data di ultimazione degli esami orali.

Il riscontro a quest'ultima domanda è stato il seguente:
“considerato l'elevato numero di coloro che hanno partecipato a tale procedura concorsuale, si fa presente che questa Sovrintendenza è disponibile a soddisfare ogni richiesta di accesso agli atti che i soggetti interessati vorranno avanzare”.

Sulla base delle risposte avute dopo i numerosi interventi effettuati, devo dedurre che la Sovrintendenza scolastica non solo si è sempre limitata a riportare pedissequamente la sequenza dei fatti, rifiutandosi di controdedurre puntualmente e di argomentare in linea di diritto, ma non ha inteso:

- a) prendere atto della carenza del bando di concorso, come detto sopra, e rimediare alla medesima riconoscendo il punteggio ai titoli presentati entro 15 giorni dalla data di superamento della prova orale;
- b) impegnarsi pro futuro al fine di promuovere le opportune integrazioni del bando di concorso, onde evitare il ripetersi di ulteriori fenomeni dovuti a carenze del bando di concorso del tipo anzidetto;
- c) fornirmi ogni utile elemento informativo su ogni altra situazione analoga, in cui i candidati abbiano presentato i propri titoli di merito entro il termine di 15 giorni dalla data di ultimazione degli esami orali.

Da quanto precede emerge un censurabile comportamento della Sovrintendenza scolastica che ritengo mio dovere segnalare a codesto Consesso.