



CONSIGLIO DELLA PROVINCIA AUTONOMA DI TRENTO

UFFICIO DEL DIFENSORE CIVICO

**RELAZIONE ANNUALE**  
**PER L'ANNO 2003**

*Honeste vivere*  
*Alterum non laedere*  
*Suum cuique tribuere*

## INDICE

<b>PRESENTAZIONE .....</b>	<b>1</b>
<b>Parte prima</b>	
<b>AMMINISTRAZIONE PUBBLICA E CITTADINI .....</b>	<b>6</b>
<i>In generale .....</i>	<i>6</i>
<i>Curia pauperibus clausa est .....</i>	<i>10</i>
<i>Negative tendenze dell'apparato burocratico .....</i>	<i>12</i>
<i>Rapporti con l'apparato burocratico e loro potenziali valenze .....</i>	<i>15</i>
<i>Rapporti con i Cittadini .....</i>	<i>16</i>
<i>Rapporti con gli Enti pubblici .....</i>	<i>18</i>
<i>Strutture della Provincia .....</i>	<i>21</i>
<i>Azienda Provinciale per i Servizi Sanitari .....</i>	<i>21</i>
<i>Comune di Trento .....</i>	<i>22</i>
<i>Rapporti con l'ITEA .....</i>	<i>23</i>
<i>Rapporti con le istituzioni private che gestiscono servizi pubblici .....</i>	<i>24</i>
<i>Nota informativa alle Pubbliche Amministrazioni .....</i>	<i>25</i>
<i>Attività extra ordinem .....</i>	<i>30</i>
<i>Rapporti a livello ministeriale .....</i>	<i>30</i>
<b>Parte seconda</b>	
<b>AMBITI DI INTERVENTO .....</b>	<b>37</b>
<i>In generale .....</i>	<i>37</i>
<i>Aree di intervento .....</i>	<i>38</i>
<i>Settori di intervento .....</i>	<i>38</i>
<b>Parte terza</b>	
<b>STORIA ED EVOLUZIONE DELLA DIFESA CIVICA .....</b>	<b>44</b>

<i>Profili storici</i> .....	44
<i>Le prime arcaiche forme di tutela</i> .....	45
<i>Origini del Difensore civico</i> .....	46
<i>L'Ombudsman svedese e le similari figure nei vari Paesi europei</i> .....	48
<i>Innovazioni legislative in itinere</i> .....	51
<i>La riforma della difesa civica</i> .....	53
<b>Parte quarta</b>	
<b>SINTOMATOLOGIE E DATI CONCLUSIONALI</b> .....	<b>65</b>
<i>An sit utilis</i> .....	65
<i>Dati conclusionali</i> .....	68
<i>Sintomatologie</i> .....	70
<i>Casi specifici</i> .....	70
<b>APPENDICE</b> .....	<b>111</b>
<i>Attività svolta nell'anno 2003 – dati statistici</i> .....	113
<i>Elenco pratiche anno 2003</i> .....	139
<i>Elenco enti convenzionati</i> .....	219
<i>Fac-simile convenzione con il difensore civico provinciale</i> .....	227
<i>Testo coordinato della L.P. 20 dicembre 1982, n.28 e s.m.</i> .....	229
<i>Deliberazione del Consiglio Provinciale 4 giugno 1985, n. 5, recante il “Regolamento sul funzionamento dell'ufficio del Difensore civico”</i> .....	235
<i>Regolamento interno del Consiglio della Provincia Autonoma di Trento: estratto disposizioni sul Difensore civico</i> .....	237
<i>Elenco Difensori civici regionali e delle Province autonome</i> .....	239

Signor Presidente,

Signori Consiglieri,

La presente "Relazione", stesa a sensi dell'art. 5 della Legge provinciale 20 dicembre 1982 n. 28, compendia l'attività svolta nell'anno 2003 e riporta le principali tematiche ed i più cospicui dati statistici sull'attività dell'ufficio.

Con un'occhiata d'insieme illustro il campo d'azione, l'attività istituzionale, gli ambiti di intervento e le quattro parti in cui si suddivide la presente Relazione.

#### *Campo d'azione*

Ho esplicitato gran parte dell'attività istituzionale nei confronti dell'Ente Provincia e dei relativi Enti funzionali ma anche di numerose Amministrazioni comunali, di Enti istituzionali locali, di Agenzie ed Aziende esercenti funzioni o servizi pubblici, di altri Enti ed Uffici pubblici locali.

Ma ho poi esplicitato attività istituzionale anche nei confronti di Amministrazioni statali centrali e periferiche, di Istituti previdenziali operanti in sede locale e centrale, di numerosi altri Enti ed Uffici pubblici sia locali che nazionali, di Istituzioni ed Organismi europei e financo di Rappresentanze consolari all'Estero.

Infine, ho svolto funzioni istituzionali di tutela del Cittadino anche nei confronti di numerosi Enti ed Istituzioni civili, intese in senso ampio, che operano in vista di scopi di interesse pubblico, sia in provincia che fuori provincia, ancorché avulsi dal sistema della difesa civica locale, incoraggiato dal fatto che negli scorsi anni tali Enti ed Istituzioni

civili mi hanno sempre assicurato la loro fattiva collaborazione, senza mai eccepire l'incompetenza del Difensore civico provinciale.

Questo ampio campo di esplicazione di funzioni istituzionali, esteso ad Enti ed Istituzioni extraprovinciali e ad Istituzioni straniere, è in qualche modo correlato al fatto che nel nostro Paese vi è grande incertezza sul raggio d'azione dell'istituto della difesa civica ma, in ogni caso, i buoni risultati conseguiti attraverso i miei interventi da un lato dimostrano l'elevata sensibilità delle Pubbliche Istituzioni e dall'altro rivelano la natura estremamente flessibile dell'istituto, come già evidenziato nelle Relazioni degli anni precedenti.

#### *L'attività istituzionale*

Oggi è più che mai avvertita l'esigenza di miglioramenti normativi e amministrativi improntati all'equità e mirati a ridare al Cittadino fiducia nelle Istituzioni, così come è sempre più avvertita l'esigenza di una composizione stragiudiziale delle contese tra Cittadini e Pubblica Amministrazione.

A tali esigenze può sicuramente presidiare e dare concrete risposte il Difensore civico, atteso che da un lato il suo precipuo compito è quello di evidenziare le carenze amministrative e dall'altro la sua attività istituzionale è preordinata essenzialmente alla formazione di una cultura della conciliazione, finalizzata soprattutto a favorire la rimozione delle cause del disagio.

Il consistente numero di interventi formali annualmente registrato, dimostra che nel nostro Trentino la difesa civica è divenuta un normale strumento difensivo e di tutela extragiudiziale degli interessi e dei diritti sostanziali, finalizzato a risolvere in modo semplice, efficace e gratuito le situazioni di denegata giustizia, strumento propedeutico al ricorso giurisdizionale, che non sempre è garanzia di giustizia sostanziale e comunque

non da tutti può essere adito, sia per i costi sproporzionati delle spese legali e giudiziarie sia anche per i lunghi tempi di attesa.

Non posso peraltro tacere il fatto che nel Trentino l'attività istituzionale del Difensore civico, allo stato, risulta mortificata entro ristretti ambiti e resa particolarmente difficile per l'assenza di disciplina legislativa adeguata, tanto da evocare il lontano bieco decennio storico della *Lex Cornelia Sullae* dell'81 a. C., di cui farò cenno nella parte terza.

Infatti, la figura del Difensore civico è oggi ridotta ad *imago sine re* (*immagine senza sostanza*) e così rischiano di venire soffocate "le pressanti esigenze di tutela dei diritti e degli interessi vantate soprattutto dagli strati più deboli della società".

#### *Gli ambiti di intervento*

Gli interventi si sono estesi, anche quest'anno, a tutte indistintamente le aree operative ed a tutte le attività delle Pubbliche Amministrazioni.

L'impegno maggiore si è senz'altro registrato nell'area del territorio e ambiente (comprendente l'urbanistica, le espropriazioni, l'edilizia pubblica e privata, i lavori pubblici, l'inquinamento, la viabilità), area in cui gli abusi ed i comportamenti anomali trovano in genere fertile terreno.

Gli altri ambiti di intervento, ciascuno con un ampio ventaglio di tematiche, riguardano l'assetto istituzionale, l'ordinamento dei pubblici dipendenti, l'ordinamento finanziario, l'ambiente, la sicurezza sociale, la sanità e l'assistenza, l'istruzione, la cultura, l'industria, l'agricoltura, il terziario, il lavoro, come avrò modo di illustrare nel prosieguo della presente Relazione.

Va poi tenuto presente che molti Cittadini chiedono una forma di assistenza generica al Difensore civico, per avere indicazioni generali o elementi di indirizzo, per avere consigli e interpretazioni riguardo a norme e provvedimenti amministrativi, oppure pongono questioni al di fuori della stretta competenza istituzionale, per lo più di chiara natura giusprivatistica, forma di assistenza che non appare dai dati riepilogativi dell'attività svolta riportati nella presente Relazione.

Il Cittadino si attende dal Difensore civico ciò che non è riuscito ad ottenere nelle sedi istituzionali e cioè una convincente risposta al suo problema, se non la soluzione del medesimo, risposta che spesso non sono stato in grado di dargli perché l'Ente pubblico, nonostante i miei serrati interPELLI, si è limitato ad un mero riscontro di cortesia, altre volte ad un riscontro generico od evasivo, facendo così pensare a situazioni sicuramente non trasparenti o comunque poco chiare.

Limitandosi a fornire riscontri elusivi, palesemente incompleti, o ricorrendo all'espedito di sostenere che il tema non è di pertinenza, l'Ente pubblico evita di dare una risposta reale, spesso nel dissimulato intento di rimandare ad una sede giudiziale la soluzione della vertenza, evidentemente su attivazione del Cittadino, ben sapendo a priori che quest'ultimo per ovvie ragioni difficilmente avrà la possibilità di promuovere la relativa azione

#### *Le quattro parti della Relazione*

La prima parte, intitolata amministrazione pubblica e cittadini, è dedicata ai rapporti relazionali tra il Difensore civico, le Strutture della Provincia e gli Enti istituzionali in genere. In essa sono riportate alcune considerazioni sul livello e qualità dell'azione amministrativa, le principali carenze ed anomalie riscontrate in sede di esame dei provvedimenti amministrativi ed altresì le negative tendenze dell'apparato burocratico.



La seconda parte, intitolata aree e settori di intervento, è dedicata ai dati e ai temi più salienti dell'attività svolta, compendiate in una tavola di classificazione articolata in 4 grandi aree (ordinamento, economia e lavoro, servizi sociali e culturali, territorio e ambiente), a loro volta suddivise in settori.

La terza parte, intitolata all'evolversi della difesa civica, è dedicata ad alcuni importanti aspetti documentativi, quali la Risoluzione approvata a Roma il 5 giugno 2002 dal Congresso delle Regioni, la Deliberazione approvata il 18 ottobre 2002 dalla Conferenza dei Presidenti dell'Assemblea dei Consigli regionali e delle Province Autonome, il Documento costitutivo del Gruppo di lavoro tecnico-politico per la riforma della Difesa civica approvato a Firenze il 2 ottobre 2002 dal Coordinamento nazionale dei Difensori civici regionali e delle Province Autonome, il Documento contenente le proposte del Gruppo di lavoro tecnico-politico (della III Commissione del Congresso delle Regioni), approvato a Roma il 16 maggio 2003.

La quarta parte, intitolata alle sintomatologie e dati conclusionali, è dedicata alla trattazione di alcuni casi specifici, da cui emergono sintomi di non corretta amministrazione, oltre che ai dati conclusionali e all'appendice, in cui sono riportati i prospetti statistici dell'attività svolta.

Auspico che l'attenta lettura della presente "Relazione annuale" possa offrire lo spunto per utili occasioni di confronto, nell'ottica di una crescita democratica della Pubblica Amministrazione, e possa nel contempo essere di stimolo per correggere o raffinare le tecniche operative o per rimediare alle anomalie e alle irregolarità dell'azione amministrativa.

Trento, 16 gennaio 2004

IL DIFENSORE CIVICO  
dott. Fabio Bortolotti

## **Parte prima**

### **AMMINISTRAZIONE PUBBLICA E CITTADINI**

#### *In generale*

Alcune considerazioni svolte in occasione della precedente Relazione annuale del 2002 sono della massima attualità anche per la presente Relazione del 2003, per cui riporterò alcune parti salienti delle stesse, con gli aggiornamenti e le integrazioni che i vari temi e argomenti richiedono.

Quindi, pur avendo come base di riferimento i casi trattati in quest'ultimo anno, talune osservazioni sul livello e qualità dei rapporti rilevati tra la burocrazia e i cittadini non si discostano di molto da quelle formulate lo scorso anno.

Innanzitutto, devo dire che non ho notato apprezzabili progressi in tema di partecipazione del Cittadino alle scelte amministrative che lo riguardano, né ho rilevato miglioramenti degni di nota, sotto il profilo tecnico-procedurale, nel grado di trasparenza e di efficienza raggiunto dalle Pubbliche Amministrazioni locali.

Al riguardo, non va dimenticato che, 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 intorno ai principi costituzionali della partecipazione ed ai nuovi criteri informativi imposti dall'appartenenza alla Comunità europea.

Ritengo che molto rimanga ancora da fare in Trentino prima che l'apparato burocratico delle varie Amministrazioni locali abbia piena cognizione della reale portata e valenza della nuova posizione acquisita a seguito della netta separazione fra responsabilità politica e responsabilità gestionale, della nuova rilevanza sociale dell'attività amministrativa esplicita, del concetto di "legalità sostanziale" nell'esplicazione dell'attività amministrativa ed altresì prima che sia accordata effettività

agli istituti della partecipazione diretta ed alle forme di intervento dei Cittadini nei procedimenti amministrativi.

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

In altre occasioni, ho avuto modo di registrare un acutizzarsi della conflittualità tra Cittadini e Pubblica Amministrazione, dovuto 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.

Questi aspetti di "scarsa capacità organizzativo-decisionale" e di "inefficienza dell'apparato burocratico" sono paradossalmente una costante negli Enti ove è stata realizzata la netta separazione fra responsabilità politica e responsabilità gestionale, mentre è meno marcata negli altri ove si prosegue con le metodologie tradizionali.

Ed in tema di separazione fra responsabilità politica e responsabilità gestionale, giudicando sulla base dei casi trattati, devo rilevare che tale nuovo modello organizzativo mi sembra non adeguato agli Enti di piccole dimensioni, quali possono considerarsi i Comuni fino a 5.000 abitanti.

Per quanto concerne la qualità dei rapporti tra la burocrazia e i Cittadini, particolarmente negli Enti che hanno realizzato la separazione fra responsabilità politica e responsabilità gestionale, 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 e pronti ad allontanare incombenze non strettamente necessarie.

In molti casi pratici, ho avuto modo di constatare che detti dirigenti e funzionari, a fronte di fondate 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, dimostrando indifferenza per la denegata giustizia e per i conseguenziali conflitti tra il Cittadino e la Pubblica Amministrazione.

Anche nel decorso anno, ho poi riscontrato il ripetersi di non poche carenze ed anomalie in sede di esame dei provvedimenti amministrativi adottati dai vari Enti pubblici, quali:

- presso la generalità degli Enti, la diffusa carenza di strumenti normativi e di provvedimenti amministrativi di carattere generale;
- presso i Comuni, la non applicazione di numerose norme regionali e provinciali e la non conformità dello Statuto comunale ai sopravvenuti provvedimenti legislativi, oltre che la diffusa inosservanza delle norme statutarie;
- la diffusa inosservanza dell'obbligo di pubblicità dei provvedimenti amministrativi, specie di quelli a contenuto generale;
- la diffusa inosservanza del principio dell'*audiatur et altera parte*, vale a dire della partecipazione del Cittadino ai procedimenti amministrativi;
- la diffusa inosservanza dell'obbligo di puntuale motivazione dei provvedimenti amministrativi;
- l'immotivato divieto di accesso ai documenti amministrativi, con l'asserito pretesto della riservatezza o segretezza degli atti.

In particolare, presso i Comuni ho potuto anche rilevare difformi interpretazioni di leggi e quindi il reiterarsi di irregolarità e anomalie, quali: non corretto computo o non corretta applicazione dell'ICI ad aree di impossibile edificazione e potenzialmente non utili ai fini edificatori, oneri di urbanizzazione non correttamente applicati, negati accessi agli atti con surrettizie ragioni di privacy, sanzioni amministrative non regolarmente accertate o applicate, etc.

Oltre a quanto sopra, ho potuto rilevare che in una parte della burocrazia trentina permane una scuola di pensiero non più al passo con i tempi, la cui bandiera di comodo è quella dello sterile e vuoto formalismo, ossia della "legalità formale", burocrazia in genere poco incline al confronto e pronta a far pesare la propria posizione di forza su chiunque.

Tra le possibili cause di detta deprecabile scuola di pensiero, a parere dello scrivente, figura l'inadeguatezza di numerosa legislazione regionale e provinciale alle mutate esigenze generali, l'estrema incertezza e incongruenza che si è venuta a creare con la disapplicazione di numerose disposizioni legislative (provinciali e regionali) ma poi anche l'inidoneità delle direttive generali (a livello provinciale e regionale) ed altresì la mancanza di una solida capacità professionale, in particolare delle varie figure-quadro operanti negli Enti locali.

Ed a quest'ultimo riguardo, ebbi più volte ad affermare che per ottenere i migliori risultati nel mondo del lavoro occorre in primo luogo affidare le responsabilità dirigenziali solo ai più meritevoli, ossia a coloro che mostrano di possedere in maggior misura intelligenza e capacità naturali e che abbiano maturato un'esperienza almeno quindicennale nella Pubblica Amministrazione, ma poi occorre mirare regolarmente e con sistematicità alla "formazione, riqualificazione e specializzazione" del personale dipendente.

Inoltre, oggi più che mai, occorre aderire alla concezione meritocratica, come valida alternativa alle degenerazioni dell'egualitarismo, nel senso che occorre premiare chi abbia acquisito professionalità, chi abbia posizioni di responsabilità e chi si distingua per impegno e capacità nei confronti di altri.

Gli attuali strumenti premianti, posti in essere con i vari accordi di settore, pur mirando a questi scopi, per effetto di meccanismi perversi del sistema non raggiungono di fatto questi scopi, se non in misura del tutto trascurabile.

### *Curia pauperibus clausa est*

Più sopra ho accennato al fatto che il ricorso giurisdizionale non sempre è garanzia di giustizia sostanziale, aggiungendo poi che non tutti possono ricorrere all’Autorità giudiziaria per i costi sproporzionati delle spese legali e giudiziarie.

Infatti, è assodato che la maggioranza dei Cittadini non dispone dei necessari mezzi finanziari per sostenere le elevatissime spese legali necessarie all’instaurazione di una causa in sede giurisdizionale contro la Pubblica Amministrazione, per cui tutti costoro sono destinati a subire passivamente le ingiuste decisioni dei pubblici poteri ed a sopportare immancabili angherie ed ingiustizie.

A fronte di ciò, il principio di uguaglianza, solennemente statuito dall’art. 3 Cost., si rivela essere *flatus vocis*, ossia una semplice espressione verbale, priva di consistenza reale.

È questo il triste destino che la classe meno abbiente è costretta a subire, atteso anche che nei fatti a poco o nulla rimedia l’istituto del gratuito patrocinio, talchè ritorna di estrema attualità l’amara constatazione ovidiana *curia pauperibus clausa est - la porta della curia rimane chiusa per i poveri (Ovidio, Amores, III, 8, 55)*, da cui si evince che la giustizia, per i suoi costi, è sempre stata inaccessibile alla povera gente.

Ed è ancora più triste dover constatare che il “Cittadino debole” trova spesso la porta chiusa anche quando si rivolge alle Pubbliche Autorità, mentre invece *audet divitibus claudere nemo fores - nessuno osa chiudere la porta ai ricchi*, cioè a coloro che lo scrivente ama definire “Cittadini forti”.

Tutto questo vuol dire che, a 2000 anni di distanza, le cose non sono cambiate di molto se abbiamo l'onestà di osservarle sul piano fattuale, senza ipocrisia e infingimenti di sorta.

Dal momento che tutto questo, in correlazione al precitato art. 3 Cost., costituisce un vero e proprio *vulnus* giuridico, i pubblici poteri dovrebbero adoperarsi per operare secondo correttezza e giustizia, conformemente ai basilari canoni del *neminem laedere* e del *suum cuique tribuere*, evitando il perpetrarsi di angherie e comunque di usare il pubblico potere in modo distorto, come spesso accade, avendo sempre ben presente la condizione dei "Cittadini deboli" e, soprattutto, non ignorando mai che a questi *curia pauperibus clausa est*, in quanto non dispongono dei necessari mezzi per difendersi.

La voce di questi "Cittadini deboli", ridotta forzatamente al "silenzio", è solo quella del Difensore civico, quale *ultima Thule*, sempre che l'esistenza di tale figura sia conosciuta dai singoli Cittadini, voce che ahimè rimane anch'essa troppo spesso inascoltata dai detentori dei poteri pubblici.

Da uno sguardo retrospettivo sull'attività espletata emergono infatti comportamenti degli Enti pubblici che, oltre a dimostrare scarsa considerazione per il Difensore civico, meritano riprovazione e condanna morale, come ad es.:

- gli eloquenti interminabili silenzi di molteplici Enti pubblici che omettono di dare risposta ad un intervento, nonostante i numerosissimi solleciti a cadenza mensile;
- i biasimevoli comportamenti di molteplici Enti pubblici che si limitano a fornire risposte di pura cortesia, omettendo qualsiasi puntuale riscontro sulle problematiche sollevate;
- le puntigliose ordinanze emesse da taluni Tecnici comunali per autentiche quisquiglie, oggettivamente mancanti di effettività sostanziale, che presentano le connotazioni di un vero e proprio accanimento verso un determinato Cittadino;

- l’ostinazione di alcuni Comuni (principalmente Trento, Baselga di Piné, Levico Terme, Civezzano, S. Michele all’Adige) a voler accordare legittimazione in sanatoria ad abusi edilizi, con contestuale legittimazione di violazioni dei diritti di terzi;
- le ingannevoli risposte fornite da alcuni Enti pubblici per assicurare un certo adempimento, che sul piano fattuale si rivela poi essere vacuo o mancante;
- il biasimevole comportamento di alcuni Comuni (principalmente Folgaria, Baselga di Piné) che omettono sistematicamente di accordare riscontro ad interventi formulati nell’interesse di taluni Cittadini, probabilmente invisibili al potere o alla burocrazia comunale.

In tutte queste situazioni, all’impossibilità per il “Cittadino debole” di intraprendere qualsiasi azione di difesa in sede giurisdizionale per mancanza dei necessari mezzi finanziari, si aggiunge l’impotenza del Difensore civico, per cui al “Cittadino debole” non resta che subire passivamente, come detto sopra, le ingiuste decisioni dei pubblici poteri, sopportando angherie e ingiustizie

### *ne verbum quidem*

#### *Negative tendenze dell’apparato burocratico*

Nella stragrande maggioranza delle situazioni, come ebbi a puntualizzare nelle Relazioni degli scorsi anni, le ostilità vengono proprio dal ricalcitante apparato burocratico che, a fronte di casi di possibile e facile soluzione, si dimostra refrattario e insensibile nei confronti dei Cittadini. Infatti, ho potuto notare come, molto spesso, l’apparato burocratico assuma comportamenti di imperscrutabilità o rigidi atteggiamenti di difesa del proprio operato, quando non dimostri comportamenti di indifferenza, frapponendo ostacoli o restrizioni.



Nella trattazione di molti casi pratici ho potuto constatare che le norme del *Codice di comportamento*, contenute nel vigente accordo sindacale provinciale (così come nei precedenti), sono solo parole, *verba sunt*, nel senso che troppo spesso sono ignorate dai pubblici funzionari, norme sulle quali ritengo opportuno richiamare l'attenzione, riportandone anche uno stralcio:

*<< Il comportamento del dipendente deve essere tale da stabilire un rapporto di fiducia e collaborazione tra i cittadini e l'Amministrazione. Nei rapporti con i cittadini, egli dimostra la massima disponibilità e non ne ostacola l'esercizio dei diritti. Favorisce l'accesso degli stessi alle informazioni a cui abbiano titolo e, nei limiti in cui ciò non sia vietato, fornisce tutte le notizie e informazioni necessarie per valutare le decisioni dell'Amministrazione e i comportamenti dei dipendenti.*

*Il dipendente limita gli adempimenti a carico dei cittadini e delle imprese a quelli indispensabili e applica ogni possibile misura di semplificazione dell'attività amministrativa, agevolando, comunque, lo svolgimento, da parte dei cittadini, delle attività loro consentite, o comunque non contrarie alle norme giuridiche in vigore.*

*Nello svolgimento dei propri compiti, il dipendente, nei limiti delle proprie competenze, favorisce l'esercizio delle funzioni e dei compiti da parte dell'autorità territorialmente competente e funzionalmente più vicina ai cittadini interessati. >>*

L'avvio del nuovo sistema di radicale travaso di competenze proprie dagli Organi istituzionali agli Organi burocratici, sistema che ha creato nuovi tratti distintivi degli uni e degli altri, ha fatto registrare un acutizzarsi della conflittualità tra Cittadini e Pubblica Amministrazione, dovuto probabilmente al fatto che l'apparato burocratico, nella sua nuova veste di diretto interlocutore dei Cittadini, viene spesso ad assumere posizioni di forza nei rapporti con i Cittadini medesimi.

Ho inoltre potuto notare la negativa tendenza dell'apparato burocratico ed essere poco incline a favorire il "diritto alla buona amministrazione", preferendo la comoda posizione dello sterile formalismo ed evitando comunque di impegnarsi per far sì che tale diritto abbia piena effettività.

Una ulteriore negativa tendenza dell'apparato burocratico è quella di essere poco rispettoso delle disposizioni di legge sul procedimento amministrativo ed in particolare delle norme che disciplinano in modo penetrante ed articolato la partecipazione del Cittadino e la trasparenza dell'azione amministrativa.

Le questioni trattate nel corso dell'anno 2003 dimostrano che l'apparato burocratico non ha ancora piena cognizione della reale portata e valenza della nuova posizione acquisita, nonché della nuova rilevanza sociale della funzione esplicata, per cui occorre promuovere e diffondere tale nuova cultura con opportune forme di sensibilizzazione e di professionalizzazione ad ogni livello, con iniziative corsuali od altro.

È precipuo compito degli Organi istituzionali della Pubblica Amministrazione porre rimedio alle precitate carenze dell'apparato burocratico, attraverso una triplice azione:

- esigendo un maggior rispetto del *Codice di comportamento* contenuto nel vigente accordo sindacale provinciale;
- approntando rigorosi canoni di valutazione annuale del personale dipendente;
- adottando efficaci norme regolamentari che assicurino la partecipazione, la trasparenza e l'equità nei rapporti con i Cittadini.

Ritengo che solo in tal modo si potranno creare le premesse di un necessario equilibrio tra il sistema sociale e istituzionale.

Le croniche patologie riscontrate in numerosi casi trattati nell'anno 2003 manifestano l'esigenza insopprimibile di procedere senza indugio in questa direzione, pena subire la mortificazione del sorpasso a livello nazionale ed europeo e registrare pro futuro un ulteriore aumento delle dissonanze sociali e della litigiosità.

### *Rapporti con l'apparato burocratico e loro potenziali valenze*

Le luci e le ombre che caratterizzano il complesso dei rapporti relazionali tra il Difensore civico e le Strutture della Provincia, ma anche degli Enti istituzionali in genere, offrono lo spunto per suggerire prospettive di valorizzazione della funzione e per realizzare, nel contempo, condizioni di maggior efficacia della medesima.

Atteso che l'efficienza del rapporto tra Difensore civico e Pubblica Amministrazione è condizione necessaria per assicurare efficacia agli interventi dell'Ufficio, l'introduzione di alcune misure integrative delle prassi in essere, volte ad un maggior coinvolgimento e ad una maggior partecipazione del personale dirigente, potrebbe favorire la chiarezza dei rapporti, da un lato, e realizzare maggior trasparenza, dall'altro, con una evidente positiva ricaduta sull'immagine della Pubblica Amministrazione medesima.

Il coinvolgimento poco convinto e la partecipazione non sempre puntuale del personale dirigente sono dimostrati da due incontestabili riscontri della pratica quotidiana:

- il primo è rappresentato dal fatto che non mancano Strutture della Provincia tuttora "refrattarie" al rispetto dei tempi di risposta;
- il secondo è rappresentato dal fatto del non approfondimento delle deduzioni fornite al Difensore civico ed altresì dalle risposte non sempre pertinenti alle osservazioni formulate.

Tra le indicazioni e/o misure utili per creare le premesse di una integrazione organica del Difensore civico nell'ordinamento provinciale, per conseguire un rapporto soddisfacente con il personale dirigente e per incrementare, nel contempo, una funzione di stimolo nella qualità dei servizi alla collettività, si possono annoverare quelle dirette a:

- promuovere la crescita della consapevolezza nell'apparato burocratico del ruolo del Difensore civico, in modo da rendere più adeguato il dialogo con quest'ultimo;

- promuovere la diffusione della conoscenza tra i Cittadini, diretti interlocutori dell'Amministrazione, dell'opportunità di appellarsi al Difensore civico, comunicando che possono avvalersi dell'azione del Difensore civico;
- prevedere nel sistema premiante annuale la valutazione della qualità del rapporto tra la Struttura e il Difensore civico.

Tutte queste misure, peraltro attuabili con mere direttive amministrative, se accolte e messe in atto, potrebbero costituire un meccanismo di miglioramento dell'azione amministrativa e, nel contempo, potrebbero costituire un significativo contributo alla valorizzazione della difesa civica.

Inoltre, le misure anzidette potrebbero essere estese, su impulso della Provincia, anche ad altri Enti ed Aziende provinciali.

Alla luce di quanto sopra, ritengo che la Giunta provinciale debba valutare con attenzione la questione dei rapporti tra il Difensore civico e le Strutture della Provincia, in quanto il riconoscimento del loro valore rientra a pieno titolo nella strategia di una istituzione che fa della trasparenza e della sinergia con le diverse articolazioni della realtà sociale i cardini della propria qualità democratica.

### *Rapporti con i Cittadini*

La difesa civica è sconosciuta a molti Cittadini, mentre ad altri rimane nebulosa e, nel momento in cui la domanda diventa reale, le attese che ne conseguono sono non di rado errate.

Le aspettative del Cittadino disinformato che si rivolge per la prima volta al Difensore civico sono di vario ordine: c'è chi lo considera alla stregua di un giudice di pace, chi lo considera alla stregua di un avvocato, chi si attende un intervento per dirimere controversie tra privati, chi ritiene che disponga di poteri repressivi e/o coercitivi nei confronti degli Enti e dei privati, chi ritiene che possa in qualche modo vincolare o

condizionare gli organi decisionali delle amministrazioni o addirittura sostituirsi a questi ultimi.

In questi casi, spetta al Difensore civico il compito di informare il Cittadino sulle proprie funzioni, indicandogli il tipo di attività e la valenza dei suoi interventi, informandolo che la legge non gli dà poteri coercitivi o repressivi nei confronti della Pubblica Amministrazione, vale a dire che non gli conferisce il potere di indurre la Pubblica Amministrazione ad assumere determinati comportamenti né tanto meno gli conferisce il potere di porre nel nulla i provvedimenti assunti, ancorché lesivi dei diritti dei Cittadini.

Invero, il Difensore Civico può intervenire nei confronti della Pubblica Amministrazione qualora riscontri il non corretto esercizio del potere amministrativo, o qualora riscontri irregolarità, disfunzioni, carenze, etc., ma all'unico scopo di promuovere un confronto preventivo sulle questioni prospettate, avvalendosi solamente degli strumenti della mediazione e della persuasione.

Ne deriva che, qualora la fattispecie concreta risultasse di natura o portata tale da evidenziare lesione di diritti o violazione di interessi legittimi, rimane ferma ed impregiudicata la possibilità per il Cittadino di interporre tempestivo e puntuale gravame giurisdizionale, ove potrà avvalersi anche degli elementi e/o delle prove documentali originarie dall'intervento del Difensore civico.

Qualora il Difensore civico riscontri che una data vicenda sottoposta al suo esame non rientri nelle proprie competenze, ha il compito di orientare i Cittadini verso altri organismi, specificamente competenti in relazione alla natura dell'istanza, quali ad es.: garante del contribuente, giudice di pace, patronato sindacale, ufficio del gratuito patrocinio, sportello di conciliazione (tentativo di conciliazione), servizio di arbitrato presso la Camera di Commercio, Cons. pari opportunità, etc.

Il chiarimento generale fornito dal Difensore civico sulla situazione personale del singolo ed il contestuale chiarimento sull'errata percezione della funzione provoca spesso

nel Cittadino comprensibili reazioni di delusione e disappunto, specie in chi si attendeva un intervento risolutore.

Tutto ciò dimostra una perdurante scarsità di informazione e un limitato grado di conoscenza della figura del Difensore civico e dei suoi compiti, per cui appare di tutta evidenza la necessità di investimenti per orientare i Cittadini verso gli svariati organismi di cui ho riferito più sopra.

Ma tutto ciò dimostra anche che il Cittadino comune, oltre ad avere generalmente scarsa conoscenza dei propri diritti, vive con l'*habitus mentis* di suddito e non di Cittadino, disposto a subire passivamente ogni manifestazione di potere e ogni posizione di forza che troppo spesso la Pubblica Amministrazione assume nei suoi confronti. A quest'ultima non mancano infatti le occasioni per approfittare della propria posizione di superiorità e di farla pesare particolarmente nei confronti della fascia più debole della popolazione.

Un richiamo va fatto peraltro anche ai Cittadini che, per timore di ripercussioni, per timidezza, debolezza, dignità, orgoglio od altro, frequentemente assumono comportamenti di cieca sottomissione all'autorità della Pubblica Amministrazione. A tutti costoro ricordo la famosa esortazione del grande Alberto Bertuzzi, *suum cuique tribuatur*,

***“Mai suddito in ginocchio ma Cittadino in piedi”***

*(Il manifesto del cittadino, maggio 1980)*

### *Rapporti con gli Enti pubblici*

Anche nel decorso anno, pur a fronte di oggettive difficoltà originate dall'attuale impianto legislativo, 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.

L'istituto del Difensore Civico, benché non abbia ancora raggiunto tutti gli ambiti culturali 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, generalmente, riscontrano le richieste del Difensore Civico e forniscono le risposte che il caso comporta, anche se, non giova tacerlo, qualcuna di esse si rivela meramente di pura cortesia e quindi non può certo definirsi puntuale ed esaustiva.

Non va però sottaciuto che molti Enti Pubblici ed anche qualche Struttura della Provincia Autonoma di Trento accordano la loro risposta solo dopo numerosi solleciti, il che comporta perdita di tempo da ambo le parti e soprattutto ingenera un senso di scarsa considerazione e di poco rispetto per il Cittadino. Il ragguardevole numero di 2305 solleciti inviati ai vari Enti pubblici conferma questa inquietante tendenza.

Non manca poi qualche Struttura della Provincia Autonoma di Trento e qualche Ente pubblico che vede il Difensore civico esclusivamente come un "oppositore" o un "controllore", mentre invece, se fosse correttamente inteso, potrebbe divenire un prezioso alleato ed il suo intervento potrebbe essere accolto quantomeno come occasione di confronto per un miglior approfondimento delle specifiche tematiche sottoposte.

Come ho già avuto modo di chiarire in più occasioni, l'intervento del Difensore civico non dovrebbe spaventare nessuno, attesa l'assoluta mancanza di poteri repressivi e di poteri coercitivi nei confronti dell'Ente pubblico, ed anche nell'ipotesi in cui il Difensore civico arrivasse a suggerire la rimozione di un provvedimento illegittimo, la valutazione e decisione finale resta pur sempre nelle mani dell'organo istituzionale o del dirigente competente.

A fronte di una risoluzione negativa dello specifico caso prospettato con l'intervento del Difensore civico, e/o di una ferma resistenza manifestata dall'Ente pubblico interpellato a riformare il provvedimento adottato, mi sono sempre limitato a darne comunicazione al Cittadino interessato, cercando di chiarirgli il motivo per cui è

prevalsa la decisione dell'Ente pubblico e non è stato possibile definire in termini positivi la vicenda di suo interesse.

Quando poi la posizione dell'Ente pubblico è adeguatamente motivata, raramente intervengo ulteriormente per ribadire le mie tesi in linea di stretto diritto, salvo che non risultino violate norme cogenti o risultino violati specifici diritti soggettivi dei Cittadini interessati, solo nel qual caso ritengo necessario intervenire una seconda volta per puntualizzare meglio gli aspetti controversi, anche a fronte di possibili responsabilità e/o conseguenze che potrebbero derivarne.

Nella generalità dei casi, a fronte di una risposta adeguatamente motivata dell'Ente pubblico, in linea di fatto e di diritto, il Cittadino interessato si ritiene soddisfatto e non avanza ulteriori richieste di intervento.

Solo in rari casi, laddove la peculiarità della fattispecie l'avesse richiesto, ho ritenuto utile promuovere un preventivo rapporto relazionale con i titolari delle funzioni o con i dirigenti delle varie Amministrazioni, al fine di verificare direttamente le reali possibilità di soluzione.

Le mie azioni preventive sono state accolte, nella maggioranza dei casi, in uno spirito di reciproca collaborazione e, seppure con qualche difficoltà iniziale, in molte occasioni si sono potuti risolvere i problemi prospettati.

In taluni casi, invero particolarmente delicati e controversi, mi sono fatto promotore di un incontro con il dirigente e/o il legale rappresentante dell'Ente e, in presenza del Cittadino interessato, è stato possibile chiarire i termini della vicenda, pervenendo quasi sempre alla soluzione della medesima. A conclusione dei lavori è stato sottoscritto un verbale di accordo, con la piena soddisfazione di tutte le parti interessate.

Conclusivamente, posso dire che il modo di atteggiarsi degli Enti Pubblici verso l'istituto del Difensore civico, salvo qualche eccezione, deve considerarsi soddisfacente, non potendosi peraltro ignorare che l'attuale impianto legislativo assomiglia alle “grida



manzoniane”, mancando nella quasi totalità di adeguate sanzioni per i trasgressori delle disposizioni di legge e, consci di questo, molti tendono ad approfittarsene.

### *Strutture della Provincia*

Come già accennato più sopra, le Strutture della Provincia hanno dimostrato, generalmente, la loro disponibilità e il fattivo apporto collaborativo verso l'istituto del Difensore civico.

I casi di scarsa sensibilità accertata a carico di qualche Struttura provinciale non mi sembrano tali da offuscare il valore complessivo della collaborazione offerta.

Il numero complessivo delle pratiche che nel 2003 hanno riguardato le varie Strutture provinciali ammonta a 408, ivi comprese quelle delle varie Agenzie ed Aziende provinciali, a cui si devono però aggiungere le numerose altre pratiche aperte negli anni precedenti e tuttora in via di definizione.

### *Azienda Provinciale per i Servizi Sanitari*

Devo muovere un appunto all'Azienda Provinciale per i Servizi Sanitari, alla quale ho indirizzato ben 150 interventi, nonché ben 76 note di sollecito: la sua collaborazione sul piano qualitativo è stata piuttosto scarsa in quanto il più delle volte si è limitata a fornirmi risposte di pura cortesia, cercando in tutti i modi di glissare sugli aspetti più delicati delle questioni.

Peraltro, i dati sulla sanità nel Trentino riportati dal “Sole 24 Ore” di lunedì 22 dicembre 2003, se non saranno smentiti, potrebbero costituire motivo di preoccupazione: emigrazione ospedaliera 89° posto (su 103).

Anche al di fuori di tali dati, a giudicare dalle lagnanze pervenute all'Ufficio nel settore della sanità non si può certamente rimanere indifferenti e se poi a queste andiamo

ad aggiungere la scarsa collaborazione avuta nell'esercizio dell'attività istituzionale si viene a profilare un quadro complessivo non confortante.

A fronte di tutto ciò, merita ricordare che nel Trentino il settore sanitario assorbe grosse risorse finanziarie che, fatti i dovuti rapporti, vanno ben al di là della spesa media nazionale.

### *Comune di Trento*

Il massimo Comune del Trentino, per il quale ho posto in essere ben 135 pratiche nelle più disparate materie, ha dato qualche segno di sofferenza nei riscontri ai miei serrati interpelli, invertendo così la buona disposizione e la piena disponibilità verso l'istituto del Difensore civico manifestata negli anni precedenti.

Infatti, dai rapporti epistolari con il Comune di Trento emerge che l'apporto collaborativo è stato qualitativamente limitato ed è venuto meno anche quel tentativo di ricerca dei giusti equilibri fra il Cittadino e la Pubblica Amministrazione manifestato negli anni precedenti.

Una nota decisamente negativa va poi indirizzata anche quest'anno al settore dell'edilizia privata, dal quale ben raramente pervengono risposte esaustive e convincenti, settore in cui le lagnanze dei Cittadini risultano particolarmente frequenti e, nella maggioranza dei casi, anche fondate, il tutto per effetto di prassi anomale e di riscontrate forme degenerative del sistema poste in essere da tale settore.

Rinnovo l'invito al Comune di Trento affinché voglia al più presto porre rimedio a dette prassi anomale, specie per quanto attiene il mancato rispetto dei diritti di terzi nelle concessioni e/o autorizzazioni edilizie.

## *Rapporti con l'ITEA*

Nella Relazione dello scorso anno scrivevo che “i difficili rapporti con l'ITEA sono ormai divenuti una costante”.

Posso assicurare che da qualche tempo le cose sono decisamente cambiate *in melius*, fatta eccezione per il solo Servizio Patrimonio, che continua a dimostrarsi infastidito davanti alle richieste del Difensore civico e nella trattazione dei vari casi assume comportamenti decisamente criticabili.

Detto Servizio Patrimonio non ha inteso abbandonare la vecchia dottrina della superiorità e del *noli turbare circulos meos* e così continua a dimostrarsi insensibile alle legittime istanze e ai bisogni manifestati dagli inquilini attraverso il Difensore civico.

La riprovevole tecnica adottata da tale Servizio è quella di fornire al Difensore civico risposte sarcastiche, generiche e di nessun rilievo e, a fronte di repliche, la tecnica è quella di rispondere di aver già chiarito i termini della vicenda con le precedenti risposte.

Ho più volte fatto notare che tali comportamenti sono antitetici al CODICE ETICO adottato dall'Istituto, *alias* all'atto di indirizzo sulla responsabilità dell'ITEA, ed in particolare sono incompatibili con i valori strutturali delle relazioni con gli interlocutori, degli standard etici di comportamento e degli strumenti e/o le metodologie per l'attuazione degli obiettivi, contemplati da tale codice etico.

I Cittadini interessati, quali destinatari delle risposte ITEA, nel dichiararmi la loro totale insoddisfazione, mi fanno presente di sentirsi frustrati e delusi anche dallo stesso Difensore civico in quanto, attraverso la sua azione vana e priva di utilità, egli finisce col fare solo il gioco della parte avversa, *prodita causa sua*, tradendo la causa che difende.

### *Rapporti con le istituzioni private che gestiscono servizi pubblici*

Come già riferito nella precedente Relazione, presso le Pubbliche Amministrazioni è sempre più diffusa la tendenza a privilegiare forme di privatizzazione dei servizi pubblici, onde alleggerirne i costi gravanti sull'Ente pubblico.

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 ritenuto di svolgere 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.

Ebbene, le varie istituzioni private operanti nel Trentino hanno dimostrato, anche in quest'ultimo anno, piena disponibilità al dialogo ed una tale sensibilità da assicurarmi ugualmente la loro fattiva collaborazione, facilitando così il mio lavoro e mai eccedendo l'incompetenza del Difensore civico provinciale.

Ed anche quest'anno, l'aspetto che più ho apprezzato nei riguardi di dette istituzioni private è stato quello della loro trasparenza nei rapporti con il Cittadino, unitamente a quello della piena coscienza di fornire un servizio alla Collettività secondo una specie di codice morale, aspetto che fa onore alle istituzioni private ed ai dirigenti delle medesime.

I molteplici interventi da me fatti presso le varie istituzioni private che gestiscono pubblici servizi hanno così potuto conseguire buoni risultati, contribuendo a migliorare la qualità dei servizi ed i rapporti con i Cittadini.

Tra le istituzioni private da me interpellate nel decorso anno cito in particolare:

AGS ALTO GARDA SERVIZI, AMNU, ANFFAS, ASIS, ASUC DI GRIES, ASUC DI TRESSILLA, ASUC DI VILLE DI MONTE, AUTOSTRADA DEL BRENNERO SPA, AVISIO ENERGIA SPA, AZIENDA CONSORZIALE SERVIZI MUNICIPALIZZATI

SPA DI TONADICO, AZIENDA SERVIZI MUNICIPALIZZATI DI TIONE, CONSORZIO IRRIGUO DI MIGLIORAMENTO FONDIARIO OLTRESARCA, TRENTA SPA, TRENINO TRASPORTI SPA, ARCA DI TRENTO, ASSOCIAZIONE CACCIATORI DELLA PROVINCIA DI TRENTO, CASSA RURALE DI ISERA, CGIL, COLLEGIO DEI GEOMETRI DELLA PROVINCIA DI TRENTO, COMITATO ORGANIZZATORE DEI CAMPIONATI DEL MONDO DI SCI NORDICO DI CAVALESE, CONCESSIONARIO DUE RUOTE, CONSORZIO DI MIGLIORAMENTO FONDIARIO DI BESAGNO-MORI, CONSORZIO DI MIGLIORAMENTO FONDIARIO DI CIVEZZANO, CONSORZIO DI MIGLIORAMENTO FONDIARIO DI COREDO, CONSORZIO DI MIGLIORAMENTO FONDIARIO DI LASINO, CONSORZIO DI MIGLIORAMENTO FONDIARIO DI LOMASO-FAVE', CONSORZIO DI MIGLIORAMENTO FONDIARIO DI SPORMAGGIORE, CONSORZIO DI MIGLIORAMENTO FONDIARIO DI VALDA, CONSORZIO IRRIGUO DEL VARONE, CONSORZIO IRRIGUO DI LAVIS, CONSORZIO IRRIGUO DI SAN MICHELE ALL'ADIGE, FEDERAZIONE PROVINCIALE SCUOLE MATERNE, INFOSTRADA SPA, ISTITUTO ARCIVESCOVILE PER SORDI, ORDINE DEI MEDICI, PARROCCHIA DI RONCEGNO, UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI TRENTO.

A tutte le istituzioni anzidette esprimo la mia viva soddisfazione ed il mio vivo ringraziamento per l'apporto collaborativo accordatomi, confidando che anche pro futuro non venga meno.

#### *Nota informativa alle Pubbliche Amministrazioni*

Ho inviato una nota informativa alle Pubbliche Amministrazioni per richiamare l'attenzione sulla rilevante questione delle istanze inoltrate da singoli Cittadini, volte per lo più a rappresentare necessità oppure a richiedere chiarimenti o informazioni.

Di seguito riporto il testo integrale di detta mia nota informativa prot. n. 5267 dd. 27 maggio 2003 :

*<< Con la presente nota informativa intendo sollevare la rilevante questione delle istanze prodotte dai Cittadini alle Pubbliche Amministrazioni e richiamare segnatamente l'attenzione su quelle istanze che, per loro essenza e tratto distintivo, non postulano un procedimento amministrativo, in senso tecnico, in quanto, qualificandosi come strumento di impulso e di stimolo, si concretano in rappresentazione di necessità oppure in semplici richieste di chiarimenti e/o di informazioni.*

*Tale genere di istanze rivolte dai Cittadini alla Pubblica Amministrazione, talvolta espressamente previste da specifiche norme di legge ma il più delle volte inoltrate in via di mero fatto, sono sempre più numerose e giungono con sempre maggior frequenza.*

*Sotto il profilo storico, la questione qui affrontata delle istanze rivolte dai Cittadini alla Pubblica Amministrazione fa parte di una lunga e consolidata tradizione popolare, particolarmente accentuata e diffusa in sede locale, mentre sotto il profilo giuridico si colloca nello spirito delle due importanti riforme legislative dell'ordinamento degli Enti locali e del procedimento amministrativo.*

*È a tutti noto l'exkursus storico-giuridico che ha condotto alle due importanti riforme legislative anzidette, riforme ambedue intese a conformare l'attività amministrativa della Pubblica Amministrazione al fondamentale obiettivo della trasparenza, individuandolo come motivo ispiratore e portante delle riforme medesime, nel precipuo intento di debellare i tradizionali privilegi riconosciuti ai pubblici poteri e di trasformare il ruolo dei Cittadini da spettatori a quello di protagonisti dell'azione amministrativa.*

*Si tratta di due capisaldi normativi in tema di trasparenza dell'azione amministrativa, il cui valore trascende l'aspetto contingente della normativa stessa per assurgere a principio ordinamentale, destinato ad influenzare l'intera azione amministrativa.*

*Per effetto del principio di trasparenza, infatti, la Pubblica Amministrazione deve consentire ai Cittadini l'esercizio di un controllo democratico sullo svolgimento dell'azione amministrativa, estrinsecandosi tra l'altro negli obblighi di accordare pubblicità agli atti, di motivazione degli atti, di identificazione del responsabile del*

*procedimento, di comunicazione dell'avvio del procedimento, etc., oltre che nei diritti di partecipazione al procedimento, di accesso agli atti, etc.*

*Le due riforme legislative in questione, oltre ad aver creato ampi spazi di dialogo e di interazione fra pubblico e privato, hanno accentuato in capo alla Pubblica Amministrazione l'intangibile dovere di correttezza nei rapporti con i Cittadini, in forza del quale non può assolutamente esimersi dal relazionare con i medesimi.*

*Ed in tema di correttezza, giova tenere presente che se il vigente ordinamento assicura ai singoli individui pari dignità sociale ed obbliga all'osservanza ed al rispetto dei diritti altrui nell'esercizio dei propri, in ugual modo, all'osservanza ed al rispetto dei diritti altrui assoggetta anche la Pubblica Amministrazione nell'esplicazione dell'attività amministrativa.*

*È indubbio che tanto il Cittadino quanto la Pubblica Amministrazione, relazionando e interagendo tra di loro, possono comprendere e chiarire i rispettivi torti e le rispettive ragioni - quantomeno sotto il profilo macroscopico - e valutare l'opportunità del loro agire, così da indirizzare più correttamente i propri sforzi.*

*La Pubblica Amministrazione che abbia compiuto un errore nelle proprie valutazioni fattuali o giuridiche, o che comunque abbia effettuato scelte (tecnicamente, economicamente, funzionalmente) erronee, dal confronto con il Cittadino può ricavare notevoli spunti per far rientrare l'azione amministrativa nei canoni della legalità, del buon andamento e dell'imparzialità ed inoltre può evitare spinose questioni che possono sorgere collateralmente in caso di dure contrapposizioni.*

*La necessità di relazionare e interagire con il Cittadino nasce perciò come esigenza tanto di carattere generale, quanto di carattere contingente. Laddove, ad esempio, casi uguali o almeno analoghi siano stati risolti in modo diverso, sussiste la necessità di fornire una puntuale risposta al Cittadino discriminato che chiede contezza di quanto avvenuto.*

*In definitiva, il principio di trasparenza, che discende dai comuni canoni di civiltà giuridica e risponde ad indiscusse regole di correttezza, richiede che la Pubblica*

*Amministrazione fornisca una risposta seria e non derisoria all'istanza del Cittadino, atteso che un diverso modus operandi rivelerebbe un comportamento offensivo della dignità del Cittadino medesimo, riducendolo al rango di suddito nel senso etimologico del termine.*

*La mancata risposta o la risposta derisoria ad una istanza del Cittadino, sia per cause imputabili agli Organi istituzionali sia all'apparato burocratico, denota comunque forme di degenerazione e/o di prevaricazione della Pubblica Amministrazione laddove alla stessa incomba il dovere, l'obbligo o l'onere ex iure posito di prendere in esame la questione e di pronunciarsi.*

*Pur non potendosi affermare che tutte le istanze hanno l'effetto di provocare un pronunciamento da parte della Pubblica Amministrazione, stante l'assenza di una normazione ad hoc, ragioni di correttezza e soprattutto di trasparenza pongono tuttavia in capo alla Pubblica Amministrazione l'onere di accordare comunque una risposta al Cittadino interessato.*

*E a tal riguardo non va trascurato neppure l'aspetto più chiaramente etico del problema, se è vero, come è vero, che l'etica è il motore del diritto ed un'esplicazione del diritto incapace di esprimere esigenze etiche fondamentali non può che essere un'esplicazione aberrante.*

*Desidero quindi sottolineare con forza la necessità che ogni Pubblica Amministrazione risponda alle ragionevoli istanze dei Cittadini destinatari del proprio operato. È una necessità giuridica e di civiltà sociale che, pur in assenza di specifica normazione, corrisponde tuttavia alle linee evolutive del diritto ed al comune senso morale di questa epoca e di questa democrazia.*

*Sul piano fattuale ho costantemente occasione di notare, in numerosissime circostanze, che le condotte delle Pubbliche Amministrazioni non sono certamente in linea con tali forme evolutive del diritto e con tali orientamenti etico-morali in quanto, a fronte di formali istanze di Cittadini su problematiche serie e fondate, le Amministrazioni stesse*



*spesso non si curano di dare una risposta ai richiedenti, neppure a distanza di mesi e talvolta di anni, né tanto meno si curano delle sollecitazioni loro pervenute.*

*Ciò avviene, lo si noti, anche quando le questioni oggetto di istanze dei Cittadini sono ben note alla Pubblica Amministrazione interpellata, cum tacent clamant, così da non richiedere particolari approfondimenti, ricerche o impiego di tempo.*

*È ben vero che a volte gli sfoghi dei Cittadini sono il frutto dell'esagerazione partigiana di chi, toccato nei propri presunti diritti, reagisce oltremodo senza curarsi dell'obiettività delle proprie pretese, ma è altrettanto vero per contro che la qui stigmatizzata tattica catenacciara ed attendista delle Pubbliche Amministrazioni discende dal fatto che spesso le medesime non vogliono riconoscere un proprio palese torto, così come è incontestabile che altre volte la mancata risposta alle istanze dipende dall'incuria o dal disinteresse dei funzionari responsabili dell'azione amministrativa che, poco coscienti di essere al servizio della società, si arrogano il potere di ignorare qualsiasi istanza del Cittadino.*

*Questo atteggiamento di totale indifferenza da parte delle Pubbliche Amministrazioni, conscie della propria superiorità, suscita spesso nei malcapitati Cittadini, che si agitano nella loro impotenza, ampie reazioni a catena in fondo comprensibili.*

*Tanto premesso, nutro fiducia che, in ossequio al conclamato principio di trasparenza e al comune senso morale, si vogliano comprendere finalmente le ragioni che inducono a prendere nella debita considerazione le istanze proposte dai Cittadini ed auspico vivamente che l'atteggiamento delle Pubbliche Amministrazioni venga improntato a criteri giuridicamente, ma anche moralmente, più condivisibili nei riguardi dei destinatari dell'azione amministrativa.*

*Quindi, a fronte di formali istanze di Cittadini, che rappresentano necessità, oppure chiedono semplici informazioni o delucidazioni in ordine a questioni che li riguardano, mi aspetto che le Pubbliche Amministrazioni vogliano considerare i richiedenti non come meri soggetti passivi in condizioni di sudditanza ma come soggetti attivi nella loro reale dignità di Cittadini. >>*

### *Attività extra ordinem*

Nella parte introduttiva della presente Relazione ho accennato al fatto che molti Cittadini chiedono una forma di assistenza generica al Difensore civico, ponendo questioni al di fuori della stretta competenza istituzionale, per lo più di chiara natura giusprivatistica.

In questo genere di attività mi limito a dare informazioni, consigli e/o indicazioni di larga massima, al fine di aiutare il Cittadino ad orientarsi verso le scelte più opportune.

Invero, mi pare doveroso svolgere ogni possibile interessamento a favore dei Cittadini che ne fanno richiesta, specie laddove si prospettano situazioni di degrado e di disagio, in cui incorre inevitabilmente la fascia più debole della popolazione.

Detto genere di assistenza *extra ordinem* avviene per lo più in forma verbale e non appare, se non in minima parte, dai dati riepilogativi dell'attività svolta riportati nella presente Relazione.

### *Rapporti a livello ministeriale*

Mi sembrano degni di nota i rapporti intrattenuti con diversi Ministeri per dirimere alcune controverse vicende di portata generale.

Nel corso dell'anno 2003 ho aperto ben 31 nuove pratiche per vicende a livello ministeriale, oltre a quelle già aperte negli anni precedenti e non ancora concluse. Ne riporto qualcuna che risulta essere di interesse generale.

#### PRIMA VICENDA

Una prima vicenda riguardava una *aberrante prassi in materia di rimborsi ai Cittadini*.

Sono più volte intervenuto presso un Comune per tentare di far modificare l'anomala prassi in materia di rimborsi di tasse e tributi erroneamente versati, prassi in base alla quale lo sventurato Cittadino, per incassare un modesto importo, dovrebbe alternativamente:

- recarsi personalmente presso il Concessionario Uniriscossioni, che può distare dalla propria abitazione anche decine di km., sostenendo la spesa per i normali mezzi di linea;
- recarsi personalmente presso il Comune di residenza per firmare - per quietanza - l'avviso di rimborso davanti ad un funzionario incaricato, il quale avrebbe poi provveduto a trasmetterlo al Concessionario Uniriscossioni per l'accredito presso l'Istituto bancario indicato dal Cittadino, trattenendo però le spese sostenute.

Nell'una e nell'altra ipotesi prospettata, il Cittadino deve necessariamente sostenere non poche spese per l'incasso di un modesto importo, nel caso in questione si trattava di 50,09 Euro, oltre a dedicare all'operazione numerose ore del proprio tempo, quando sarebbe stato sufficiente disporre un accredito presso un Istituto bancario del Comune di residenza, su espressa disposizione dello stesso Comune o del Concessionario Uniriscossioni.

Ho fatto presente al Comune che il problema è di portata generale ed esige necessariamente una soluzione razionale e rispettosa della dignità del Cittadino ma il Comune è rimasto insensibile ai miei serrati appelli ed allora mi sono rivolto al Ministero dell'Economia e delle Finanze per avere una precisa indicazione ministeriale.

Il Ministero interpellato, con propria nota prot. n. 16258 dd. 30 giugno 2003, concordando *in toto* sulla linea interpretativa da me sempre sostenuta, definisce in modo chiaro e preciso le modalità da seguire nei rimborsi di tasse e tributi erroneamente versati dai Cittadini.

La citata nota ministeriale viene ad assumere non poca rilevanza in quanto puntualizza che:

- a) i rimborsi di somme devono avvenire a cura dell'Amministrazione comunale, senza che il Cittadino interessato debba sottostare a formalità particolari, limitandosi a firmare (per ricevuta) al momento del ritiro del vaglia postale o dell'assegno circolare;
- b) i rimborsi di somme da parte dell'Amministrazione comunale non possono comportare alcun aggravio di spese per i Cittadini interessati.

Dopo essermi battuto per oltre un anno, *unguibus et rostris*, mosso dall'unico desiderio di vedere rispettati i diritti dei Cittadini, sono finalmente riuscito ad ottenere una vittoria totale sull'importante questione di principio che ho appena descritto.

#### SECONDA VICENDA

Una seconda vicenda riguardava la *trasparenza amministrativa nelle cartelle di pagamento*.

Sono intervenuto presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri per sottoporre, con dovizia di argomentazioni, la necessità che ogni richiesta di prestazione rivolta ai Cittadini - cartelle di pagamento, moduli di pagamento e tutti i documenti attraverso cui la parte pubblica, o pubblicamente legittimata, domanda una prestazione al Cittadino - indichi con puntualità tutti gli aspetti rilevanti, *de facto et de iure*, perché il Cittadino possa capire la natura della richiesta che gli viene fatta.

Nell'ultima mia nota, prot. n. 7897 dd. 20 agosto 2003, ho fatto presente alla Presidenza del Consiglio dei Ministri che non posso comprendere le palesate perplessità di stabilire, attraverso un intervento normativo, i contenuti minimi delle "cartelle di pagamento", per la fissazione dei quali invocavo norme *ad hoc*, evitando di rinviare alle "apposite istruzioni ministeriali".

Ho altresì precisato che a mio modesto modo di vedere, in termini di tecnica giuridica è certamente possibile fissare una norma generale per ogni tipo di cartelle di pagamento, di tal che, oltre ad indicare il soggetto attivo e il destinatario, statuisca in

maniera sintetica e chiara tutti gli elementi essenziali al fine di individuare la fonte e il titolo da cui trae origine, oltre che le ragioni di fatto e di diritto giustificanti la prestazione pretesa.

Esemplificando, significa:

“Cartella di Pagamento ... Polizia stradale di ..., Trasgressore ... Verbale n. ... di data ..., ex art. ... Codice della Strada, località della contestazione ..., autovettura targata ... , carattere distintivo ...”

Una cartella di pagamento così congegnata è facile da predisporre e rappresenta un atto di civiltà sociale e giuridica.

Se il primo presupposto di un corretto operare è rappresentato dalla completezza e dalla chiarezza degli elementi in campo, e nel modo anzidetto tale presupposto può ritenersi soddisfatto, ho soggiunto che questo non è però sufficiente in quanto la soluzione del problema esige un ulteriore impegno, quello di prevedere una sanzione per gli esattori superficiali.

Ho fatto anche notare che la lodevole volontà politica di introdurre sanzioni a carico dei concessionari che notificano cartelle irregolari non potrà conseguire risultati pratici apprezzabili se le sanzioni pecuniarie non saranno di misura adeguata e se non saranno individuati imparziali detentori del potere sanzionatorio, quali possono essere i **Difensori civici** ed in assenza di tale figura i **Giudici di pace**, con possibilità di provvedere *ex officio* per ogni singolo caso prospettato dal Cittadino interessato.

Invero, nella nostra realtà, occorre prendere atto che le norme sprovviste di idonea sanzione a carico dei trasgressori dell'adempimento in esse contemplato, alla prova dei fatti, si rivelano inefficaci.

Cambiare l'attuale sistema è semplice e ne deriverebbe un mutamento miliare nella storia dei rapporti tra Soggetti pubblici e Cittadini.

Si tratta, ho sottolineato nel mio ultimo intervento al Consiglio dei Ministri, di valutare *aequo animo* il quadro generale della situazione ed approntare gli strumenti necessari per un rinnovamento *ab imis* da tutti atteso, cosa che in qualità di Difensore civico mi è parso giusto chiedere.

Sono ora in attesa di conoscere le decisioni finali della Presidenza del Consiglio dei Ministri, decisioni che, sulla base delle assicurazioni fin qui avute, auspico risolutive e che mi impegno a sollecitare tra qualche tempo nel caso in cui tardassero ad arrivare.

#### TERZA VICENDA

Una terza vicenda riguardava l'*ammissione ai benefici economici di legge per gli orfani di caduti per servizio e assimilati*

A fronte di un formale rifiuto di un Comune di riconoscere detti benefici economici, mi sono rivolto al competente Ministero per avere un orientamento generale.

Il Comune giustificava il proprio rifiuto col fatto che "il contratto provinciale di lavoro sottoscritto l'8.3.2000 non ha disciplinato i citati benefici economici e di conseguenza sono venuti meno i presupposti per l'applicazione dei benefici stessi", soggiungendo poi che "la privatizzazione del rapporto di lavoro, intervenuta con Legge regionale 23.10.1998 n. 10, ha reso inapplicabili gli istituti relativi al trattamento economico non contemplati nei contratti collettivi di lavoro ...".

Ha fatto presente che non posso assolutamente condividere la tesi sostenuta dal Comune per negare i benefici di legge in questione, in quanto la Legge regionale 23 ottobre 1998 n. 10 ed i contratti provinciali di lavoro intervenuti non escludono, ma anzi fanno salve le peculiari provvidenze eventualmente previste da norme positive preesistenti o sopravvenute.

Invero, in virtù del principio della riserva di legge, molti istituti giuridici e molti benefici giuridico-economici del rapporto di lavoro dei pubblici dipendenti continuano ad essere disciplinati da norme di legge, e non potrebbe essere diversamente nel sistema del vigente ordinamento, per cui non si vede come il Comune possa sostenere il contrario.

Del resto, analogo principio generale della riserva di legge vige anche in ambito giusprivatistico, a poco o nulla rilevando che in tale ambito gli istituti e/o i benefici possano anche differenziarsi per genere e portata rispetto a quelli dell'ambito giuspubblicistico.

Alla luce delle argomentazioni e degli imprescindibili principi anzidetti, ho osservato che la contraria tesi sostenuta dal Comune non acquista alcun pregio giuridico.

In relazione a tale problematica, il Ministero ha puntualizzato che i benefici di legge di cui sopra sono dovuti anche dagli Enti pubblici del Trentino, sempre che gli accordi sindacali provinciali non li escludano.

In tal senso ho investito la Giunta provinciale che, aderendo alla mia tesi interpretativa, mi ha assicurato l'applicazione anche nel Trentino dei benefici di legge di cui sopra.

#### QUARTA VICENDA

Una quarta vicenda riguardava il preteso *pagamento di un secondo canone della televisione in caso di soggetti coabitanti*

Da parte di diversi Cittadini mi è stato segnalato che la Rai richiede il pagamento del canone T. V. basandosi sullo stato di famiglia, quando è risaputo che, pur in presenza di più televisori, numerosissime persone coabitanti hanno stati da famiglia separati, per ragioni di varia natura che qui non interessa esaminare.

E' perciò assai comune il caso di due soggetti coabitanti (ma con stati di famiglia separati), uno dei quali possieda due televisori e paghi regolarmente il canone. Il secondo, non pagante, raggiunto dall'infallibile sistema di schedatura della Rai, si troverà esposto al rischio di sentirsi contestare, in seguito ad un eventuale controllo, che il secondo televisore è suo (anche se non lo è) e che pertanto egli è tenuto a pagare sia il canone che la sanzione.

I cittadini più meticolosi vengono così indotti a pagare, sotto la spada di Damocle di questa minaccia.

Ho fatto presente che, in caso di coabitazione, le contestazioni sono assolutamente aleatorie e foriere di dispute capziose ed inconcludenti, al punto che non fa certo onore ad un sistema radiotelevisivo pubblico dar luogo a simili paradossali diatribe giuridiche.

Ho quindi concluso il mio intervento auspicando che i Ministeri delle Comunicazioni e dell'Economia e Finanze possano valutare con fattiva volontà di miglioramento i problemi suesposti, data la necessità di pervenire alla soluzione degli stessi.

Sono ora in attesa del riscontro ministeriale che confido essere risolutore della vicenda.



## **Parte seconda**

### **AMBITI DI INTERVENTO**

#### *In generale*

Come accennato più sopra, le varie problematiche trattate dall'ufficio vengono qui schematizzate in una tavola di classificazione articolata in 4 grandi aree, al fine di consentire una rapida occhiata d'insieme, salvo poi, all'interno delle medesime, evidenziare nelle descrizioni che seguono gli specifici settori in cui è stato registrato il maggior numero di interventi nel corso dell'anno 2003, riportando i dati e i temi più salienti dell'attività svolta.

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

Per alcuni settori, nel riportare i dati complessivi dell'attività svolta, ho formulato anche qualche considerazione generale sulle principali carenze o anomalie riscontrate, richiamando l'attenzione sulla necessità di porvi rimedio in sede amministrativa e/o legislativa.

In altre parole, per alcuni settori ho evidenziato aspetti e/o questioni di non corretta amministrazione, che hanno dato luogo a frequenti proteste dei Cittadini, con espliciti suggerimenti, *de iure condito aut de iure condendo*, per ovviare agli inconvenienti lamentati.

### *Aree di intervento*

Le 4 grandi aree in cui sono ripartite le 1564 nuove pratiche aperte nel 2003 sono le seguenti:

<b>AREA</b>	<b>N. PRATICHE</b>
I^ Ordinamento	596
II^ Economia e lavoro	157
III^ Servizi sociali e culturali	173
IV^ Territorio e ambiente	638
<b>TOTALE PRATICHE</b>	<b>1564</b>

Vediamo ora partitamente i vari settori di intervento all'interno delle 4 grandi aree anzidette.

### *Settori di intervento*

Nell'area dell'**ordinamento**, su un complesso di N. 596 pratiche aperte nell'anno 2003, fanno spicco N. 110 pratiche in materia *di organizzazione e personale*. In tale materia gli interventi riguardano per lo più questioni connesse alla formazione del rapporto (problematiche attinenti i 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.

Nella medesima area appare ragguardevole il numero di 140 pratiche in materia *tributi e tariffe*, oltre al numero di 55 pratiche per *sanzioni amministrative*. 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 le tariffe per servizi essenziali (forniture di acqua, luce, gas e telefono). Nell'area medesima si annoverano anche N. 20 pratiche in materia di beni pubblici e N. 28 pratiche in materia di contratti e contabilità, riguardanti rispettivamente l'uso dei beni pubblici o questioni di confini con i medesimi, gli appalti e i contratti privatistici con l'Amministrazione Pubblica.

All'area dell'ordinamento sono riconducibili anche gli interventi in tema di "*trasparenza dell'azione amministrativa*", ove si annoverano N. 26 nuove pratiche aperte nel corso del 2003 presso varie Amministrazioni pubbliche.

Infine, come parte residuale, va considerata la materia della *giurisdizione civile*, ove su un complesso di N. 142 pratiche aperte nell'anno 2003 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.

Nell'area dell'**economia e lavoro** le pratiche riguardano le materie del *lavoro e collocamento* (N. 13 pratiche), *agricoltura* (N. 18 pratiche), *foreste* (N. 10 pratiche), *credito* (N. 6 pratiche), *miniere, cave e acque minerali* (N. 5 pratiche), *commercio* (N. 5 pratiche), *esercizi pubblici* (N. 10 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. Per quanto riguarda in particolare i Consorzi di miglioramento fondiario ho più volte richiamato l'attenzione del competente Servizio della Provincia sulla

necessità di pervenire al più presto alla rideterminazione di tutti indistintamente i perimetri consorziali, in quanto gli attuali non corrispondono alla realtà fattuale. I miei reiterati inviti sono caduti nel vuoto, con la conseguenza che moltissimi Cittadini si vedono gravati iniquamente di “tributi consorziali” non dovuti, atteso che i fondi cui si riferiscono hanno una destinazione non agricola (urbanistica, boschiva, area pubblica, verde pubblico, etc.).

Di un certo significato sono anche N. 12. pratiche nel settore dell'*immigrazione ed 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. 70 pratiche nel settore della *previdenza e assicurazioni sociali*, concernenti soprattutto problematiche sulla regolarizzazione contributiva e sulle riliquidazioni dei trattamenti pensionistici.

Nell'area dei **servizi sociali e culturali**, su un complesso di N. 173 pratiche aperte nell'anno 2003, risaltano in particolare N. 30 pratiche nel settore dell'*assistenza*. 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 e 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. Nel settore dell'*assistenza* occorre in particolare rivisitare e riformare tutte le soglie minime per beneficiare delle varie provvidenze, così come occorre rivisitare e riformare i relativi criteri e parametri, al fine di adattarli alle mutate esigenze della moderna società.

Si registrano poi N. 20 pratiche nel settore della *scuola e istruzione*, specie in questioni di graduatorie e concorsi per l'insegnamento. A questi si aggiungono N. 51 pratiche nel settore dell'*igiene e sicurezza pubblica*, i cui problemi principali riguardano

la gestione delle discariche, la sicurezza degli impianti a gas, la tutela in genere dell'incolumità pubblica.

Nell'area relativa a **territorio e ambiente**, su un complesso di N. 638 pratiche aperte nell'anno 2003, le relative questioni riguardano i settori delle *espropriazioni* (N. 68 pratiche ), *urbanistica* (N. 218 pratiche), *edilizia abitativa* (N. 99 pratiche), *opere pubbliche* (N. 96 pratiche), *protezione civile* (N. 9 pratiche), *trasporti, viabilità, diritto della strada* (N. 89 pratiche), *inquinamento* (N. 19 pratiche), *acque pubbliche e opere idrauliche* (N. 14 pratiche). L'elevato numero di pratiche 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, a cui non corrispondono 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* 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. Le varie vicende sottoposte all'attenzione dello scrivente in questo specifico settore dell'*urbanistica* evidenziano l'opportunità di una innovazione legislativa, *de iure condendo*, in tre distinte direzioni:

- la prima di natura storico-culturale, finalizzata alla conservazione dell'identità trentina per gli edifici pubblici e privati ed altresì 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 il previo obbligo delle opere di urbanizzazione e l'obbligo della previa salvaguardia dei diritti di terzi;

- la terza di ampia portata volta a dare un assetto definitivo di destinazione delle varie aree, riformando laddove occorra i vincoli attuali anche rispetto alla loro durata.

Nel settore dell'*edilizia abitativa* 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 dell'*edilizia abitativa* è poi necessario rivisitare e riformare tutte le soglie minime per beneficiare delle varie provvidenze, così come occorre rivisitare e riformare i relativi criteri e parametri, al fine di adattarli alle mutate esigenze della moderna società.

Nel settore delle *opere pubbliche*, così come in quello delle *acque pubbliche e opere idrauliche*, rilevano i problemi di difesa idraulica, le opere di allacciamento alle fognature e all'acquedotto, l'arredo urbano, la materia cimiteriale, le linee telefoniche. I puntuali interventi fatti in questo settore evidenziano carenze di vario ordine, soprattutto sul versante delle competenze comunali.

Nel settore dei *trasporti, viabilità, diritto della strada* le problematiche più rilevanti riguardano i servizi di collegamento a livello locale, quelli ferroviari, la motorizzazione civile, le aziende di trasporto, gli orari e le frequenze, le tariffe, gli spostamenti nell'area cittadina. Merita poi segnalare qualche caso di carenza di manutenzione stradale, oltre diverse richieste di regolamentazione della circolazione stradale.

Nel settore dell'*inquinamento* si registra una sempre maggiore attenzione, non solo dei privati ma anche delle varie Associazioni, soprattutto per questioni connesse a qualche piccola discarica abusiva e per questioni connesse allo smaltimento dei rifiuti, così come per la difesa dei valori paesaggistici ed ambientali, minacciati dalla presenza dei tralicci per le radiotrasmissioni. Gli interventi si estendono ai temi legati alla qualità ambientale e alla tutela dall'inquinamento in generale. L'azione del Difensore civico si è indirizzata al

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 (commercio ambulante).

In questo settore, tra le problematiche di maggior rilievo figura in particolare l'*inquinamento elettromagnetico*. Il crescente numero delle istanze di intervento è una diretta conseguenza della maggior sensibilità nei confronti di uno specifico fattore di potenziale disturbo per la salute ovvero di danno per l'ambiente ed il paesaggio. Le istanze di intervento pervengono da singoli Cittadini ma anche da Comitati di Cittadini, formatisi spontaneamente a tutela dagli agenti inquinanti, primo fra tutti l'esposizione a campi elettromagnetici. L'attività di verifica comprende sia profili urbanistici (concessione edilizia, pareri tecnici di legge, valutazione di impatto ambientale), sia profili sanitari (accertamento del rispetto dei limiti di emissione).

A giudicare dalle circostanziate istanze di intervento prodotte dai Cittadini mi pare molto diffusa la preoccupazione per gli effetti potenzialmente nocivi per la salute causati da detti nuovi impianti. I motivi di preoccupazione sono dati da una diffusa sensazione che la "soglia legale" di rischio non corrisponda a quella reale. A simile inquietante interrogativo non sono mai riuscito a fornire una risposta convincente ai Cittadini, vuoi per l'inadeguatezza della legislazione (nazionale e provinciale), vuoi anche perché mancano precisi convincimenti a livello scientifico.

Auspico che il Legislatore provinciale, *de iure condendo*, voglia prendere in seria considerazione il problema dell'inquinamento elettromagnetico e, con apposita norma di legge, voglia subordinare la concessione edilizia per l'installazione degli impianti al rispetto di una distanza minima prudenziale dagli edifici di almeno 300 metri in linea d'aria.

\* \* \*

Nella quarta parte della presente Relazione, intitolata sintomatologie e dati conclusionali, sono riportati alcuni casi specifici da cui emergono sintomi di non corretta amministrazione nei vari settori su indicati.

## Parte terza

### STORIA ED EVOLUZIONE DELLA DIFESA CIVICA

#### *Profili storici*

Per inquadrare correttamente l'odierno importante tema dell'evoluzione della difesa civica, per capirne l'essenza e la ragione di fondo, mi pare opportuno partire da qualche cenno storico.

Secondo l'insegnamento Publiliano *deliberare utilia mora tutissima est - meditare su ciò che è utile è il più sicuro degli indugi* (Publilio Syro, D 6), vale a dire che le riflessioni e le eventuali scelte su detto rilevante tema devono scaturire da conoscenza, ragionevolezza, ponderazione e da una volontà cosciente e non devono avere a che fare con gli istinti e altri misteriosi fattori inconsci.

In definitiva si tratta di comprendere le origini storiche e la ragion d'essere dell'istituto oggi conosciuto come Difensore civico, di modo che, in vista di una rivisitazione legislativa, essa possa assumere forma e contenuti adeguati alle aspettative che in questi ultimi anni ha suscitato.

Secondo gli storici ed i cultori, il fenomeno dell'ampia diffusione negli ultimi 50 anni della figura del Difensore del popolo, da noi conosciuto come Difensore civico, non consiste nella moltiplicazione e/o riproduzione dell'Ombudsman nord-europeo, come si è portati a ritenere, ma è la risposta, *recte* la reazione, ad una profonda crisi costituzionale, che investe la divisione dei poteri (legislativo, esecutivo, giudiziario) e soprattutto la teoria del c. d. "equilibrio dei poteri".

Le costituzioni moderne nascono nel 1700 e, secondo l'idea maturata dal Montesquieu (*Esprit des lois*, Libro XI, Cap. V, 1748), sono essenzialmente lo strumento per garantire la libertà, concetto compendiato nella prima costituzione francese del 1791.

Analogamente, il grande giurista italiano Vittorio Emanuele Orlando, in un saggio del 1912, parla della costituzione come del "sistema di garanzie per difendere i diritti originari della personalità, ovvero i diritti della libertà civile e politica contro possibili oppressioni da parte del sovrano".

Gli studiosi ed i cultori moderni, condividendo la critica settecentesca e ottocentesca (cfr., ad es.: W. Blackstone; E. Sieyes; I. Kant), sostengono che il principio della divisione dei poteri (legislativo, esecutivo, giudiziario), e soprattutto la teoria del c. d. "equilibrio dei poteri", non corrisponde più all'esigenza rispetto alla quale è stato originariamente concepito e teorizzato (cfr., ad es.: F. A. von



Hayeck, Rules and Order, 1973; S. Labriola, Relazione sulla forma dello Stato, Camera dei Deputati, Roma, 1995).

Tuttavia, nonostante le molte critiche al principio della divisione dei poteri e alla correlata teoria del c. d. "equilibrio dei poteri", tale principio rimane per così dire *minima de malis*, atteso che non rimangono altri riferimenti alternativi possibili.

A fronte delle gravi insufficienze del nostro sistema democratico, derivanti dall'imperfetto principio costituzionale anzidetto, per difendere i diritti soggettivi dai pubblici poteri e per difendere i diritti originari della personalità, in questi ultimi 50 anni è praticamente ricomparso il fenomeno tribunizio, il Tribunato, vecchio di 2.500 anni, impersonato nel Difensore del popolo.

Questa è la chiave di lettura che i moderni studiosi e cultori assumono per spiegare la proliferazione mondiale dei Difensori del popolo, dei Difensori civici.

#### *Le prime arcaiche forme di tutela*

Secondo la tradizione, i primi rappresentanti della plebe vennero creati in seguito ad un atto rivoluzionario della plebe del 494 a. C., per effetto del quale la plebe urbana fu finalmente legittimata a raccogliersi in *concilia plebis* per l'adozione delle deliberazioni interne, nonché per la nomina dei *tribuni plebis*. Il numero dei *tribuni plebis*, da quattro, arrivò a dieci nel 449 a. C.

Dalla descrizione di Tito Livio (eminente storiografo dell'epoca di Augusto, 59 a. C. - 17 d. C.), con l'approvazione delle *leges sacratae* il tribunato della plebe avrebbe perso la connotazione di magistratura rivoluzionaria, di fatto rivestita fino a quel momento, assumendo invece funzioni di magistratura di controllo e di rappresentanza ufficiale della plebe.

I *tribuni plebis*, oltre ad un generale potere di intervento nel contesto delle varie rivendicazioni economico-sociali della plebe, avevano anche il potere dell'*intercessio tribunicia*, ossia uno speciale diritto di veto avverso ogni atto dei pubblici poteri. Inoltre, ai *tribuni plebis* era riconosciuto il *ius agendi cum plebe*, che era il potere di convocare e presiedere i *concilia plebis* e il *ius coercitionis*, che era il potere di irrogare multe, di arrestare i riottosi e i rivoltosi.

Con la definitiva parificazione politica tra patriziato e plebe, raggiuntasi nel 367 a. C., che comportò tra l'altro l'ammissione dei plebei al consolato, la funzione dei *tribuni plebis* si limitò ad assicurare una generica protezione agli interessi delle classi economicamente più deboli contro gli abusi dei magistrati repubblicani.

A seguito di una *Lex Cornelia Sullae* dell'81 a. C., i *tribuni plebis* vennero privati dei principali loro poteri e lo storico latino Velleio Patercolo Gaio (questore e pretore sotto Tiberio, noto soprattutto come autore di un'opera storica in due libri, *Ad M. Vinicium libri duo*, che va dalla fine della guerra troiana sino al 30 d. C., ricca di coloriti quadri d'ambiente), con riferimento alla mancanza di reale potere in cui i medesimi vennero a trovarsi in quel decennio storico, li descrive *imago sine re - immagine senza sostanza*.

Il medesimo storico latino Velleio Patercolo, nel contesto dell'opera anzidetta, riferisce che i *tribuni plebis* vennero poi ripristinati nelle loro antiche funzioni con la *Lex Pompeia Licinia* del 70 a. C. Le vicende storiche della *Lex Cornelia Sullae* dell'81 a. C. e della *Lex Pompeia Licinia* del 70 a. C., dalle quali si evince rispettivamente la restrizione dei poteri ed il successivo ripristino dei medesimi in capo ai *tribuni plebis*, risultano particolarmente significative in quanto dimostrano che non si possono soffocare le pressanti esigenze di tutela dei diritti e degli interessi vantate soprattutto dagli strati più deboli della società, né si possono soffocare le esigenze di difesa contro gli abusi degli apparati istituzionali.

Cicerone, che con i *tribuni plebis* si è spesso scontrato, nei suoi grandi trattati afferma espressamente che se non ci fosse il Tribunato neppure ci sarebbe la Repubblica.

Una importante testimonianza sui *tribuni plebis* ci viene offerta dallo storico romano Eutropio che nel suo *Breviarium ab urbe condita* scrive: *Tum et ipse populus romanus sibi tribunos plebi quasi proprios iudices et defensores creavit per quos contra senatus et consules tutus esse potest – allora lo stesso popolo romano si creò i tribuni della plebe come propri giudici e difensori, attraverso i quali può essere protetto contro il senato e contro i consoli*. Da tale significativo assunto si capisce che il popolo romano, attraverso i tribuni creati da se medesimo, vuole essere protetto non contro i criminali, ma contro il senato e i consoli.

Nella concezione dell'epoca, i *tribuni plebis* sono in pratica figure istituzionalmente preposte a vigilare sul buon andamento dell'attività pubblica ed a tutelare i cittadini dagli abusi commessi dai funzionari pubblici.

### *Origini del Difensore civico*

Secondo gli storici, la figura istituzionale che a ragione può considerarsi antesignana del Difensore civico dei nostri giorni è il *Defensor civitatis*, creato prima nell'impero d'Oriente e successivamente nell'impero d'Occidente.

L'istituzione della prima arcaica figura di *Defensor civitatis* venne prevista con un provvedimento normativo del 368 d. C. dell'imperatore d'Oriente Valentiniano I (364 - 375 d. C.), configurandolo come

speciale magistrato preposto alla difesa degli *umiliores*, cittadini delle classi inferiori, nei confronti degli *honorati*, cittadini investiti di cariche pubbliche. In pratica, con detto rilevantisimo provvedimento normativo al *Defensor civitatis* veniva conferito il compito di proteggere la classe plebea contro le vessazioni delle classi più ricche, di tutelare le singole persone contro le ingiustizie e i soprusi dei potenti.

Nell'età giustiniana intervennero nuovi provvedimenti normativi sul *Defensor civitatis*, tra cui l'importante Novella n. 15 dell'agosto 535 d. C., provvedimenti che ne valorizzarono e potenziarono ulteriormente il ruolo istituzionale, attribuendogli maggiore autonomia e indipendenza rispetto alla burocrazia provinciale e conferendogli nuove funzioni di polizia, magistratuali e amministrative.

Il *defensor civitatis*, in origine, era dunque una figura di magistrato cittadino nominato dallo stesso imperatore (su proposta dei prefetti del pretorio delle singole città interessate). In seguito, divenne di nomina governativa, quantomeno nella corrispondente figura del *curator civitatis*, e successivamente la sua nomina fu anche di tipo elettivo, a suffragio più o meno largo.

Compito precipuo del *defensor civitatis* è sempre stato quello di difendere gli abitanti della città, soprattutto le classi più umili, contro le oppressioni, le vessazioni e gli abusi commessi ai loro danni dai funzionari imperiali e dalle magistrature locali in genere, per lo più in materia di esazione delle imposte. Più in generale, il suo compito era quello di tutelare i deboli dalle sopraffazioni e *angariae - angherie* poste in essere dai funzionari imperiali e dai titolari di poteri pubblici.

Il *defensor civitatis*, quale protettore delle classi più umili e quindi più esposte alle vessazioni dei potenti, in prosieguo di tempo venne definito anche *defensor plebis*, fermo ed immutato restando il suo compito precipuo di difendere i cittadini contro le oppressioni dei governanti. Inoltre, al *defensor plebis* venne riservata anche una limitata giurisdizione civile e fiscale (in concorso con quella dei magistrati locali) nelle controversie di minor entità, con possibilità di intervento preparatorio anche nelle cause criminali di competenza del governatore provinciale.

La figura del *defensor civitatis* e quella corrispondente di *defensor plebis*, quale funzionario onorario chiamato a svolgere un delicato e prezioso servizio per la *civitas*, nei secoli si venne ad identificare in quella di *defensor iuris et libertatis*, a cui i vari ordinamenti conferirono una sempre più ampia autonomia operativa.

Indipendentemente dal *nomen* attribuito alla figura nel corso del tempo, *defensor civitatis*, *defensor plebis*, *defensor iuris et libertatis*, l'investito del relativo incarico venne via via elevato a funzionario pubblico onorario, cui la comunità locale tributava il massimo di stima e considerazione, funzionario a cui si rivolgeva informalmente il *quavis de populo* sia per avere consiglio o aiuto che per trovare giustizia.

A seguito delle vicende storiche che hanno caratterizzato i secoli successivi, la figura del *Defensor civitatis*, dopo aver perso gradualmente i suoi tratti peculiari, venne completamente soppressa sotto l'imperatore d'Oriente Leone VI (866-911).

### *L'Ombudsman svedese e le similari figure nei vari Paesi europei*

Dopo molti secoli, una figura affine al *defensor civitatis* venne istituita in Svezia con norma di rango costituzionale del giugno 1809, sotto il nome di Commissario parlamentare. A seguito di una rivoluzione, conclusasi con la deposizione del Re dal trono, venne emanata una nuova costituzione che introdusse, tra l'altro, la figura del c. d. *Ombudsman* (letteralmente significa 'uomo che funge da tramite').

Il testo costituzionale indicava le funzioni proprie di questo Commissario parlamentare che riguardavano in particolare il controllo sull'attività dei pubblici ufficiali finalizzato a verificare la legittimità degli atti da essi compiuti. In questo modo si intendeva assicurare un fattivo controllo sulla Pubblica Amministrazione ed una implicita protezione al cittadino comune per gli abusi del Governo e delle Autorità da questo dipendenti, onde salvaguardare l'applicazione delle legge e il rispetto dei diritti e delle libertà personali.

In estrema sintesi, l'*Ombudsman* in Svezia fu originariamente concepito come organo fiduciario del Parlamento, con il compito di controllare l'operato della Pubblica Amministrazione e di verificare la legalità formale degli atti emanati, ma dotandolo anche di poteri di inchiesta e di messa in stato di accusa dei funzionari ritenuti colpevoli.

Il primo *Ombudsman* venne nominato nello stesso anno dal Parlamento svedese (1809), con scrutinio segreto, ed immediatamente insediato nelle sue funzioni di Organo di controllo politico-amministrativo sull'operato del governo monarchico, a cui i sudditi del Regno potevano rivolgersi per rappresentare violazioni di loro diritti da parte degli Organi istituzionali.

La tutela dell'*Ombudsman* era limitata evidentemente ai soli diritti elementari dei sudditi, quelli che oggi si potrebbero definire diritti della prima generazione, vale a dire i diritti di libertà personale e quelli ad essa collegati.

Non venne comunque dotato di poteri repressivi, né tanto meno coercitivi, in quanto il suo compito si esauriva con la segnalazione degli atti inficiati di illegittimità all'autorità competente.

L'*Ombudsman* svedese, nelle sue luci ed ombre, è stato comunque il precursore della moderna figura di Difensore civico.

Dopo oltre un secolo, riscontrato che l'istituto aveva dato buona prova, nel 1919 il Parlamento svedese accordò alla figura dell'*Ombudsman* nuovi e più ampi poteri di intervento, di modo che venne ad assumere un generale ruolo di difensore dei diritti umani e di garante del corretto uso del potere amministrativo.

È interessante notare che la vigente legislazione svedese, allo scopo di garantire l'assoluta indipendenza dell'*Ombudsman* sia dal Parlamento che dal Governo, esclude che tali organi costituzionali possano impartirgli istruzioni e/o indicazioni ed altresì prevede che:

- riceva i fondi direttamente dal Parlamento, senza alcun intervento del Ministro competente;
- abbia il potere di nominare autonomamente i funzionari preposti al suo ufficio;
- sia legittimato ad intervenire, a prescindere dai normali procedimenti giurisdizionali, su ogni attività pubblica posta in essere dal Governo e da tutte le Autorità centrali e locali, civili e militari, compresi gli Organi di giustizia;
- possa svolgere inchieste di propria iniziativa in tutti i campi della Pubblica Amministrazione, con facoltà di richiedere l'assistenza del Pubblico Ministero e della Polizia;
- riceva le proteste, doglianze e reclami della popolazione, svolgendo poi indagini su di esse ed acquisendo atti ed informazioni presso tutti i pubblici funzionari;
- abbia la facoltà presenziare alle sedute degli Organi deliberanti e degli Organi di giustizia;
- promuova un procedimento legale, di natura penale o disciplinare, nei confronti dei funzionari neghittosi o inadempienti agli obblighi d'ufficio, con facoltà di ammonire e censurare il funzionario scorretto;
- prospetti rimedi alle carenze e disfunzioni riscontrate alle Autorità competenti;
- presenti direttamente al Parlamento ed al Governo proposte di legge.

L'esperienza svedese dell'*Ombudsman* nel 1919 è stata seguita dalla Finlandia che istituisce un 'Cancelliere di giustizia', quale controllore della legalità dell'attività amministrativa e giudiziaria.

A distanza di oltre un secolo e mezzo dalla creazione del primo *Ombudsman* da parte della Svezia, molti altri Paesi hanno avvertito l'esigenza di creare figure similari, seppure con connotazioni e prerogative differenti, a seconda del sistema di governo e dei peculiari sistemi di ogni Stato.

Come anticipato più sopra, gli studiosi ed i cultori spiegano la proliferazione mondiale dei Difensori del popolo, dei Difensori civici, con le gravi insufficienze del nostro sistema democratico derivanti dall'imperfetto principio costituzionale della divisione dei poteri e correlata teoria del c. d. "equilibrio dei poteri". In pratica, la creazione di tali figure è dettata dall'esigenza di scarsa tutela dei

diritti offerta dagli ordinamenti, con conseguente diffusa insoddisfazione dei Cittadini, nonché dalle limitatezze della tutela giurisdizionale e da altre ragioni ancora.

Da parte dei vari Paesi europei la moderna figura di Difensore del popolo venne istituita solo dopo la Seconda Guerra Mondiale, ad iniziare dalla Norvegia che lo introduce con la Legge del 22 giugno 1953, definendolo come Commissario parlamentare per gli atti “inequivocabilmente irragionevoli” e per gli affari militari, con esclusione di ogni forma di controllo sui giudici.

È poi seguita la Danimarca che lo introdusse anch'essa nel 1953, assegnando il compito di esercitare i controlli necessari per garantire l'osservanza delle leggi da parte dei pubblici funzionari e di perseguire in giudizio i funzionari responsabili di atti illegittimi o di inadempienze nei doveri d'ufficio.

Il modello norvegese e danese venne via via imitato dai vari Stati moderni europei, ognuno dei quali lo istituzionalizzò con gli adattamenti ritenuti più consoni ai propri ordinamenti ma con funzioni limitate in origine a specifici settori: la Germania nel 1957 istituì la figura di Commissario parlamentare per le forze armate, la Gran Bretagna nel 1967 istituì la figura di Commissario parlamentare, la Francia nel 1972 istituì la figura del *Médiateur de la République*.

In seguito, l'Assemblea Generale del Consiglio d'Europa, con raccomandazione ufficiale dd. 29 gennaio 1975 n. 757, invitò gli Stati membri a valutare la possibilità di assegnare a determinati organi, tanto a livello nazionale che regionale o locale, funzioni analoghe a quelle esercitate dagli Ombudsmen o dai Commissari parlamentari già esistenti.

E così, il Portogallo nel 1976 istituì la figura del *Provedor de justica*, procuratore di giustizia, l'Austria nel 1977 istituì l'avvocatura popolare, la Spagna con Legge del 24 marzo 1981 istituì la figura di *Defensor del pueblo*, l'Irlanda nel 1980 istituì la figura di Commissario parlamentare.

L'istituto è oggi presente anche in altri Paesi europei, come ad es. in Polonia, istituito con la costituzione del 1997 col nome di “Commissario per i Diritti dei Cittadini”, in Romania, istituito col nome di “Avvocato del popolo”, in Slovenia, in Bulgaria, istituito col nome di “Difensore del popolo”, etc.

Con gli artt. 8 D e 138 E del Trattato di Maastricht del 7 febbraio 1992 (entrato in vigore in data 1 novembre 1993) venne poi introdotta la figura dell'*Ombudsman europeo*, denominato *Mediatore europeo*.

La figura dell'*Ombudsman*, nella moderna concezione, è ora un istituto profondamente radicato negli ordinamenti di tutti i Paesi, anche se con diverse connotazioni e con tratti distintivi diversi. Ogni società ha sviluppato un proprio modello di difesa civica, individuando quello che più si adatta alle proprie caratteristiche culturali, tradizionali, sociali e territoriali. In Germania ed in Lussemburgo, ad esempio, l'*Ombudsman* ha anche il diritto di presentare petizioni al Parlamento nazionale.

Importa qui rilevare la validità di tutti i vari modelli di difesa civica presenti nelle varie società che formano l'Europa, pur nelle loro diverse connotazioni, atteso che tutti, attraverso l'esercizio dell'attività istituzionale, concorrono in ugual misura nella democratizzazione e coesione sociale e nondimeno nella omogeneizzazione europea.

In quest'ultimo ventennio, la peculiare figura dell'*Ombudsman* (in Italia conosciuta come Difensore civico) è venuta ad assumere più precise connotazioni presso i vari Stati dell'intero contesto europeo, non solo per la riconosciuta indipendenza dagli organi istituzionali e per un riconosciuto prestigio professionale, ma anche per le sue competenze estese a tutta l'attività della Pubblica Amministrazione, con il conferimento di funzioni che, seppure con qualche diversificazione tra Stato e Stato, sono finalizzate ad assicurare la tutela extragiudiziale degli interessi e dei diritti sostanziali nell'ottica dell'imparzialità e del buon andamento amministrativo.

Oggi, si può dire che l'*Ombudsman* è diventato il simbolo delle società moderne ove vige lo stato di diritto e quindi il rispetto dei diritti umani.

Nel variegato contesto della Comunità europea, i vari ordinamenti conservano una loro propria denominazione della figura, così abbiamo: *Ombudsman* nei Paesi anglosassoni, *Mediateur* nei Paesi francofoni (Francia, Belgio), *Defensor del Pueblo* nei Paesi spagnoli e sudamericani, *Beaufragter in Beschwerdesachen* (*Procuratore dei ricorsi*) in Svizzera, *Avocat du peuple* in Romania, *Volksanwalt* nei Paesi tedeschi, *Provedor de Justica* (*Provveditore di giustizia*) in Portogallo, *Difensore civico* in Italia, etc.

Gli ordinamenti dei vari Stati europei riconoscono alla peculiare figura del Difensore civico ampie facoltà di informazione e/o di indagine, ovvero facoltà di ispezione della documentazione e dell'attività amministrativa in genere, al fine di accertare il buon andamento amministrativo e, nei casi specifici, l'esistenza o meno di una lesione di un diritto.

Un'altra comune peculiarità del Difensore civico nei vari Stati europei è quella di godere di vasti poteri di *influenza* e di ogni forma di *persuasione* presso gli Organi istituzionali e gli Organi burocratici, intervenendo sia di propria iniziativa, per segnalare i casi di cattiva amministrazione, sia su richiesta del Cittadino, al fine di indurre gli Organi medesimi ad una corretta gestione amministrativa e, nei casi specifici, al riesame del provvedimento ritenuto lesivo di diritti.

#### *Innovazioni legislative in itinere*

Nella Relazione annuale dello scorso anno ho tracciato una sintesi sulle innovazioni legislative *in itinere* in materia di difesa civica, sintesi che intendo riproporre risultando ancora oggi di grande attualità.

L'istituto della difesa civica, creato nell'intento di combattere il cattivo uso del potere amministrativo, sta assumendo nuove forme e nuove connotazioni negli assetti istituzionali dell'U. E., nonché negli assetti nazionali e regionali.

A livello comunitario, la figura del Difensore civico ha avuto il suo primo riconoscimento con le disposizioni di cui agli artt. 8 D e 138 E del Trattato di Maastricht del 7 febbraio 1992 (entrato in vigore in data 1 novembre 1993), disposizioni che hanno introdotto la figura dell'Ombudsman europeo, denominato Mediatore europeo. Tale riconoscimento, rafforzato poi dagli artt. 41 - 43 della "Carta dei diritti fondamentali dell'U.E.", proclamata solennemente a Nizza il 7 dicembre 2000, è ora destinato a consolidarsi nel futuro ordinamento dell'U.E. con l'approvazione della Costituzione europea.

A livello nazionale, la figura del Difensore civico è destinata ad assumere nuove caratterizzazioni e nuovi tratti distintivi nel contesto dei processi di riforma innescati dalle Leggi costituzionali 22 novembre 1999 n. 1 e 18 ottobre 2001 n. 3, in ordine ai quali è già operativo un gruppo di lavoro tecnico-politico, di cui fa parte anche lo scrivente, per l'elaborazione di un testo legislativo in linea con gli standards degli Stati dell'U.E.

A livello regionale, la figura del Difensore civico, alla luce dei nuovi pregnanti poteri posti in capo alle regioni dal titolo V della Cost., sarà oggetto di larghi dibattiti nei vari Consigli regionali e quindi di ampi sviluppi nell'immediato futuro.

La posta in gioco non è di poco conto in quanto la funzione della difesa civica è ormai concordemente riconosciuta come uno strumento necessario per dare una risposta alle situazioni di disagio e di malcontento provate dal Cittadino a fronte di un provvedimento amministrativo che lo riguarda e, più genericamente, per assicurare equilibrati rapporti tra le Istituzioni Pubbliche e il Cittadino.

Situazioni di disagio e di malcontento che configurano cattive gestioni del potere amministrativo ma che ben raramente possono trovare risposta nelle segnalazioni alla Procura della Repubblica da parte del Cittadino perché, come sottolineato da molti procuratori generali nella loro relazione di apertura dell'anno giudiziario, "non hanno consistenza e basi giuridicamente apprezzabili per ipotizzare reati, talché danno luogo ad un rilevante numero di archiviazioni immediate".

L'orientamento ai vari livelli (comunitario, nazionale, regionale) è quello di realizzare la più ampia convergenza dei distinti ordinamenti sul tema della difesa civica, con l'impegno comune di mantenere ferma la sua attuale peculiarità di funzione complementare a quella giurisdizionale.

Dall'impegno riformatore e dalle innovazioni legislative *in itinere* tutti si aspettano un salto di qualità nella delineazione della funzione di difesa civica, assodata la sua irrinunciabilità al fine di poter



conseguire un equilibrato sistema sociale e istituzionale ed al fine di mantenere un alto grado di fiducia nelle Pubbliche Istituzioni.

### *La riforma della difesa civica*

#### Primo documento

In data 5 giugno 2002 il Congresso delle Regioni ha approvato una importante risoluzione dal titolo “*Le Regioni per la difesa civica generalizzata e forte tutela e garanzia dei cittadini*”, il cui testo è il seguente

Congresso delle Regioni

Seconda Sessione 2002 – Roma, 5 giugno 2002  
*Camera dei Deputati, Palazzo di Montecitorio*

Risoluzione approvata su:

*Le Regioni per una Difesa civica generalizzata e forte  
a tutela e garanzia dei cittadini*

Le Regioni e le Province autonome, sin dal loro sorgere creative protagoniste nell'evoluzione delle istituzioni della Repubblica - ispirandosi ai principi ideali e politici che hanno portato la difesa civica ad affermarsi nella seconda metà del secolo ventesimo in più della metà dei 190 Stati che fanno capo all'Organizzazione delle Nazioni Unite come istituto di tutela “non giurisdizionale” e di promozione dei diritti umani nei confronti dei pubblici poteri e dei loro apparati, di ascolto aperto alla realtà sociale, anche in vista di proposte di riforma normativa e amministrativa - hanno dato origine tra gli anni settanta e ottanta alla difesa civica nell'ordinamento istituzionale italiano, aprendo così anche la strada al successivo diffondersi della difesa civica a livello locale.

Alle ragioni di quella prima stagione fondativa se ne aggiungono oggi altre per rafforzare l'assetto democratico del nostro Paese, attraverso un generalizzato e forte sistema di difesa civica.

Nel nostro tempo:

- la globalizzazione obbliga i Governi e, soprattutto, i Parlamenti e le Assemblee elettive di ogni livello a dare più efficace tutela all'identità delle persone e dei popoli mediante istituti democraticamente compatibili;

- la Convenzione europea si appresta ad assicurare all'Unione e agli Stati membri nuovi paradigmi istituzionali anche in materia di tutela non giurisdizionale dei diritti, sulla base dei principi formulati nella "Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea" secondo la quale il diritto alla buona amministrazione è garantito dalla facoltà che ogni interlocutore dei soggetti che esercitano una funzione pubblica deve avere di appellarsi al difensore civico;
- il processo di ammodernamento delle istituzioni nel nostro Paese è particolarmente profondo, con effetti che si concretizzano in un decentramento di stampo federalista, nell'eliminazione dei controlli preventivi di legittimità sugli atti, nel rafforzamento degli organi esecutivi, nell'attribuzione di piena responsabilità gestionale agli apparati tecnico-burocratici.

Le Regioni e le Province autonome, a fronte della necessità di riequilibrare il rapporto fra cittadino e pubblica amministrazione, intendono completare e consolidare la difesa civica, anche come strumento di mediazione e "conciliazione", finalizzato al contenimento della conflittualità e delle controversie giurisdizionali, secondo i parametri di qualità ed efficacia che possono vantare le più avanzate esperienze europee di difesa civica, sotto i profili dell'indipendenza nell'organizzazione e nell'azione, dell'attenzione ai soggetti più deboli, della qualificazione tecnica e adeguatezza delle risorse commisurate alla popolazione da servire.

Le Regioni e le Province autonome, consapevoli delle crescenti responsabilità che il riparto di competenze legislative fissato dal nuovo art. 117 della Costituzione assegna loro in materia di difesa civica, si impegnano a radicare nei loro Statuti e a definire nelle loro leggi, nel rispetto dell'autonomia locale, un sistema generalizzato di difesa civica "a rete", improntato ai principi di sussidiarietà, adeguatezza e coordinamento fra difesa civica regionale e locale, allo scopo di rendere effettiva ad ogni livello la tutela del difensore civico per tutti i cittadini e per ogni altro soggetto titolare di diritti, nei confronti degli atti e dei comportamenti di tutti gli enti, organismi e persone che esercitano funzioni pubbliche, con mezzi e secondo criteri efficaci ed omogenei, pur nella consapevolezza che rimane aperto il problema della tutela dei cittadini nei confronti delle amministrazioni centrali dello Stato.

Allo scopo di rendere operativi questi orientamenti

Il Congresso delle Regioni

impegna la Conferenza dei Presidenti dell'Assemblea, dei Consigli regionali e delle Province autonome

- a) ad adottare le iniziative necessarie affinché ciascun Presidente, d'intesa con i rispettivi Uffici di Presidenza, porti all'esame dell'Assemblea e dei Consigli il presente documento;

- b) a promuovere il completamento della rete di difesa civica attraverso la sua istituzione in quelle Regioni ancora prive del Difensore civico regionale, riconoscendo al ruolo della difesa civica piena legittimità Statutaria;
- c) a riformare la legislazione regionale in funzione di più ampie prerogative del Difensore civico in materia di accertamento e valutazione di atti e comportamenti della pubblica amministrazione, di composizione delle controversie, di promozione di atti di riforma e semplificazione amministrativa, raccogliendo il frutto dei più avanzati ordinamenti europei e i risultati del lungo processo anche parlamentare per la creazione di un sistema integrato di difesa civica;
- d) ad attivare le più opportune intese con i rappresentanti dello Stato e delle Autonomie locali disponibili a dare vita ad un moderno servizio di difesa civica nei confronti di ogni livello della pubblica amministrazione, evitando ogni forma di settorializzazione e consolidando l'organicità delle competenze del Difensore civico regionale anche nei riguardi della amministrazione periferica dello Stato e delle aziende pubbliche nazionali e regionali operanti nelle singole Regioni, e rafforzandone le funzioni attraverso tempestivi poteri di accesso ad ogni documentazione amministrativa, l'esercizio di particolari forme di "controllo sostitutivo" e di sospensiva sull'efficacia degli atti ispirate a sostanziali esigenze di giustizia e garanzia per i cittadini, la sanzionabilità dei comportamenti che si frappongono all'esercizio dell'azione di tutela;
- e) a determinare, di concerto con gli stessi Enti locali e secondo criteri di sussidiarietà e di coordinamento regionale, gli ambiti territoriali ottimali per l'esercizio delle funzioni di difesa civica, riconoscendo la piena autonomia organizzativa e finanziaria necessaria al loro adeguato svolgimento e disciplinando le modalità per assicurare in ogni realtà l'esercizio della difesa civica anche in forme associative;
- f) a costituire un gruppo di lavoro tecnico-politico a livello di Congresso delle Regioni, quale strumento di analisi, ricerca e impulso in grado di affiancare lo sforzo di modernizzazione amministrativa e il trasferimento dei risultati ad ogni livello istituzionale, attraverso un costante monitoraggio sulle sperimentazioni e sull'avanzamento della legislazione nelle diverse realtà;
- g) a riconoscere il ruolo del Coordinamento nazionale dei Difensori civici regionali e delle Province autonome quale interlocutore propulsivo nei processi di sviluppo e consolidamento della difesa civica in ambito nazionale e a sostenerne le iniziative tese sia ad integrare la difesa civica italiana nel contesto della difesa civica europea, sia a stabilire efficaci relazioni e ufficiale rappresentanza nei confronti degli organismi internazionali di difesa civica;
- h) a dar corso alle iniziative ritenute utili a progetti di approfondimento scientifico e di pubblicizzazione, anche a livello istituzionale, per una più ampia divulgazione dell'istituto di difesa civica.

È quindi seguita la deliberazione della Conferenza dei Presidenti dell'Assemblea, dei Consigli regionali e delle Province autonome del 18 ottobre 2002, il cui testo è il seguente

Secondo documento

Deliberazione della Conferenza dei Presidenti dell'Assemblea, dei Consigli regionali e delle Province autonome

ASSEMBLEA PLENARIA

Genova, Palazzo Ducale

18 ottobre 2002

OGGETTO: “Nomina rappresentanti della Conferenza nel gruppo tecnico sulla Difesa civica incardinato nella Terza Commissione del Congresso delle Regioni” – Approvazione del documento proposto dal Coordinamento dei Difensori civici

La Conferenza dei Presidenti dell'Assemblea, dei Consigli regionali e delle Province autonome riunita in Assemblea plenaria il 18 ottobre 2002 a Genova, presso il Palazzo Ducale,

Udita la relazione del Coordinatore Presidente Nencini circa l'opportunità di approvare il documento presentato e predisposto dal Coordinamento dei Difensori civici, relativo alla costituzione di un gruppo di lavoro tecnico-politico, da incardinare nella Terza Commissione del Congresso, finalizzato a seguire la legislazione in materia di Difesa civica regionale e locale e, conseguentemente nominare i rappresentanti della conferenza nel gruppo stesso;

condivisa la proposta del Coordinatore di designare, in rappresentanza della Conferenza, quali componenti del gruppo tecnico-politico detto, il Presidente della III Commissione del Congresso delle Regioni Antonio Di Sanza, i vice-presidenti – Fiorenza Bassoli e Marco Nesci - e il segretario Elena Donazzan;

con voto unanime

**DELIBERA**

di approvare il documento presentato e predisposto al Coordinamento dei Difensori civici che, allegato alla presente deliberazione, ne fa parte integrante;

di nominare, conseguentemente, come rappresentanti della Conferenza nel gruppo di lavoro tecnico-politico, incardinato nella Terza Commissione del Congresso, finalizzato a seguire la legislazione in materia di Difesa civica regionale e locale, il Presidente della III Commissione del congresso delle Regioni Antonio Di Sanza, i vice-Presidenti – Fiorenza Bassoli e Marco Nesci – e il Segretario – Elena Donazzan;

di dare mandato al Coordinatore di disporre per gli adempimenti conseguenti.

Il Coordinatore  
Riccardo Nencini

### Terzo documento

Documento predisposto dal Coordinamento nazionale dei Difensori civici regionali e delle Province autonome

*Costituzione del Gruppo di lavoro tecnico-politico*  
per la riforma della Difesa civica regionale e locale

Firenze, 2 ottobre 2002

Con la Risoluzione approvata il 5 giugno scorso dal Congresso delle Regioni per “una Difesa civica generalizzata e forte a tutela e garanzia dei cittadini”, le Regioni, a 30 anni da quando introdussero la Difesa civica nel nostro paese e a seguito delle recenti modifiche costituzionali, hanno affermato la prevalente potestà legislativa nel campo degli strumenti a tutela dei diritti umani e di cittadinanza, cardine del nuovo ruolo dei Parlamenti regionali quali sede istituzionale di “garanzia” e di controllo e del processo di revisione Statutaria in chiave federalista per un rapporto fra cittadini e pubblica amministrazione improntato a principi di imparzialità, trasparenza, equità.

In questo quadro si qualificano gli obiettivi prioritari riguardo al riconoscimento della piena legittimità Statutaria della Difesa civica, al completamento della rete regionale di tutela, alla riforma della legislazione regionale in materia, alla attivazione delle intese più opportune con le Autonomie locali e lo Stato per un moderno servizio di Difesa civica capace di raccogliere i risultati più avanzati dell’esperienza europea e del dibattito in corso.

Con questa Risoluzione e la Difesa civica regionale e locale divengono assi portanti di un “sistema” territoriale di tutela a scala nazionale, imperniato su basi di sussidiarietà e coordinamento, orientato ad assicurare in ogni realtà i fondamentali diritti dei cittadini nei confronti di ogni livello

dell'amministrazione pubblica. Da qui il pieno riconoscimento del Coordinamento nazionale dei Difensori civici regionali e delle Province autonome quale interlocutore primario della Conferenza e del Congresso delle Regioni in materia di Difesa civica e della sua rappresentatività anche in ambito europeo e internazionale.

Ciò premesso, a fronte, da un lato, delle vaste problematiche aperte e dei profondi squilibri territoriali nella tutela di fondamentali diritti, dei processi di frammentazione e settorializzazione che rischiano di consolidarsi nelle discipline e nell'esercizio della Difesa civica; dall'altro, della accelerazione impressa in questo campo dalla cittadinanza europea, dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione, dai lavori in corso per la nuova Convenzione Europea e, in Italia, dagli stessi orientamenti per l'istituzione anche nel nostro paese di un Difensore civico nazionale,

la Conferenza dei Presidenti dell'Assemblea,  
dei Consigli regionali e delle Province autonome,  
di intesa  
con il Coordinamento nazionale  
dei Difensori civici delle Regioni e delle Province autonome,

#### DECIDE

di dar vita a livello della terza Commissione del Congresso delle Regioni al Gruppo di lavoro tecnico-politico previsto dalla stessa Risoluzione e finalizzato:

a realizzare un'indagine sulla legislazione vigente nelle singole Regioni in materia di Difesa civica regionale e locale, nonché sui processi di adeguamento e aggiornamento in atto nelle diverse realtà;

a contribuire ad una moderna e attuale configurazione Statutaria della Difesa civica regionale e locale, anche sulla scorta dei principi elaborati in sede di dibattito per le riforme istituzionali e per un "sistema" nazionale di tutela, oltre che in documenti e risoluzioni adottate a livello europeo e internazionale;

a promuovere la individuazione di fondamentali principi e prerogative della Difesa civica, secondo ambiti territoriali ottimali e criteri di autonomia organizzativa e funzionale, formulando proposte utili alla riforma della legislazione regionale e alla diffusione degli strumenti "non giurisdizionali" di tutela;

a formulare proposte e soluzioni normative che residuano alla competenza legislativa del Parlamento nazionale, in grado di raccordare funzioni e strumenti di tutela agli ordinamenti europei.

Il suddetto Gruppo tecnico-politico è composto:

dal Presidente della terza Commissione del Congresso delle Regioni con funzioni di Coordinatore;  
da tre rappresentanti designati dalla Conferenza dei Presidenti dell'Assemblea, dei Consigli regionali e delle Province autonome;  
da sei Difensori civici designati dal Coordinamento nazionale dei Difensori civici delle Regioni e Province autonome;  
da un rappresentante rispettivamente designato a livello nazionale dall'UPI, dall'ANCI e dall'UNCCEM.

Il Gruppo di lavoro tecnico-politico potrà avvalersi di professori ed esperti di livello universitario e della collaborazione di Centri universitari e istituzioni specializzate di ricerca operanti in campo nazionale, designati dalle Regioni interessate.

Il Gruppo è impegnato a favorire da parte delle Regioni il più ampio trasferimento delle innovazioni e sperimentazioni in materia e a sostenere, attraverso adeguati supporti conoscitivi, le iniziative volte al completamento della rete regionale di Difesa civica.

Il Gruppo tecnico-politico, per il tramite della Conferenza, potrà instaurare rapporti di studio e di collaborazione con la Conferenza delle Assemblee legislative delle Regioni d'Europa (CALRE), al fine di favorire la convergenza ordinamentale con gli omologhi istituiti di Difesa civica degli Stati membri.

La segreteria del Gruppo si avvarrà di personale facente capo agli Uffici regionali di Difesa civica ed individuerà le risorse più adeguate per assicurare il funzionamento del Gruppo di lavoro.

Il presente atto è sottoposto alla ratifica del Congresso delle Regioni.

CONFERENZA DEI PRESIDENTI DELL'ASSEMBLEA,  
DEI CONSIGLI REGIONALI E DELLE PROVINCE AUTONOME  
III Commissione Congressuale  
Relazioni internazionali, questioni sociali ed informazione  
GRUPPO TECNICO-POLITICO PER LA RIFORMA DELLA DIFESA CIVICA

Presidente <b>Antonio</b>	<b>Di Sanza</b>	<b>Presidente III Commissione Congresso delle Regioni</b>
<i>Membri</i> <b>Vincenzo Marco</b>	<b>Nesci</b>	Vice Presidente III Commissione Congresso delle Regioni
<b>Fiorenza</b>	<b>Bassoli</b>	Vice Presidente III Commissione Congresso delle Regioni

<b>Elena</b>	<b>Donazzan</b>	Segretaria III Commissione <b>Congresso delle Regioni</b>
<b>Aldo</b>	<b>Bacchiocchi</b>	Sindaco di San Lazzaro di Savena Rappresentante ANCI
<b>Eugenio</b>	<b>Scalise</b>	Presidente Consiglio Provinciale di Firenze Rappresentante UPI
<b>Romano</b>	<b>Fantappiè</b>	Difensore civico Regione Toscana
<b>Alessandro</b>	<b>Barbetta</b>	Difensore civico Regione Lombardia
<b>Fabio</b>	<b>Bortolotti</b>	Difensore civico Provincia Autonoma di Trento
<b>Antonio</b>	<b>Di Giovine</b>	Difensore civico Regione Liguria
<b>Giovanni</b>	<b>Masciocchi</b>	Difensore civico Regione Abruzzo
<b>Gian Paolo</b>	<b>Tosel</b>	Difensore civico Regione Friuli Venezia Giulia
<b>Maria Grazia</b>	<b>Vacchina</b>	Difensore civico Regione Valla d’Aosta
<b>Werner</b>	<b>Palla</b>	Difensore civico Provincia Autonoma di Bolzano

#### Quarto documento

Proposte del gruppo di lavoro tecnico-politico della III commissione del congresso delle regioni (16 maggio 2003)

Questo documento ha lo scopo di dare attuazione ad uno degli obiettivi determinati dalla risoluzione approvata dal Congresso delle Regioni il 5 giugno 2002.



Il Gruppo di lavoro costituito in esecuzione della citata risoluzione individua le linee essenziali per la definizione di disposizioni statutarie in materia di Difesa civica con un duplice scopo. Innanzitutto per assicurare in ogni Regione e Provincia autonoma il radicamento statutario dell'istituto del difensore civico. In secondo luogo per tratteggiarne gli elementi essenziali di profilo istituzionale che ne connotano, al di là di possibili ulteriori caratterizzazioni, la natura specifica di organo elettivo ausiliario, monocratico, indipendente, tecnicamente qualificato e adeguatamente dotato di risorse, con compiti sia di tutela non giurisdizionale degli interlocutori delle amministrazioni, sia di proposta sul piano normativo, organizzativo, gestionale per migliorare la qualità e la trasparenza dei rapporti che si instaurano tra Amministrazione e contesto in cui la stessa opera.

Le indicazioni del Gruppo di lavoro traggono ispirazione dall'obiettivo che la risoluzione approvata dal Congresso ha così individuato: "Le Regioni e le Province autonome, a fronte della necessità di riequilibrare il rapporto fra cittadino e pubblica amministrazione, intendono completare e consolidare la Difesa civica italiana, anche come strumento di mediazione e "conciliazione", finalizzato al contenimento della conflittualità e delle controversie giurisdizionali, secondo i parametri di qualità ed efficacia che possono vantare le più avanzate esperienze europee di Difesa civica, sotto i profili dell'indipendenza nell'organizzazione e nell'azione, dell'attenzione ai soggetti più deboli, della qualificazione tecnica e adeguatezza delle risorse commisurate alla popolazione da servire.

Le Regioni e le Province autonome, consapevoli delle crescenti responsabilità che il riparto di competenze legislative fissato dal nuovo art. 117 della Costituzione assegna loro in materia di difesa civica, si impegnano a radicare nei loro Statuti e a definire nelle loro leggi, nel rispetto dell'autonomia locale, un sistema generalizzato di Difesa civica "a rete", improntato ai principi di sussidiarietà, adeguatezza e coordinamento fra Difesa civica regionale e locale, allo scopo di rendere effettiva ad ogni livello la tutela del difensore civico per tutti i cittadini e per ogni altro soggetto titolare di diritti, nei confronti degli atti e dei comportamenti di tutti gli enti, organizzazioni e persone che esercitano funzioni pubbliche, con mezzi e secondo criteri efficaci ed omogenei".

A questo obiettivo le indicazioni del gruppo di lavoro intendono dare concretezza e realizzazione in armonia con i principi internazionali sanciti – tra l'altro – dai documenti delle Nazioni Unite e del Consiglio d'Europa, con particolare riferimento alla risoluzione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite 48/134 del 1993 e alla Risoluzione del Congresso dei Poteri Locali e Regionali del Consiglio d'Europa n° 80 del 1999, che individuano nella Difesa civica uno strumento di mediazione con effetti deflativi del contenzioso in sede giurisdizionale e una forma di tutela azionabile in particolare dai soggetti più deboli.

Il principio di buona amministrazione, espresso dall'art. 97 della Costituzione con una formulazione di diritto obiettivo, è oggi rafforzato, con un connotato del cui valore giuridico – a livello di diritto positivo –

non è più possibile dubitare, dall'art. 41 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea. Appare chiaro, dunque, che ormai si tratta di un vero e proprio diritto del cittadino, che specifica e completa il principio costituzionale e, saldandosi con esso, determina la giustificazione di un organo destinato a vegliare proprio sui rapporti del cittadino con l'Amministrazione, prima e al di sopra della patologia dei rapporti che rimane appannaggio del contenzioso amministrativo. Il difensore civico supplisce, dunque, alle carenze dell'organizzazione pubblica, arrivando prima delle sue degenerazioni patologiche nel quadro della loro eliminazione fin dall'origine.

Il gruppo di lavoro consegna al Congresso delle Regioni, alla Conferenza dei Presidenti dell'Assemblea, dei Consigli regionali e delle Province autonome e a tutti coloro che sono protagonisti nella elaborazione dei nuovi Statuti il proprio contributo di proposte, formulate avendo presente che:

- il pressoché totale venir meno dei controlli preventivi di legittimità sugli atti, le maggiori responsabilità riconosciute alla burocrazia, l'applicazione sempre più estesa dei principi di sussidiarietà verticale e orizzontale richiedono la presenza di una difesa civica incisiva ed efficace capillarmente presente su tutto il territorio nazionale;
- la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea pone (art. 41) tra i diritti fondamentali il diritto alla buona amministrazione ed individua (art. 43) il Médiateur Europeo (e per noi il difensore civico) quale organo cui si ha diritto di adire per tutelare l'effettività del diritto alla buona amministrazione;
- la competenza legislativa in materia di Difesa civica regionale e locale in base all'art. 117 Cost. è delle Regioni e delle Province autonome;
- il difensore civico deve trovare un'esplicita e non equivocabile collocazione nell'assetto istituzionale delineato dai nuovi Statuti: questa collocazione è di organo ausiliario, monocratico e indipendente;
- la legislazione statale può favorire l'obiettivo di costruire e consolidare una forte rete di Difesa civica locale inserendo ex art. 117, 2° c. Cost. la funzione di Difesa civica tra le funzioni fondamentali dei Comuni, delle Province e delle Città metropolitane (lett. p) e nella determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale (lett. m);
- per raggiungere l'obiettivo di reti territoriali di Difesa civica è necessario un impegno comune Regioni – Province autonome – Autonomie locali;

- le Regioni a Statuto Speciale e le Province autonome adotteranno le particolari procedure e modalità richieste dai loro specifici ordinamenti.

In adesione alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea il gruppo di lavoro ritiene che negli Statuti delle nuove regioni, componenti essenziali della nuova costruzione europea, debba essere affermato, nell'ambito dei principi generali, l'esplicito riconoscimento del diritto alla buona amministrazione e del diritto di ricorrere al difensore civico quale organo specificamente preposto a garantirne l'effettività.

Le proposizioni normative, alla cui formulazione il gruppo di lavoro è pervenuto a seguito di un approfondito confronto, non costituiscono necessariamente il testo di un articolo da inserire tuout court negli Statuti. Tuttavia esse fissano i concetti essenziali che in sede statutaria devono configurare la natura dell'istituto, la sua collocazione istituzionale e le sue finalità e "lanciano", nel contempo, la normazione ordinaria che ne consegue coerentemente.

#### *Proposizioni normative statutarie*

Ogni persona ed ente ha diritto alla buona amministrazione e di appellarsi al Difensore Civico, che ne è il garante.

La Regione/Provincia Autonoma istituisce il difensore civico regionale/provinciale e promuove lo sviluppo della difesa civica sul territorio come funzione di garanzia, mediazione e proposta secondo i parametri internazionali emergenti dai documenti delle Nazioni Unite e del Consiglio d'Europa, anche ai fini di una deflazione delle controversie nei confronti della Pubblica Amministrazione.

Il Difensore Civico è organo ausiliario, monocratico ed indipendente. E' eletto dal Consiglio regionale e ad esso riferisce.

Il Difensore Civico agisce a tutela dei diritti e degli interessi di persone ed enti nei confronti dei soggetti, individuati dalla legge, che esercitano una funzione pubblica o di interesse pubblico per garantire l'imparzialità, il buon andamento e la trasparenza nell'azione amministrativa.

Il Difensore Civico interviene, su domanda o di propria iniziativa, secondo criteri e procedure non giurisdizionali, affinché gli organi e le strutture competenti pongano rimedio agli abusi, alle irregolarità e alle iniquità accertati e ne rimuovano le cause.

Il Difensore civico integra e coordina la propria attività con quella delle analoghe istituzioni che operano ai diversi livelli istituzionali in ambito nazionale ed internazionale.

La legge disciplina – in base ai principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione – i requisiti e le procedure per la nomina e la revoca, lo status e le modalità d'intervento del difensore civico e determina i principi per l'organizzazione della funzione di difesa civica e per l'attribuzione delle risorse necessarie al suo esercizio, al fine di assicurarne l'indipendenza, l'efficacia, la prossimità all'utenza e il coordinamento funzionale sul territorio.

Roma, 16 maggio 2003

## **Parte quarta**

### **DATI CONCLUSIONALI E SINTOMATOLOGIE**

#### *An sit utilis*

Nell'anno 2003, come si potrà rilevare dagli appositi prospetti, il numero delle nuove pratiche è stato complessivamente di 1564, a cui si vanno ad aggiungere anche N. 457 pratiche iniziate negli anni precedenti, proseguite con nuovi interventi anche nell'anno 2003, raggiungendo così un TOTALE di ben 2021 pratiche trattate.

La comparazione dei dati del Trentino con i dati statistici delle varie Regioni italiane e dei vari Stati europei, riferiti evidentemente all'anno 2002 e non all'anno 2003, evidenzia che i casi trattati nel Trentino sono numericamente di gran lunga superiori a qualsiasi realtà regionale e, proporzionalmente, anche a qualsiasi media regionale europea.

Come ebbi a rilevare nelle Relazioni degli scorsi anni, l'elevato numero di Cittadini che si rivolgono al Difensore civico potrebbe avere più chiavi di lettura, in positivo ed in negativo, che in tutti i casi inducono a qualche riflessione di fondo.

In positivo potrebbe significare che nel Trentino l'istituto del Difensore civico è sempre più conosciuto ed apprezzato dai Cittadini. Ed in positivo potrebbe anche significare che si è elevato il grado di cultura civica della Collettività trentina, quantomeno se misurato dal livello di protezione assicurato, specie alle fasce più deboli. Infine, in positivo potrebbe altresì significare una ampliata maturazione civile dei Cittadini, nel senso di acquisto di maggior consapevolezza e dignità personale, che li porta ad abbandonare progressivamente le abituali forme di dipendenza dalla classe politica.

In negativo potrebbe significare il diffuso senso di difficoltà e di preoccupazione provato dai Trentini nei rapporti con la Pubblica Amministrazione, avuto presente che il

numero delle nuove pratiche trattate è 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 i Cittadini, di appesantimento o di altre deficienze dell'apparato burocratico, come potrebbe essere anche indice di una diminuita fiducia dei Trentini nelle Istituzioni locali.

Sempre in negativo, l'elevato numero di Cittadini che si rivolgono al Difensore civico potrebbe avere altre spiegazioni, quali in particolare:

- un crescente aumento della sfiducia dei Trentini nelle Istituzioni locali, tale da determinare anche disagio sociale, fenomeno di cui occorre ricercare le cause e trovare i rimedi per attenuarlo;
- un'incapacità della classe politica e della classe dirigente di capire le effettive esigenze delle comunità locali;
- una limitata partecipazione su base democratica dei Cittadini interessati ai procedimenti amministrativi oppure, più genericamente, una diminuita capacità di dialogo della classe politica con i Cittadini;
- un diminuito senso di giustizia, di legalità e/o di imparzialità nella gestione della *res publica*.

Infine, l'elevato numero di Cittadini che si rivolgono al Difensore civico potrebbe anche avere, in parte, una matrice meramente politica, quale sintomo di non gradimento nelle nostre piccole realtà locali del sistema maggioritario, con tutto ciò che il medesimo può comportare nei consueti rapporti relazionali tra i Rappresentanti politici e i Cittadini.

Dal dato in questione emerge però incontestabilmente la validità e l'utilità dell'istituto della difesa civica, l'*an sit utilis*, sotto qualsiasi profilo venga considerato, oltre a risultare sintomo di un generale e costante impegno ad ampio raggio nella prospettiva del miglioramento della Pubblica Amministrazione.

Al di là dei motivi e del significato che si voglia attribuire all'elevato numero di Cittadini che si rivolgono al Difensore civico, il fatto in sé e per sé costituisce la prova indiscussa che la difesa civica è ormai connaturata nella cultura di un grande numero di Trentini, per cui è naturale che tutti si aspettino una valorizzazione e un potenziamento e non certo uno svilimento delle funzioni o una *reformatio in peius* dell'istituto

*dictum sapienti sat est*  
(Plauto, *Persa*, V, 729)

### *Dati conclusionali*

Per avere un'idea del carico di lavoro dell'ufficio del Difensore civico, basti dire che le nuove pratiche aperte nel 2003, le pratiche degli anni precedenti in sofferenza per le quali si sono resi necessari ulteriori interventi, le numerose note di sollecito rivolte ai vari Enti pubblici ed altre residuali forme epistolari, hanno richiesto un impegno ed una attività burocratica di catalogazione e di registrazione che ha occupato ben 11985 numeri di protocollo, di cui 3731 numeri in entrata e 8254 numeri in uscita.

I dati conclusionali per l'anno 2003 sono i seguenti:

Nuove pratiche aperte	1564
Pratiche in sofferenza relative ad anni precedenti	457*
Note di sollecito rivolte ai vari Enti pubblici	2305

*\* di cui ancora aperte n. 65 e definite nel corso del 2003 n. 356.*

Di seguito sono riportate le categorie di Amministrazioni principalmente coinvolte, con a fianco il numero delle protocollazioni in uscita occorse nell'anno 2003:

Regione T. A. A.	N.	11
I.P.A.B.	N.	9
Comprensori	N.	54
Provincia e suoi Enti funzionali	N.	1113
ITEA	N.	235
Azienda Provinciale per i Servizi Sanitari	N.	226
Amministrazioni comunali	N.	2385
Amministrazioni statali decentralizzate	N.	333
Amministrazioni statali centrali	N.	133
Istituzioni varie	N.	3809



Un ulteriore dato significativo è costituito dal numero complessivo degli interventi effettuati presso Pubbliche Amministrazioni di fuori provincia, a cui si aggiungono evidentemente i nuovi interventi per precedenti pratiche in sofferenza ed altresì le numerose note di sollecito.

Quanto al risultato finale delle pratiche oggetto di intervento, si è potuto registrare un esito favorevole per ben 201 pratiche, un esito negativo per n. 32 pratiche, un risultato caratterizzato da informazioni e chiarimenti per n. 401 pratiche, la mancata risposta per n. 41 pratiche e lo stato di attuale sofferenza per n. 381 pratiche.

Per una particolareggiata lettura ed una corretta interpretazione dei dati su riportati, occorre confrontare i prospetti statistici alle pagg. 111 e seguenti della presente Relazione.

Dalla 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 2003 e pervenire ad un'idea d'insieme sullo "stato di salute" della Pubblica Amministrazione a livello provinciale.

Atteso che lo scopo cui tende la "Relazione annuale" del Difensore civico è quello del miglioramento dell'attività amministrativa, l'attenta lettura di questo strumento conoscitivo può costituire un'utile occasione di confronto per una crescita democratica della Pubblica Amministrazione, oltre che uno stimolo per correggere o raffinare le tecniche operative o per rimediare alle anomalie e alle irregolarità dell'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.

## *Sintomatologie*

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 in appendice 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.

## *Casi specifici*

### *Inerzia della Pubblica Amministrazione a fronte richieste dei Cittadini.*

Un Cittadino mi ha segnalato che, a seguito di una edificazione, è stato praticamente impedito l'accesso ad un fondo privato.

All'indomani del rilascio della concessione edilizia, un confinante presentava formale istanza al Comune per chiedere che l'accesso alla sua proprietà "venga mantenuto inalterato come da sempre goduto", istanza rimasta priva di riscontro e di esito alcuno sul piano fattuale, seguita a breve da una seconda istanza per sottolineare "la necessità di salvaguardare e ripristinare l'accesso originario al proprio fondo".

Nella seconda istanza, l'interessato evidenziava una "sistemazione inaccettabile" dell'accesso alla sua proprietà, puntualizzando che, a seguito della modificazione dei luoghi, "il raccordo avviene attraverso una rampa fortemente inclinata, non accessibile se non a piedi ...".

A fronte dell'inerzia e del silenzio mantenuto dall'Amministrazione comunale, l'interessato indicava le soluzioni percorribili, quali:

- a) monetizzazione per l'inibizione parziale dell'accesso;
- b) costruzione di nuovo accesso sul proprio terreno e con la monetizzazione per lo spazio sacrificato e non più utilizzabile ad orto.

La vicenda così sintetizzata è ad un punto morto in quanto l'Amministrazione comunale non ha ancora portato a conclusione la verifica dei confini per le particelle di proprietà comunale.

Sono intervenuto presso l'Amministrazione comunale per richiamare l'attenzione sulle responsabilità che ne potrebbero conseguire qualora non possa dimostrare di aver adottato le necessarie misure precauzionali:

- per aver accordato il proprio nulla osta al rilascio della concessione edilizia, senza preoccuparsi minimamente di salvaguardare i diritti di terzi;
- per aver rilasciato il titolo concessorio, in difetto dei necessari provvedimenti propedeutici.

Ho quindi rivolto un caldo invito all'Amministrazione comunale affinché si attivi fattivamente nel senso di favorire la soluzione del problema prospettato.

Questo caso dimostra che, se il Cittadino non segue da vicino i propri interessi, la cronica lentezza e l'inerzia dell'Ente pubblico possono essergli di grave pregiudizio.

*Impiego dell'ISE(Indicatore della Situazione Economica) e/o di autodichiarazione unica annuale*

Sono intervenuto presso l'Agenzia delle Entrate per chiarire il problema delle dichiarazioni sostitutive di atto di notorietà e delle autocertificazioni, con particolare

riguardo (è questo il caso che si affronta più spesso) alla richiesta di esenzione del ticket sanitario ed alle domande connesse all'edilizia agevolata.

Il problema si pone in una molteplicità di casi, perlopiù quando l'atto certificativo riguardi dichiarazioni relative ai redditi.

La materia reddituale, difatti, è notoriamente complessa e capita sovente che persone in totale buona fede facciano dichiarazioni non rispondenti alla realtà.

Da tale non rispondenza, poi, spesso sorgono problemi di carattere penale, atteso che sotto il profilo meramente oggettivo un errore ed un falso sono la medesima cosa.

La questione è stata portata all'attenzione del pubblico dalle cronache di qualche tempo fa, dove si evidenziava appunto - e posso confermarlo - come molto spesso quelli che in prima battuta potrebbero sembrare dei falsi, rappresentano solamente degli errori.

E' chiaro che qualora di volta in volta, al fine di godere di questa o quella prestazione, l'interessato - in molti casi per interposta persona, soprattutto se il richiedente è anziano - debba fare una dichiarazione *ad hoc*, si moltiplicano a dismisura le possibilità di errore e perciò aumenta sia il rischio di pregiudizi a svantaggio della Pubblica Amministrazione sia la grave prospettiva per il dichiarante di subire un processo penale.

In relazione a tali problematiche ho prospettato la possibilità di utilizzare l'ISE (Indicatore della Situazione Economica) come strumento di carattere generale (c. d. riccometro) e/o una autodichiarazione unica annuale.

E' chiaro che se fosse realmente operativa una dichiarazione unica a validità annuale, sulla base della quale formulare le proprie richieste a tutti gli Enti erogatori di prestazioni connesse alla situazione economica del richiedente, sarebbe possibile in tal modo risolvere buona parte dei seri problemi suaccennati.

Sono ora in attesa di delucidazioni per comprendere se ed in che termini sia possibile applicare la soluzione sopra indicata (che peraltro è già stata normativamente

prevista da anni) o almeno quale soluzione alternativa si intenda individuare per garantire una maggiore certezza dei rapporti giuridici e dello stesso diritto.

### *Quattro anni per il rinnovo del passaporto ad un figlio di emigranti trentini*

Il Comune di origine e la Questura di Trento hanno frapposto non poche difficoltà per il rinnovo del passaporto ad un figlio di emigranti trentini residente all'estero, per cui, su richiesta dell'interessato, sono intervenuto per coadiuvarlo nel difficile compito di conoscere le motivazioni addotte dalle due Amministrazioni.

Da notare che questo Cittadino, pur avendo sempre risieduto all'estero, ha sempre avuto il passaporto italiano ed ha sempre ottenuto senza difficoltà di sorta il relativo rinnovo ad ogni scadenza quinquennale.

Mentre da parte della Questura sono riuscito ad avere qualche vaga informazione, da parte del Comune, invece, presso cui l'interessato avrebbe dovuto trovare iscrizione all'AIRE, c'è stata una chiusura totale.

Nulla in concreto sono riuscito ad ottenere, nonostante i miei serrati interpellanti, talché l'interessato ha deciso di proporre ricorso al Tribunale Amministrativo, che ha riconosciuto la sua cittadinanza italiana e quindi ha ordinato il rinnovo del passaporto.

È stata una grande soddisfazione per l'interessato ma, indirettamente, anche per me perché l'Organo giurisdizionale, con la sua sentenza, ha sfatato i sospetti che mi erano stati verbalmente ventilati dalle due Amministrazioni interpellate.

Si è così conclusa felicemente la vicenda del rinnovo del passaporto, anche se l'interessato si chiede giustamente "ma chi mi paga le spese sostenute per viaggi e alberghi nei quattro anni di attesa ? "

### *Una avversata violazione al codice della strada*

Una automobilista veniva fermata dalla Polizia stradale per il normale accertamento dei documenti di viaggio e, trovandola sprovvista della prescritta polizza assicurativa, nonché del relativo contrassegno assicurativo, gli agenti stendevano l'usuale verbale di contestazione.

La signora alla guida dell'autovettura, terminata la redazione del verbale ma senza mai allontanarsi dal luogo del fermo, faceva notare agli agenti della strada che era riuscita finalmente a trovare il contrassegno dell'assicurazione e così questi ultimi, correttamente, riportarono sul verbale l'avvenuto, contestuale, ritrovamento, indicando testualmente: *"pertanto si ritiene assolto l'obbligo di esibizione dei documenti di cui all'art. 180/8 del C. d. S."*.

La vicenda sembrava risolta in questi termini, ma invece a distanza di qualche mese l'interessata si è vista notificare una cartella di pagamento da parte dell'UNIRISCOSSIONI per un importo complessivo di Euro 46,00.

Su richiesta della persona interessata sono intervenuto presso la Polizia stradale per far presente che non si comprendono le ragioni della cartella di pagamento, pregando di accertare che non si sia incorso in un errore di valutazione.

Qualora si fosse trattato di un errore, ho pregato la Polizia stradale di provvedere al discarico della cartella di pagamento, dandomene notizia, al fine di tranquillizzare l'istante comprensibilmente preoccupata per l'accaduto.

Ho peraltro motivo di temere che la Polizia stradale mi riservi una brutta sorpresa in quanto potrebbe sostenere che la contravvenzione è comunque dovuta per la mancata esposizione del contrassegno assicurativo sul parabrezza dell'autovettura.

Se questo è vero è però altrettanto vero che, nello specifico contesto, la contravvenzione suona come una specie di rivalsa che si sono voluti prendere gli agenti, oltre che come esasperato formalismo.

### *Segnalazione di un caso di sperequata imposizione fiscale*

Su istanza di parte, ho segnalato al Comune di Trento e rispettivamente all'Agenzia delle Entrate la situazione di imposizione fiscale di due contribuenti, sig. A, e sig. B, da cui traspare una sperequata applicazione dell'IRPEF e dell'ICI.

Esempio pratico del primo contribuente, sig. A, proprietario di un alloggio del valore catastale di 600 Euro e di un garage del valore catastale di 70 Euro:

- ai fini IRPEF non pagherà nulla, trattandosi di prima abitazione e relativa pertinenza (garage), qualsiasi sia il loro valore;
- ai fini ICI invece il quadro è il seguente:
  - - per l'abitazione (val. cat. 600 x 100 x 4 ‰) 240 Euro
  - - per il garage (val. cat. 70 x 100 x 4 ‰) 28 Euro
  - Totale** **268 Euro**
  - meno detrazioni 258 Euro

Non superando la soglia di 10 Euro non pagherà nulla

In pratica, nel caso prospettato, il contribuente, sig. A, non pagherà né IRPEF né ICI.

Esempio pratico del secondo contribuente, sig. B, proprietario di 2 garages (di cui uno a sua disposizione), i cui val. cat. sono rispettivamente di 100 e di 150 Euro:

- ai fini IRPEF pagherà dall'1 gennaio 2003 il 23% sul canone d'affitto, qualora sia superiore alla rendita catastale di 250 (100 + 150) e quindi 57,50 Euro;
- ai fini ICI, non potendo beneficiare di nessuna detrazione ed essendo assoggettato ad una aliquota del 6‰, anziché del 4‰, pagherà rispettivamente:

- 100 x 100 x 6‰ =	60 Euro
- 150 x 100 x 6‰ =	90 Euro
<b>Totale</b>	<b>150 Euro</b>

Quindi, il secondo contribuente, sig. B, proprietario di 2 garages (di cui uno a sua disposizione), è assoggettato a 57,50 Euro a titolo di IRPEF ed a 150 Euro a titolo di ICI, per un Totale di 207,50 Euro.

Dal quadro del primo contribuente, sig. A, nel rapporto con quello del secondo contribuente, sig. B, emerge una ingiusta applicazione sia dell'IRPEF che dell'ICI.

Ho invitato le Amministrazioni interessate a voler appurare la situazione fattuale ed a verificare la possibilità di introdurre un qualche accorgimento per eliminare o quanto meno attenuare il fenomeno sperequativo segnalato.

Per riconoscendo le Amministrazioni interpellate la sperequata imposizione fiscale, il caso non ha trovato soluzione, nonostante le mie insistenze, a dimostrazione che il fisco è sordo e spietato e non si pone il problema della giustezza o meno dei propri teoremi.

#### *Decadenza dai benefici fiscali per mancato trasferimento di residenza*

Nell'anno 2000 un Cittadino acquistava un'antica casa di abitazione ridotta praticamente a rudere, chiedendo poi al Comune la concessione edilizia per la totale ristrutturazione dell'edificio al fine di ricavare un alloggio di civile abitazione.

Qualche mese fa il Cittadino dava inizio ai lavori di ristrutturazione della casa di abitazione, lavori che sono destinati ad ultimarsi solo nel secondo semestre dell'anno 2005, peraltro nel pieno rispetto dei termini di validità previsti dal titolo concessorio (febbraio 2006).

In sede di acquisizione dell'immobile, il Cittadino ha chiesto ed ottenuto i benefici fiscali di legge che prevedono la riduzione dell'IVA sull'acquisto della prima casa.

Con grande sorpresa, il Cittadino si è visto ora recapitare l'avviso di irrogazione di sanzioni pecuniarie, con la motivazione che non ha *“trasferito la propria residenza entro*



*il termine di legge (un anno dall'acquisto) nel Comune dove è ubicato l'immobile acquistato".*

Sono intervenuto presso il Comune per rilevare che non è certo dipeso dalla volontà dell'interessato il trasferimento della propria residenza nel Comune, bensì da un'oggettiva impossibilità materiale, costituita dall'impraticabilità dell'immobile acquisito, trattandosi in realtà di un'antica casa di abitazione ridotta praticamente a rudere.

Nel caso di specie, mi pare che debba prevalere il generalissimo principio secondo cui *ad impossibilia nemo tenetur*, principio che dovrebbe avere priorità assoluta anche sullo stesso dettato normativo e che, invece, risulta totalmente ignorato.

Ho chiesto quindi al Comune di voler riconsiderare la fattispecie e, previo opportuno approfondimento, pervenire ad un atto di resipiscenza, con conseguente restituzione dell'importo versato, posto che il medesimo è stato pagato al solo fine di arrestare l'iter della pratica e di non vedersi ingiungere ulteriori imposte, sanzioni e/o interessi di mora.

Questo caso dimostra come ogni comparto della Pubblica Amministrazione proceda a senso unico, completamente scollegato da altri, ignorando l'attività posta in essere da altri, e come l'ignaro Cittadino sia destinato a subire le negative conseguenze di un sistema anacronistico ed a comparti stagni.

*L'assunzione per chiamata diretta di un Cittadino avente lo status di vittima del terrorismo*

Nell'agosto dello scorso anno intervenivo presso il Comune di Trento e, separatamente, presso la Provincia per chiedere informazioni in ordine alla possibilità di assunzione per chiamata diretta di un Cittadino avente lo *status* di vittima del terrorismo, per essere figlio di un appartenente alle Forze dell'ordine caduto nell'espletamento del

servizio. Mi limito a dire che il caso dell'Agente caduto in servizio ebbe a suo tempo ampio spazio sulle cronache locali.

In quell'occasione, richiamavo l'attenzione delle due Amministrazioni interpellate sui disposti dell'art. 35 del D. Lg. 30 marzo 2001 n. 165, il cui testo prevede appunto l'assunzione per chiamata diretta nominativa "*delle vittime del terrorismo e della criminalità organizzata*", a sensi della Legge 13 agosto 1980 n. 466".

Facevo anche presente che il soggetto interessato alla chiamata diretta nominativa era in possesso di diploma di scuola media superiore e che aveva già maturato un'esperienza lavorativa di qualche anno.

Ambedue le Amministrazioni interpellate mi risposero che la percentuale di riserva dei posti, per legge fissata nell'1%, risulta attualmente coperta ed anzi abbondantemente superata.

Ho quindi proposto il caso al Dirigente l'Agenzia del Lavoro, sottolineando i particolari aspetti umani del medesimo, pregandolo di un Suo personale interessamento presso Amministrazioni diverse da quelle anzidette oppure presso Aziende private, aventi sede possibilmente nel capoluogo.

Il Dirigente in questione si prese a cuore la vicenda e, con la tempestività e sensibilità che lo distingue, nell'arco di qualche mese riuscì nell'intento di rendere possibile la chiamata diretta nominativa, procurando così l'agognato posto di lavoro alla persona interessata.

Mi è parso doveroso inviare una nota di ringraziamento e di apprezzamento al Dirigente l'Agenzia del Lavoro per l'attenzione dimostratami.

Questo fatto ci dimostra che molte volte la soluzione delle vicende dipende esclusivamente dalla coscienza e dalla sensibilità con cui il Funzionario le affronta. Doti queste che nel presente caso il Dirigente dell'Agenzia del Lavoro ha ampiamente dimostrato di possedere.

### *Pagamento stipendi agli insegnanti precari*

Sono intervenuto per ben tre volte presso la Sovrintendenza scolastica per il problema del tardivo pagamento degli stipendi al personale insegnante.

Mente il rimanente personale provinciale percepisce lo stipendio entro il 27 del mese di competenza, il personale precario della scuola percepisce gli stessi emolumenti entro il 27 del mese successivo rispetto a quello di competenza.

Nel mio ultimo intervento ho ribadito che gli elementi forniti non chiariscono i veri motivi, *de facto et de iure*, del tardivo pagamento degli emolumenti mensili al personale precario, per cui ho motivo di ritenere che il differimento al mese successivo degli stessi non sia assolutamente giustificato né giustificabile alla luce delle norme vigenti, se non per il primo mese lavorativo.

Secondo quanto mi riferiscono le parti interessate, la situazione di immotivato ritardo nel pagamento degli emolumenti al personale precario della scuola non è riscontrabile nel contesto nazionale, ove la materia risulta compiutamente ed esaustivamente disciplinata dalla Circolare ministeriale n. 76, prot. DGPSA/U1/403 dd. 8 luglio 2002.

Invero, dalla lettura dei dettati normativi del contratto di lavoro nazionale, risulta che gli insegnanti con rapporto di lavoro a tempo determinato sono retribuiti nei medesimi tempi previsti per gli insegnanti di ruolo o con contratto di lavoro limitato al 31 agosto.

Con riferimento ai settori lavorativi locali, per quanto riguarda in particolare lo specifico comparto della formazione professionale, l'art. 70 del relativo C.C.P. recita testualmente:

*<< Entro il 27 di ogni mese viene corrisposta al personale la retribuzione commisurata ad 1/12 del trattamento fondamentale annuo. La retribuzione giornaliera è pari ad 1/30*

*del trattamento fondamentale mensile. Ai dipendenti viene consegnata mensilmente una busta paga contenente la specificazione delle singole voci retributive.*

*Per la retribuzione accessoria, ove non sia diversamente previsto, si provvede alla corresponsione entro il 27 del mese successivo alla prestazione lavorativa, o all'acquisizione degli elementi necessari per il pagamento. Si provvede entro tale termine anche per il pagamento delle retribuzioni per il personale ed i supplenti assunti nel corso del mese precedente.*

*L'Amministrazione è tenuta ai versamenti previsti da norme di legge o contrattuali. >>*

Poiché la su riportata disciplina contrattuale del personale insegnante del comparto della formazione professionale locale è mutuata dal contratto nazionale di lavoro del personale insegnante, non si vede il motivo perché la medesima non debba trovare puntuale applicazione anche per il personale insegnante precario della Scuola trentina.

Ho fatto rilevare che, allo stato delle cose, la descritta situazione di ingiustificato ritardo nel pagamento degli emolumenti al personale precario della scuola si pone in aperto contrasto con il principio fondamentale sancito dall'art. 2, secondo comma, della Legge provinciale 30 novembre 1992 n. 23 e succ. mod., secondo cui " *Il procedimento amministrativo non può essere aggravato o ritardato rispetto agli adempimenti previsti per legge o per regolamento se non per straordinarie e motivate esigenze imposte dallo svolgimento dell'istruttoria, da accertarsi e comunicarsi agli interessati con atto del dirigente del servizio competente in via principale* ".

In relazione alle conseguenze pregiudizievoli che derivano inevitabilmente dalla situazione sopra descritta, ho osservato che il cagionare deliberatamente un danno a terzi, avendone precisa cognizione a priori, viola il canone generale del *neminem laedere*, che trova accoglienza nelle disposizioni dell'art. 2043 c.c., danno del quale sono chiamati a rispondere sia l'autore dell'atto omissivo che il responsabile del procedimento.

Ho quindi fatto presente che, a fronte di ciò, la Sovrintendenza Scolastica è tenuta a corrispondere gli interessi legali maturati e maturandi nelle misure di legge.

Il caso non ha trovato soluzione presso la Sovrintendenza Scolastica di Trento in quanto, in buona sostanza, non è certamente lei ad essere fuori norma nel ritardare di due mesi il pagamento degli stipendi ma semmai è fuori norma l'intero contesto nazionale che paga regolarmente gli stipendi alla fine di ogni mese. Per fortuna che, secondo qualcuno, siamo la Provincia più efficiente d'Italia .

#### *Contestata richiesta di tributi da parte di un Consorzio di Miglioramento Fondiario*

Un Cittadino mi segnala di aver ricevuto un avviso di pagamento di tributi da parte di un Consorzio di Miglioramento Fondiario per l'anno 2002, di cui non sapeva neppure di far parte in qualità di socio, pregandomi di chiarire la vicenda.

Sono quindi prontamente intervenuto presso il Consorzio di Miglioramento Fondiario e presso il competente Servizio della Provincia, facendo presente che l'interessato contesta con fermezza la legittimità dell'emissione di tributi nei suoi confronti, in quanto le particelle fondiarie, oltre ad essere individuate come bosco, non appartengono al comprensorio consorziale e non hanno mai goduto di alcun beneficio consorziale.

Ho invitato gli Enti a voler effettuare le verifiche di competenza e, una volta appurata la fondatezza di quanto sostenuto dall'interessato, a voler adottare i necessari provvedimenti per sollevarlo dai tributi consorziali.

Gli Enti da me interpellati hanno confermato che le particelle fondiarie indicate sull'avviso di pagamento sono effettivamente escluse dal perimetro consorziale e non sono destinatarie di alcun beneficio dell'attività del Consorzio, per cui non sono assoggettabili a ruolo.

Il caso si è così risolto positivamente per il Cittadino interessato ma non è certo sintomo di corretta gestione per il Consorzio di Miglioramento Fondiario che ha dimostrato molta superficialità e pressapochismo nell'emissione dell'avviso di pagamento del tributo.

Questa vicenda dimostra che il Cittadino deve guardarsi non solo dalle c. d. "multe pazze" e "cartelle pazze" ma anche dai "pazzi tributi consorziali".

*Contributo per cure climatiche con contestuale riduzione dell'assegno mensile per l'assistenza del figlio*

Mi sono occupato di un caso di concessione di contributo per cure climatiche di un bambino portatore di handicap, con contemporanea riduzione - per lo stesso periodo - dell'assegno mensile spettante ex Legge provinciale 6/1998.

A seguito di comunicazione in tal senso da parte del Comprensorio, il padre del bambino scriveva alle competenti Strutture della Provincia per avere maggiori informazioni, facendo presente che il soggiorno marino del proprio figlio è stato preordinato dalla pediatra di base, precisando altresì che per l'intero periodo di soggiorno marino (15 giorni) il bambino è stato seguito dalla sua famiglia, come nel resto dell'anno, per cui, essendo rimaste invariate le condizioni dell'assistenza, gli appariva ingiusta la riduzione dell'assegno mensile di cui alla Legge provinciale 6/1998.

Nello scritto del Cittadino si legge che per il soggiorno marino in questione vengono erogati Euro 350,00 ed al tempo stesso vengono sottratti Euro 292,50 per effetto della L. P. n. 6/1998, talché in definitiva il contributo per soggiorno marino viene a quantificarsi in circa Euro 58,00.

Sono intervenuto presso le Amministrazioni competenti (Comprensorio e Provincia) per far notare che nessuna comunicazione è stata fornita *ex ante* al Cittadino interessato, contravvenendo così ai tassativi disposti di cui agli artt. 24 e segg. della Legge provinciale 30 novembre 1992 n. 23; se il Cittadino fosse stato avvertito per tempo, non avrebbe presentato domanda per cure marine.

Tra l'altro il provvedimento adottato dal Comprensorio risulta privo di qualsiasi motivazione, in violazione dei tassativi disposti di cui all'art. 4, primo comma, della

Legge provinciale 30 novembre 1992 n. 23, in base ai quali ogni provvedimento amministrativo deve essere motivato, con l'obbligo di indicare *"i presupposti di fatto, le norme giuridiche, nonché le ragioni che hanno determinato la decisione dell'amministrazione in relazione alle risultanze dell'istruttoria"*.

Ho fatto anche notare che l'atto amministrativo, così come si presenta, oltre a risultare privo di riferimenti giuridici, è affetto da un vizio di contraddittorietà e incoerenza che determina l'illegittimità dello stesso.

Ho quindi invitato le Amministrazioni a voler approfondire la fattispecie rappresentata, verificando se l'azione amministrativa e le procedure fin qui seguite possano considerarsi *ex lege* o postulino una rivisitazione al fine di ricondurle entro i canoni della legittimità.

Il caso evidenzia la superficialità con cui è stato trattato, ignorando principi giuridici fondamentali, e dimostra altresì che il relativo atto contiene insanabili contrasti logico-giuridici.

Infatti, il Servizio Politiche Sociali della Provincia ha accolto le mie osservazioni ed ha espresso un parere favorevole alle legittime richieste del Cittadino interessato.

#### *Provvedimenti amministrativi di accertamento dell'invalidità civile*

Sono più volte intervenuto presso l'Azienda Sanitaria per sottolineare che i provvedimenti di accertamento dell'invalidità civile presentano un evidente vizio motivazionale.

Tali provvedimenti risultano assolutamente carenti di motivazioni, al punto che, nella loro ermeticità, non consentono di ripercorrere l'iter logico-giuridico seguito, così da escludere un qualsiasi sindacato sui loro contenuti intrinseci.

Questo *modus operandi* è in aperto contrasto con i tassativi disposti di cui all'art. 4 della Legge provinciale 30 novembre 1992 n. 23, in base ai quali ogni provvedimento amministrativo deve essere motivato, con l'obbligo di indicare "*i presupposti di fatto, le norme giuridiche, nonché le ragioni che hanno determinato la decisione dell'amministrazione in relazione alle risultanze dell'istruttoria*".

Nei miei numerosi interventi ho fatto notare che, in assenza totale degli elementi anzidetti, ho fondato motivo per ritenere che i provvedimenti in questione risultino inficiati da illegittimità per evidente difetto motivazionale.

Ho quindi richiamato l'attenzione dell'Azienda Sanitaria sulla necessità di una puntuale osservanza delle norme di legge precitate, atteso che la loro sistematica violazione, oltre che essere indice di *non trasparenza*, espone l'Azienda medesima a inevitabili censure in sede giurisdizionale, su istanza dei Cittadini interessati.

Un simile modo di agire richiama alla mente l'amara espressione ovidiana *curia pauperibus clausa est - la porta della curia rimane chiusa per i poveri* (Ovidio, *Amores*, III, 8, 55), dalla quale si evince che la giustizia, per i suoi costi, era praticamente inaccessibile alla povera gente ed oggi, a duemila anni di distanza, le cose non sembrano assolutamente cambiate se le osserviamo sul piano fattuale.

Infatti, nel nostro caso, l'Azienda Sanitaria sa di poter contare sul fatto che i Cittadini richiedenti l'accertamento dell'invalidità civile ben difficilmente potranno impugnare davanti al Tribunale Amministrativo la negata e non motivata invalidità civile in quanto mancano delle necessarie risorse finanziarie.

Come Difensore civico devo rilevare che questo *modus operandi* è inequivocabilmente contrario alla civiltà giuridica e come tale certamente deplorabile sotto ogni profilo.



### *Nefaste conseguenze di un caso di mala sanità*

La Commissione sanitaria di seconda istanza non ha inteso riconoscere l'invalidità ad un Cittadino che, a seguito di una operazione chirurgica malfatta, è ora privo della masticazione.

Lo sventurato Cittadino, peraltro di giovane età, deve praticamente nutrirsi a base di cibi liquidi.

Il giudizio medico-legale, riportato nel c. d. mod. A/SAN, contiene unicamente la dizione "NON INVALIDO" e manca di qualsivoglia motivazione.

Sono intervenuto per l'ottava volta presso l'Azienda sanitaria molti miei interventi sono rimasti senza riscontro alcuno esprimendo tutta la mia delusione ed amarezza per come è stata trattata questa triste vicenda, prima con interventi chirurgici non riusciti e successivamente con mutevoli proposte di impraticabili terapie parodontali, comportamenti che evidenziano un continuo sottrarsi alle proprie responsabilità.

Ed intanto, mentre l'Azienda sanitaria latita, la già critica situazione originaria è andata via via peggiorando e lo stato psico-fisico del Cittadino degenera progressivamente.

Ora al danno si aggiunge la beffa, in quanto, a fronte dei falliti interventi chirurgici e delle fallite cure fin qui praticate e, soprattutto, a fronte di un mancato radicale intervento per risolvere la grave situazione venutasi a determinare, la Commissione sanitaria di seconda istanza riconosce NON INVALIDO il Cittadino interessato.

Ho recentemente inviato una nuova missiva all'Azienda sanitaria per ribadire che il presente caso merita la massima attenzione e, in base al parere dei sanitari che lo hanno fin qui seguito, postula una prioritaria valutazione sulla possibilità di un nuovo intervento chirurgico, preceduto da un ciclo di cure ortodontiche in regime di assistenza pubblica.

In subordine, qualora non si renda possibile un nuovo intervento chirurgico o questo non dia positivi risultati occorre una matura riflessione, *re melius perpensa*, da parte della Commissione sanitaria volta al riconoscimento dell'invalidità.

A seguito di quest'ultimo appello, secondo quanto mi riferisce l'interessato, pare che l'Azienda intenda riconsiderare la situazione ponendo in essere tutti i necessari accorgimenti sul piano tecnico-scientifico per rimediare al grave stato di cose venutosi a determinare.

### *Medicinali non mutuabili*

Un Cittadino mi ha segnalato che da qualche anno sta seguendo con successo una particolare cura per la propria patologia i cui medicinali non sono però mutuabili.

Per l'acquisto dei farmaci non mutuabili il paziente deve sopportare una spesa mensile non inferiore a 300,00 Euro.

Il medico curante, con apposita certificazione, attesta l'efficacia della terapia fin qui seguita ed attesta altresì il conseguimento di "una condizione di buona salute generale che tuttora persiste, facendo ragionevolmente supporre che la malattia è in fase di remissione clinica".

Il tutto è del resto confermato dal fatto che il Cittadino interessato attende normalmente alla sua attività lavorativa e nondimeno attende ai propri compiti familiari e doveri genitoriali.

Atteso peraltro che la spesa sostenuta, di oltre 300,00 Euro mensili, è destinata a scalfire pesantemente il già modesto bilancio familiare del Cittadino interessato, ho chiesto all'Azienda Sanitaria e contestualmente al Ministero della Salute di valutare attentamente se sussistano eventuali possibilità di rimborso, quantomeno in parte, della spesa stessa. In caso diverso, ho chiesto di volermi fornire ogni utile indicazione per rimediare in qualche misura alla situazione rappresentata.

Sono ora in attesa di riscontro da parte delle Amministrazioni interpellate e spero vivamente in un esito positivo del mio intervento.

#### *Rifiuti abbandonati lungo le strade di montagna*

Ho ritenuto opportuno investire di questo problema la Giunta provinciale, in quanto da più parti mi è stato segnalato il diffondersi del cattivo costume di abbandonare rifiuti urbani (materiale vario e merce in disuso) lungo le strade di montagna, evitando di portarli nelle isole ecologiche o di riporli negli appositi cassonetti.

Il fenomeno è diffuso un po' ovunque e particolarmente accentuato in certi periodi dell'anno ma tuttavia costantemente in atto, determinando un evidente degrado dell'ambiente, vocato al turismo, oltre a rivelare un decadimento del comportamento civile.

Al fine di evitare un peggioramento della situazione e di contenere la cattiva condotta, mi è parso opportuno suggerire alla Giunta provinciale una campagna di informazione ai Cittadini e al contempo l'attribuzione di un conforme e puntuale incarico di sorveglianza agli agenti di polizia municipale, agli agenti ecologici e agli agenti forestali, previa integrazione, se necessario, dei rispettivi regolamenti e/o mansionari.

Non mi consta che la Giunta provinciale abbia apprezzato più di tanto il mio suggerimento non avendo finora adottato idonei provvedimenti per contenere il fenomeno di degrado di cui ho detto.

#### *Richiesta di mantenimento di una lapide in un piccolo cimitero*

Sono intervenuto per ben due volte presso un Comune che, a seguito dell'approvazione di un nuovo Regolamento cimiteriale, pretende che un Cittadino

rimuova una lapide per la quale, in vigore del vecchio Regolamento cimiteriale, aveva ottenuto regolare *nulla osta*.

Da notare che il *nulla osta* concesso al Cittadino interessato per il posizionamento della lapide è di data anteriore all'approvazione e all'entrata in vigore del nuovo Regolamento comunale cimiteriale.

Ho fatto notare a quell'Amministrazione comunale che in sede di concessione del predetto *nulla osta* non ha impartito prescrizioni di sorta in riferimento alle dimensioni e caratteristiche che la costruenda lapide a ricordo del defunto doveva avere, per cui, a cose fatte, non può invocare norme regolamentari successivamente intervenute.

In linea di diritto è assodato che i rapporti già costituiti non possono essere scalfiti da norme successive a quelle che hanno loro dato origine.

Ne consegue che successive modifiche alle norme considerate o prese in considerazione nel momento della formazione dell'atto amministrativo, nel nostro caso nel momento della formazione del *nulla osta*, non possono inficiare la originaria validità del *nulla osta* a suo tempo rilasciato.

Detti concetti sono compendati nel noto principio del *tempus regit actum*, in base al quale il tempo regola le modalità dell'atto, nel senso che ogni atto resta disciplinato dalle norme vigenti nel momento in cui è stato posto in essere.

Pertanto, la normativa applicabile al caso di specie non può che essere quella vigente al momento della richiesta del *nulla osta* per la posa in opera della lapide, a nulla rilevando le successive limitazioni introdotte con il nuovo Regolamento comunale cimiteriale.

Nell'evidenziare il vizio di legittimità, ho rivolto un vivo appello all'Amministrazione comunale affinché voglia lasciare invariata la posa della lapide in questione.

Dopo questo mio secondo intervento il Comune ha finalmente capito la fondatezza della tesi ed ha così consentito il mantenimento della lapide, come richiesto dal Cittadino interessato.

### *Un contestato Regolamento comunale cimiteriale*

Alcuni Cittadini di un piccolo Comune mi hanno fatto pervenire copia di una formale contestazione collettiva, approntata in vista dell'adozione di un nuovo Regolamento comunale cimiteriale.

Tale opposizione collettiva dimostra un dissenso popolare di ampie dimensioni in quanto risulta sottoscritta da ben 315 persone.

Il Consiglio comunale, noncurante della contestazione collettiva, non ha esitato minimamente nell'adozione del nuovo Regolamento comunale cimiteriale, quando invece ragioni di cautela, di circospezione e di corretto uso del potere avrebbero consigliato un momento di riflessione e di approfondimento, tanto più che, nella fattispecie, si è andati a disciplinare una materia, quella cimiteriale, tanto delicata quanto sentita dalla gente del luogo.

La vigente legislazione riserva una particolare tutela alla gestione e custodia dei cimiteri e locali annessi, alla polizia mortuaria, al sepolcro, alla concessione di aree e manufatti destinati alla sepoltura privata e a tutte le attività connesse con la cessazione della vita e la custodia delle salme (D. P. R. 10 settembre 1990 n. 285 e succ. mod.), demandando ai Regolamenti comunali la disciplina di alcuni aspetti propri delle peculiarità locali.

Sono intervenuto presso quel Comune per richiamare l'attenzione sul fatto che il nuovo Regolamento cimiteriale, oltre a risultare lacunoso sulla disciplina delle tombe di famiglia, non contiene apposite norme atte a salvaguardare la situazione di fatto, né contiene apposite norme transitorie per le situazioni in via di definizione al momento dell'entrata in vigore del Regolamento medesimo.

Ho poi richiamato l'attenzione anche su una dichiarazione del Sindaco, riportata a verbale, secondo cui "i cimiteri sono del Comune e spetta alla maggioranza proporre ed approvare la disciplina più opportuna. Se questo non dovesse piacere alla gente vuol dire che si tornerà indietro", dichiarazione in relazione alla quale ho svolto due ordini di considerazioni, dettate dal comune modo di sentire e dai principi etici che governano la condotta umana più che dal rigore del *ius positum*, che riporto testualmente:

- nell'adozione della normativa cimiteriale, attesa la sua peculiarità, credo che non dovrebbe prevalere lo strapotere di una maggioranza ma, coinvolgendo aspetti del comune destino a cui nessuno può sfuggire, si dovrebbe cercare il massimo coinvolgimento delle forze politiche locali e, quindi, si dovrebbe cercare, e non evitare, l'apporto fattivo delle minoranze consiliari;
- la sottoscrizione della formale opposizione da parte di ben 315 persone è la dimostrazione palpabile che la nuova normativa cimiteriale è invisa ed avversata da gran parte della gente, talché il Sindaco, coerentemente con quanto affermato *coram populo* ed attestato a verbale, non dovrebbe esitare a "tornare indietro" e proporre un nuovo testo normativo, previa concertazione con le minoranze consiliari dei principali aspetti fondamentali.

Ho concluso il mio intervento appellandomi alla sensibilità e alla disponibilità della maggioranza consiliare, affinché con opportuni rimedi sappia individuare una giusta composizione della vicenda, riportando così serenità e tranquillità tra la gente locale.

Confido che l'Amministrazione comunale voglia accogliere il mio accorato appello poiché, diversamente, oltre a rimanere deluse le aspettative di quei 315 Cittadini firmatari dell'opposizione, verrebbe a prevalere, come ho detto più sopra, lo strapotere di una maggioranza consiliare anche nelle questioni destinate a regolare la composizione dei resti mortali, ignorando che, almeno quelli, sono tutti uguali.

Dalle recenti informazioni pervenutemi sembra che quella "maggioranza consiliare" abbia capito la necessità di un confronto con la "maggioranza dei Cittadini" e

stia meditando soluzioni condivisibili da tutti, anche perché *medio tempore* è intervenuto un veto, da me sollecitato, del Servizio Beni Culturali della Provincia Autonoma di Trento.

### *Nuova normativa in materia di cremazione*

Su richiesta di alcuni Cittadini sono intervenuto presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri per conoscere i presumibili tempi di approvazione della nuova disciplina normativa in materia di cremazione.

Dalla nota ministeriale di risposta apprendo che è in via di approvazione un disegno di legge teso a disciplinare “la dispersione e la conservazione delle ceneri, in attuazione della Legge 30 marzo 2001 n. 130”.

Una volta intervenuta l’approvazione di detto disegno di legge, le Regioni e le Province Autonome potranno disciplinare compiutamente la materia nel rispetto di alcuni principi, tra cui:

la dispersione delle ceneri all’interno dei cimiteri è disciplinata dai Comuni che individuano le apposite aree cimiteriali;

la dispersione delle ceneri in natura, all’aperto, è libera ed è consentita nel rispetto delle seguenti condizioni:

- a) in montagna, a distanza di oltre 200 metri da centri e da insediamenti abitativi;
- b) in mare, ad oltre mezzo miglio dalla costa;
- c) nei laghi, ad oltre 100 metri dalla riva;
- d) nei fiumi, nei tratti liberi da manufatti e da natanti.

La dispersione all’interno di aree private aperte presuppone il consenso dei proprietari. La dispersione delle ceneri è in ogni caso vietata nei centri abitati, come definiti dalla legislazione vigente.

La conservazione delle ceneri avviene mediante consegna dell'urna sigillata al familiare o ad altro avente diritto di cui all'articolo 3, comma 1 lettera *d*), della legge 30 marzo 2001, n. 130, i quali possono disporre, nel rispetto della volontà del defunto, la tumulazione, l'interramento o l'affidamento personale. L'urna viene sigillata e conservata in modo da consentire in ogni caso l'identificazione dei dati anagrafici del defunto.

### *Installazione antenna per stazione radio UMTS*

Sono intervenuto presso l'Azienda provinciale per i servizi sanitari e presso l'Agenzia provinciale per la protezione dell'ambiente, oltre che presso il Comune interessato, per contestare la programmata installazione di una antenna per stazione radio UMTS, senza l'assenso dei proprietari dei fondi confinanti e senza il rispetto delle distanze legali dai fondi confinanti.

Inoltre, al Comune interessato ho rilevato l'assoluta omissione di formale comunicazione dell'avvio del procedimento amministrativo e di qualsivoglia informazione ai soggetti direttamente interessati, in aperto contrasto con i tassativi disposti della Legge regionale 31 luglio 1993 n. 13 e corrispondente Legge provinciale 30 novembre 1992 n. 23.

Ho chiesto anche all'Amministrazione comunale di fornirmi copia della concessione edilizia rilasciata alla società richiedente, nonché copia della documentazione amministrativa caratterizzante ogni fase del procedimento amministrativo.

All'Azienda provinciale per i servizi sanitari e all'Agenzia provinciale per la protezione dell'ambiente ho chiesto invece di produrmi ogni utile elemento al fine di stabilire la conformità dell'opera alle prescrizioni di legge, ed in particolare al D. M. 10 settembre 1998 n. 381, oltre ad un circostanziato parere sull'inquinamento elettromagnetico, sui rischi derivanti da esposizioni alle onde elettromagnetiche, sui possibili danni alla salute, alla salubrità ambientale ed integrità del territorio in genere.



Nel contempo, ho chiesto di volermi ragguagliare anche in ordine all'installazione dell'antenna in questione a soli 7 mt. di distanza dall'abitazione, in difformità del consolidato principio di cautela che impone l'osservanza di una distanza minima di 150 mt. dalle abitazioni.

La vicenda è di particolare interesse in quanto i Cittadini temono un possibile inquinamento elettromagnetico e quindi voglio avere precise assicurazioni in tal senso.

Ha avuto poi il suo epilogo nelle aule giudiziarie dove è stata composta con una soluzione compromissoria, per cui permane il dubbio sul possibile inquinamento elettromagnetico.

#### *Situazione delle condutture di sfiato e delle canne fumarie nelle case di abitazione*

Sono intervenuto presso il Servizio Antincendi e Protezione Civile della Provincia Autonoma di Trento per chiedere elementi informativi sull'utilizzo dei tubi di sfiato presso le case di abitazione come canne fumarie.

Il Servizio Antincendi mi ha comunicato testualmente: considerata la frequenza di incidenti (incendi canne fumarie, tetti o intossicazioni da monossido di carbonio), si può ritenere che la percentuale di impianti fuori norma risulti consistente.

Detto Servizio Antincendi mi ha anche riferito che "eventuali competenze circa il controllo dei suddetti impianti fanno capo ai Comuni od ai Distretti sanitari nell'ambito del rilascio dell'abitabilità. La Legge 46/1990 tuttavia fa ricadere una grossa parte di responsabilità sulle ditte installatrici che in carenza dei requisiti previsti dalle norme tecniche non dovrebbero procedere all'installazione di impianti".

A fronte di ciò, ho inviato ai Comuni del Trentino una nota informativa invitandoli a voler predisporre opportuni controlli al fine di individuare la presenza di impianti fuori norma e di adottare tutti gli opportuni accorgimenti al fine di evitare che le condutture di sfiato presso le case di abitazione vengano utilizzate come canne fumarie.

Con la medesima nota ho pregato anche lo stesso Servizio Antincendi e Protezione Civile della Provincia Autonoma di Trento a valutare l'opportunità di impartire le necessarie istruzioni ai Comandanti dei Vigili del Fuoco locali, quali componenti le Commissioni edilizie comunali, affinché esercitino la dovuta attività di controllo ai fini preventivi ed a tutela della sicurezza.

Sotto il profilo meramente amministrativo, ho ritenuto di suggerire, quali possibili momenti di verifica e di vigilanza, le seguenti occasioni:

- il rilascio di concessioni e/o autorizzazioni edilizie;
- il rilascio del certificato di abitabilità;
- la conforme attestazione di messa a norma da parte delle Ditte installatrici di impianti;
- la conforme attestazione da parte dello spazzacamino comunale di aver effettuato la pulizia e di aver quindi constatato il regolare funzionamento delle canne fumarie.

Con questa iniziativa presso i Comuni del Trentino non pretendo certamente di risolvere il problema segnalato ma tuttavia mi è parso opportuno richiamare l'attenzione sulla necessità di assicurare il corretto funzionamento delle canne fumarie, onde scongiurare eventuali pericoli di incendio.

#### *Cani lasciati liberi in zone particolarmente frequentate dai Cittadini*

Sono intervenuto presso il Comune di Trento per richiamare l'attenzione sul problema dei cani lasciati liberi, soprattutto nelle zone dove i Cittadini si recano per svago, in bicicletta o di corsa (aree verdi in genere e lungo le rive dell'Adige).

Il problema si pone soprattutto per gli sportivi, per i bambini che giocano e per chi va a passeggiare nelle zone di cui ho detto: è evidente ed intuitivo che proprio là dove si manifesta un movimento veloce, più facilmente il cane è portato ad attaccare.

Il pericolo maggiore è rappresentato soprattutto dai cani di grossa taglia (rottweiler, dobermann, boxer e pastori tedeschi) che da parte dei proprietari, non abituati a temere sanzioni di sorta, una volta condotti nelle zone verdi ed in particolare lungo le rive dell'Adige, vengono lasciati liberi, con tutto il rischio che questo comporta.

Dopo aver rappresentato il problema, e questa non è la prima volta che intervengo in merito presso il Comune di Trento, non mi resta che auspicare che tale Comune agisca prontamente, adottando le necessarie reprimende per scongiurare gravi incidenti.

È evidente che la buona riuscita dell'operazione di prevenzione dipende da un coacervo di iniziative:

- dall'attività di sensibilizzazione verso i Cittadini che dovrebbe essere introdotta il Comune;
- da appositi cartelli che dovrebbero essere apposti nelle aree pubbliche;
- dall'attività repressiva degli agenti preposti al controllo.

Spero che il Comune di Trento voglia accogliere questo mio appello e si attivi di conseguenza.

#### *Apertura nuova finestra in un complesso condominiale*

A seguito del parere favorevole dell'amministratore di un condominio ed a seguito di autorizzazione comunale, un condomino ha aperto una nuova finestra in un muro perimetrale di edificio condominiale.

Gli altri condomini, indignati, si sono rivolti a me, precisando che il titolo autorizzatorio non poteva essere rilasciato da parte del Comune di Trento in quanto occorreva il parere dell'Assemblea condominiale, peraltro mai richiesto.

Pur sapendo l'Amministrazione comunale che occorreva l'autorizzazione dell'Assemblea condominiale, ha rilasciato ugualmente l'autorizzazione.

In merito a questa vicenda ho chiesto il parere del Servizio Urbanistica e Tutela del Paesaggio della Provincia Autonoma di Trento, il quale, sulla base di deduzioni giusprivatistiche, perviene alla conclusione di considerare legittima l'autorizzazione all'apertura di una nuova finestra sul muro perimetrale dell'edificio condominiale, anche in assenza del parere dell'Assemblea condominiale.

Analogamente, anche il Comune di Trento, con la sua nota di riscontro al mio intervento, ha inteso ribadire la legittimità del titolo autorizzatorio rilasciato, in spregio dei diritti di terzi ed altresì in spregio di ogni aspetto tecnico-edilizio.

La vicenda in questione costituisce un esempio palmare di deviazione dalla norma e di cattiva amministrazione, di ampiezza tale da insidiare la *fides publica*, ossia la fiducia riposta dai Cittadini nelle Istituzioni e nei loro Governanti, in quanto da un lato evidenzia un trattamento di preferenza accordato ad una persona, a dispetto di molte altre che si trovano nella medesima situazione, e dall'altro evidenzia una scarsa attenzione per due valori fondamentali della Carta Costituzionale, quelli sanciti dall'art. 3 e dall'art. 97, valori sui quali si fonda il principio di uguaglianza sostanziale.

Come Difensore civico devo inoltre rilevare che questo *modus operandi* è inequivocabilmente contrario alla civiltà giuridica e come tale certamente deplorabile sotto ogni profilo.

#### *Ingiunzione di demolizione di opere edili abusive*

Un tecnico comunale ha emesso ben tre provvedimenti ingiuntivi nei confronti di un Cittadino perché, in assenza di autorizzazione comunale, avrebbe:

- a) sopraelevato una stradina di campagna di sua esclusiva proprietà di circa 30 cm.;
- b) sopraelevato un muretto di sostegno nei pressi dell'abitazione di campagna di circa 20 cm.
- c) cambiato la destinazione d'uso di un locale seminterrato nell'abitazione di una casa di campagna.

A seguito dei distinti provvedimenti del tecnico comunale, che ordinano la rimessa in pristino dei luoghi, il malcapitato Cittadino non potrà comunque sfuggire alle sanzioni pecuniarie di legge, per una somma complessiva pari ad Euro 2.325.=

Fin dal primo momento le predette ordinanze del tecnico comunale mi sono apparse non giustificate rispetto all'entità delle opere realizzate, per cui sono intervenuto presso quel Comune per richiamare l'attenzione sull'opportunità di ricondurre il tutto ad unità, riformando sostanzialmente i provvedimenti adottati.

I miei interventi scritti e verbali non hanno sortito effetti di sorta ed inoltre il Comune, o meglio il tecnico comunale, non ha mai inteso produrmi i puntuali chiarimenti richiesti, né ha inteso produrre i necessari ragguagli sulle varie istanze e/o lagnanze formalmente inoltrate dall'interessato.

Nel mio ultimo intervento ho osservato come le risposte fin qui fornite dal Comune altro non siano che la ripetizione delle medesime cose, la riaffermazione delle medesime tesi, sostenute senza un minimo di coerenza logico-pratica, prima ancora che giuridica, e come il Comune abbia sempre evitato di affrontare e trattare le singole tematiche da me sollevate nella loro reale portata e consistenza.

Ho altresì osservato che è impossibile comprendere le ragioni per cui il tecnico comunale non intende rispondere ai miei evidenti rilievi ed eviti di esprimersi.

Le scarse risposte fin qui accordate non chiariscono le situazioni da un punto di vista logico-giuridico in quanto, nei loro aspetti contenutistici, si concretano in affermazioni apodittiche che, in quanto tali, risultano prive di qualsivoglia valenza e connessione con la realtà o tutt'al più si concretano in mere forme di cortesia.

Infatti, i riscontri forniti risultano caratterizzati da genericità e indeterminatezza, in modo tale da accreditare l'ipotesi che le intimazioni ai Cittadini sunnominati non siano state effettuate *aequo animo*, vale a dire con animo obiettivo, con spirito sereno e sgombro da pregiudizi, anzi la vicenda lascia trasparire vere e proprie forme di ostilità e

di *fumus persecutionis* che mal si addicono ad una Pubblica Amministrazione ed ai suoi pubblici operatori.

Ho poi concluso il mio ultimo intervento informando il Comune che mi aspetto un motivato pronunciamento da parte della Giunta comunale, certo che saprà valutare la vicenda nella sua giusta luce e portata.

È questo un caso di cattiva amministrazione e di cattiva gestione del potere da parte del tecnico comunale che, *sine iusta et rationabili causa*, si è particolarmente accanito sul malcapitato Cittadino senza una precisa e valida ragione.

*Installazione cancello automatizzato sul limite di proprietà ed a confine con una S. P.*

Sono più volte intervenuto presso il Servizio Gestione strade della Provincia per invitarlo a voler prendere in considerazione le oggettive esigenze di un Cittadino di poter realizzare un secondo cancello automatizzato a filo strada, sia per ragioni di sicurezza, che di spazio e di manovra.

In quell'occasione, osservavo come le argomentazioni addotte dal Servizio interessato non dimostrino alcunché in ordine alla "sicurezza della circolazione", né sotto il profilo tecnico né tanto meno sotto il profilo logico-giuridico, soggiungendo che non può che configurarsi una mera astrazione il consigliato "arretramento di uno dei due cancelli oppure la realizzazione di un unico accesso" in quanto, oltre a prescindere dalla realtà fattuale, manca di una propria ratio sul piano pratico.

Concludevo il mio intervento proponendo un incontro chiarificatore, con la presenza anche del Cittadino interessato, al fine di definire ulteriori peculiarità ed aspetti residuali della vicenda ed anche al fine di dar modo ad ognuno di esporre le considerazioni e valutazioni che il caso comporta.

Ho rammentato al Dirigente del Servizio che, a norma di legge, non può sottrarsi all'obbligo giuridico di collaborare fattivamente con il Difensore civico, né può ostacolare il proposto incontro chiarificatore.

Il Dirigente ha preso subito in considerazione la mia proposta e, aderendo al mio invito, abbiamo di concerto fissato la data dell'incontro, dal quale è sortita una soluzione di piena soddisfazione del Cittadino interessato.

Questo caso dimostra che, il più delle volte, con la disponibilità a collaborare e con la buona volontà, si possono risolvere problemi che, diversamente, sono destinati a strascinarsi per le aule dei Tribunali per tantissimi anni, senza poi venire a capo di niente, con notevoli spese e perdita di tempo, sia da parte della Pubblica Amministrazione che da parte del Cittadino.

### *La strana storia di un pollaio*

Un Cittadino ha presentato domanda all'Amministrazione comunale per ottenere l'autorizzazione a costruire un pollaio, indicando la necessità di utilizzare una robusta rete metallica, onde evitare un possibile accesso alle volpi, ed indicando altresì la necessità che tale rete metallica abbia un'altezza di m. 2.

Il Comune ha rilasciato l'autorizzazione in questione apponendo però la prescrizione che la recinzione venga realizzata con rete a maglie esagonali, con diagonali tra i 5 e i 10 cm., e filo sottile zincato ad un'altezza non superiore a m. 1,50.

Una volta realizzato il pollaio secondo le imperative prescrizioni del Comune, le volpi non hanno tardato a visitarlo facendo razzia di 6 galline, di 2 oche e di 4 tacchini.

Lo sventurato Cittadino ha quindi scritto al Comune, segnalando che le suddette prescrizioni, alla prova dei fatti, sono risultate ambedue tecnicamente sbagliate, come era prevedibile e come del resto aveva già anticipato in sede di domanda.

Il filo della rete troppo sottile e l'altezza della rete insufficiente hanno infatti consentito un facile accesso al pollaio da parte delle volpi.

Il Cittadino pretende ora, giustamente, che il Comune rilasci una nuova concessione secondo la sua richiesta originaria, quindi con una robusta rete metallica ed un'altezza di m. 2, e pretende giustamente che il Comune gli rimborsi il valore degli animali

i da cortile razzati dalle volpi, oltre al costo della nuova rete metallica, per un totale di Euro 156,00.

La situazione di fatto rivela che l'eccessivo rigore del Comune, nel pretendere di disciplinare nei minimi dettagli la struttura di un modesto pollaio, si è rivelato sicuramente fuori luogo e le circostanze descritte lo comprovano abbondantemente.

Il presente caso dimostra sicuramente imperizia e mancanza di buon senso da parte del giovane tecnico comunale, solo che a rimetterci nel frattempo è il malcapitato Cittadino, rimasto privo di pollaio e di galline.

#### *Preteso doppio versamento degli oneri di urbanizzazione*

Il rilascio della concessione edilizia per l'edificazione di una nuova casa di abitazione è subordinato al versamento degli oneri di urbanizzazione che il Cittadino interessato versava regolarmente nel dicembre 1983, salvo poi limitare la costruzione alla c. d. "scatola al grezzo", per sopravvenute difficoltà finanziarie.

Ora, a distanza di venti anni, il Cittadino chiede al Comune di venire autorizzato ad effettuare i lavori relativi ad alcune divisorie interne, agli impianti tecnologici (luce, acqua) e ai lavori di finitura (pavimenti e rivestimenti), sentendosi frapportare difficoltà da parte del tecnico comunale in quanto, secondo l'interpretazione del medesimo, sarebbero nuovamente dovuti gli oneri di urbanizzazione, quantomeno per la parte in differenza fra quanto versato a suo tempo e quanto dovuto in base alle tariffe e criteri vigenti.

Giova tenere presente che i lavori di ultimazione dell'edificio non comportano assolutamente alcun aumento di volume, rispetto a quello autorizzato a suo tempo, né tanto meno comportano variazione alcuna alle parti strutturali (fondazioni, strutture



portanti, copertura, muri perimetrali, etc.), concretandosi solo nella realizzazione di opere interne, senza modificazione alcuna della sagoma e dei prospetti della costruzione, senza modificazione alcuna della destinazione d'uso, senza pregiudizio alla statica dell'immobile, il tutto nel pieno rispetto delle originarie caratteristiche costruttive dell'edificio.

Secondo il parere del Servizio Urbanistica e Tutela del Paesaggio della Provincia Autonoma di Trento, la fattispecie concreta è contemplata dal quinto comma dell'art. 87 della Legge provinciale 5 settembre 1991 n. 22, in base alle cui disposizioni il nuovo edificio, per essere reso abitabile postula unicamente una mera autorizzazione, oppure una denuncia di inizio attività, e non una nuova concessione edilizia, per cui non sono dovuti ulteriori oneri di urbanizzazione, oltre quelli già versati.

Sono quindi intervenuto presso il Comune per evidenziare che il tecnico comunale è caduto nell'equivoco di fondo di accomunare i destini di due istituti giuridici, quello della concessione edilizia e quello degli oneri di urbanizzazione, ritenendoli legati da un nesso di interdipendenza talmente stretto da far ritenere che qualora il primo dovesse cadere il secondo dovesse subire la stessa sorte, non potendo da solo sopravvivere, *simul stabunt, simul cadent*, quando invece tale unione inscindibile non risulta sancita da alcuna norma di legge.

In pratica, il tecnico comunale, nell'erronea presunzione del *simul stabunt, simul cadent*, ha ritenuto che il rinnovo della concessione edilizia, in considerazione del decorso dei termini di validità di quella già rilasciata, comporti automaticamente il riequilibrio con efficacia *ex nunc* degli oneri di urbanizzazione, quando invece a fronte dell'invariata situazione materiale dell'edificio, *ceteris paribus*, doveva procedere al rilascio del titolo concessorio, prescindendo da qualsivoglia onere di urbanizzazione.

Peraltro, la parte finale di detto parere del Servizio Urbanistica e Tutela del Paesaggio della Provincia Autonoma di Trento, contraddicendosi con quanto affermato in precedenza, distingue tra le opere soggette a concessione e autorizzazione sostenendo che la realizzazione delle divisorie interne comporta il rilascio della concessione edilizia e

quindi il pagamento degli oneri di urbanizzazione, mentre "i rimanenti lavori" (impianti tecnologici, finiture, etc) sono suscettibili di autorizzazione.

Ritengo che detto Servizio Urbanistica e Tutela del Paesaggio della Provincia Autonoma di Trento abbia trattato la fattispecie prescindendo da due fondamentali principi:

- quello del *ne bis in idem*, avente lo scopo di garantire certezze di carattere soggettivo, sottraendo il singolo alla possibilità di persecuzione che diversamente sarebbe illimitata, principio in forza del quale non è consentito pervenire ad una seconda imposizione di tributo per la medesima fattispecie;
- quello del *tempus regit actum*, secondo il quale va apprezzata e valutata la situazione giuridica del momento in cui l'atto viene emanato (10 ottobre 1983), talché le successive disposizioni della Legge provinciale 5 settembre 1991 n. 22 non possono inficiare la validità dell'atto originario.

A fronte di tali pregnanti argomentazioni, mi sono appellato al senso di correttezza dell'Amministrazione comunale confidando che, *re melius perpensa*, voglia pervenire ad un atto di respiscenza, restituendo al Cittadino gli oneri di urbanizzazione erroneamente richiesti.

#### *Risarcimento danni per la presenza di fioriera su strada comunale*

L'incidente occorso ad un Cittadino, a causa di una fioriera posizionata ai margini di una strada comunale, mi ha costretto ad effettuare numerosi interventi presso un Comune, che si ostina a non voler riconoscere la propria responsabilità.

Nella mia ultima missiva ho ribadito con molta fermezza al Comune che le giustificazioni prodotte non sono condivisibili, in quanto il sinistro occorso ad un ciclista è avvenuto unicamente per l'ostacolo, non segnalato, della fioriera di proprietà comunale, posizionata in prossimità dell'incrocio della strada comunale, la cui presenza riduceva

notevolmente la larghezza della strada, a doppio senso, al punto da non raggiungere, proprio per il posizionamento della fioriera, i 4 m. previsti.

A riprova di tanto sta il fatto che l'Amministrazione comunale, dopo la segnalazione del sinistro e dopo il mio formale intervento, ha rimosso la fioriera in questione, ritenendola evidentemente pericolosa, soprattutto per i velocipedi.

Il Comune, nel suo ultimo riscontro, mi fa presente che la propria Compagnia assicurativa ha negato il risarcimento del danno all'infortunato Cittadino, al che ho ribadito che, al di là di ogni altra considerazione, è inammissibile che, a fronte di una responsabilità evidente, la Compagnia assicurativa non risarcisca il Cittadino del danno subito.

Ho altresì fatto notare al Comune che il pagamento del premio assicurativo per rischi prevedibili non si giustifica da parte dell'Amministrazione comunale, ribadendo che, in ogni caso, la piena responsabilità ricade sull'Amministrazione comunale, a fronte del negato risarcimento da parte della Compagnia Assicurativa.

Il fatto che ho appena descritto è molto significativo per dimostrare, da un lato, l'inaffidabilità della copertura assicurativa della Pubblica Amministrazione e, dall'altro, che tutti i pubblici operatori, in questo caso il Dirigente comunale della viabilità, sono pronti a negare e disconoscere responsabilità di qualsivoglia natura, contando sul fatto che *curia pauperibus clausa est - la porta della curia rimane chiusa per i poveri (Ovidio, Amores, III, 8, 55)* il ricorso alla giustizia, per i suoi costi, è praticamente inaccessibile alla povera gente.

#### *Cartelli pubblicitari posizionati lungo le strade provinciali e le ex strade statali*

Su sollecitazione di parte, ho chiesto al Servizio Gestione strade della Provincia di fornirmi ogni utile chiarimento sulla situazione dei cartelli pubblicitari posizionati lungo le strade provinciali e le ex strade statali, indicandomi in particolare:

- a) i requisiti e/o le condizioni richieste per la collocazione di tali cartelli pubblicitari;
- b) se venga tenuto apposito registro dei cartelli pubblicitari posizionati lungo le strade, precisando in caso affermativo il genere delle relative registrazioni;
- c) se gli attuali cartelli pubblicitari posizionati lungo le strade provinciali e le ex strade statali possono considerarsi a norma, anche per quanto riguarda le autorizzazioni di legge e l'assolvimento degli obblighi fiscali;
- d) i controlli periodicamente effettuati per accertare che i cartelli pubblicitari siano stati regolarmente autorizzati.

La risposta vaga e generica ricevuta mi ha indotto a riformulare la richiesta, in quanto i Cittadini da me si aspettano chiarezza e non le solite parole: si pensa, pare, riteniamo, etc.

In seconda battuta, detto Servizio provinciale mi ha fornito precisa assicurazione che i cartelli lungo le strade provinciali ed ex strade statali saranno messi a norma entro l'anno 2004.

#### *Un passo carraio reso di impossibile uso*

Un Cittadino mi ha riferito che il cancello per accedere ai garages del suo condominio è spesso reso inaccessibile per la presenza di autovetture in sosta.

Sono quindi intervenuto presso il Comune per invitarlo ad accertare la situazione e rimuovere il fenomeno segnalato.

Il Comune riscontra il mio intervento sostenendo che la soluzione della situazione segnalata è subordinata al fatto che venga montato un cancello motorizzato, dotato dei sistemi di sicurezza (telecomando a distanza, dispositivo lampeggiante).

Non essendosi raggiunto l'accordo in tal senso tra i condomini, la vicenda è ora ad un punto morto.

L'incompletezza della nota di riscontro fornitami dal Comune mi ha indotto ad intervenire ulteriormente per ribadire che, a prescindere dalla specifica concessione comunale per la messa a norma del passo carraio, resta pur sempre il fatto che occorre garantire l'accesso e il recesso delle autovetture nei garages del condominio.

A tali fini, ho soggiunto, sarebbe sufficiente apporre sulla pubblica via gli opportuni cartelli di divieto, in modo da escludere la sosta temporanea di autovetture in prossimità del cancello, in considerazione anche del fatto che, secondo quanto riferitomi, tra i principali fruitori del parcheggio improprio figurano i clienti di un vicino esercizio pubblico.

Mi pare, invero, che analoghe situazioni siano alquanto diffuse in ambito cittadino e che siano state risolte nel modo che ho detto più sopra.

Ho quindi rinnovato il mio appello all'Amministrazione comunale affinché provveda nel senso prospettato.

Il presente caso dimostra che, spesso, le soluzioni irragionevoli, quelle prive di logica o di comune buon senso, non sono frutto di casualità o di disattenzione, come siamo portati a pensare, ma sono poste in essere solo per assecondare meri interessi di parte, in spregio della legge e dei diritti dei "Cittadini deboli".

#### *Illecita sottrazione di suolo privato da parte dell'Ente Pubblico*

Un Consorzio di Miglioramento Fondiario ha disposto la convocazione dell'Assemblea straordinaria per l'approvazione del progetto di massima riguardante la realizzazione di una strada di montagna a quota 1000 metri di altitudine.

In quell'occasione, alcuni proprietari dei fondi interessati, si opponevano alla realizzazione della strada, adducendo che non erano soci del Consorzio, che non avevano alcun interesse a farne parte, che non avrebbero tratto alcun beneficio dalla realizzazione

della strada e quindi, in buona sostanza, dichiaravano la loro totale contrarietà alla realizzazione della strada medesima.

Il Consorzio di Miglioramento Fondiario ha agito sicuramente di concerto con il Comune, quale probabile maggiore interessato alla realizzazione della strada in questione, tant'è vero che il Sindaco ha inviato ai proprietari dei fondi una sua nota per comunicare che *“la spesa relativa rimarrà a carico dei rispettivi Enti tranne la quota non ammessa a contributo sulle leggi di settore ..., che verrà posta a carico dei proprietari frontalieri di detta strada”*.

Su richiesta dei Cittadini interessati, sono quindi intervenuto presso il Consorzio di Miglioramento Fondiario e presso il Comune, richiamando la loro attenzione su alcuni aspetti poco chiari della vicenda ed in particolare ho fatto notare che:

- il Sindaco non può pretendere dai proprietari dei fondi oggetto di utilizzazione *“un atto di sottomissione, quale documento di assenso all'esecuzione dei lavori”*;
- il Sindaco non si è degnato di dare il benché minimo riscontro alle puntuali richieste dei Cittadini di "farsi carico in toto delle opere che vuole effettuare avvalendosi se ne ricorrono i presupposti dello strumento dell'esproprio, risarcendo di conseguenza in maniera equa gli espropriati”;
- prima della definizione della vicenda non può ritenersi legittima l'emissione dell'avviso di pagamento da parte del Concessionario UNIRISCOSSIONI, a titolo di “quota consortile”, in quanto occorre chiarire la ragione e il fondamento giuridico del tributo richiesto, *a fortiori* se si considera l'avvenuta espropriazione di fatto dei fondi.

Ho poi pregato le Amministrazioni interessate, ciascuna per la parte di rispettiva competenza, di volermi illustrare la situazione *de facto et de iure*, indicandomi nel contempo il titolo giuridico in forza del quale si ritengono legittimate alla sottrazione di fatto dei fondi privati ed a richiedere ai Cittadini tributi consorziali non dovuti.

Mi aspetto che il Comune e il Consorzio di miglioramento fondiario concertino una soluzione tale da rimediare alla illegittima situazione da loro posta in essere, a detrimento dei diritti dei Cittadini.

Il presente caso dimostra che gli Enti Pubblici interessati (Comune e Consorzio di Miglioramento Fondiario), in assenza degli interventi del Difensore Civico, non avrebbero esitato a calpestare i diritti dei Cittadini che, oltre a vedersi sottratti i loro fondi, si vedono anche assoggettati ad un tributo non dovuto.

### *Un patrimonio culturale in via di estinzione?*

Ho richiamato l'attenzione di un Comune e del Servizio Beni culturali della Provincia su un caso particolare, evidenziato anche dalle cronache locali, riguardante un'antica fucina di fabbro, la cui storia è raccontata in un opuscolo del 1992, unitamente a quella del relativo proprietario.

L'articolista rammenta che il prof. Sebesta, riferendosi al fabbro e alla sua fucina, ebbe a dire: "Francesco lascerà un patrimonio culturale in via d'estinzione, sarebbe da sciocchi doverlo perdere".

Da quanto mi è stato riferito, il Consiglio comunale avrebbe preso in esame in più occasioni il caso in questione ma senza mai pervenire ad una scelta definitiva su quello che è ritenuto, a ragione, un vero e proprio patrimonio culturale che, in quanto tale, non dovrebbe andare perduto.

In relazione a tale vicenda, sono intervenuto per invitare le Amministrazioni interessate, ciascuna per la parte di rispettiva competenza, a volermi informare sulle iniziative intraprese per salvaguardare il "patrimonio culturale" lasciato dal noto artigiano, indicandomi in particolare i risultati conseguiti fino a questo momento ed i programmi futuri.

Il Comune interpellato risponde assicurandomi la piena disponibilità a salvaguardare il "patrimonio culturale" in questione, compatibilmente con la disponibilità degli interessati di cedere il patrimonio all'Ente Pubblico.

*Discriminazione e penalizzazione del coniuge tenuto agli alimenti in sede di assegnazione alloggio pubblico*

Un Cittadino è stato escluso dalla graduatoria degli alloggi pubblici per superamento del reddito convenzionale.

A nulla è valso il ricorso presentato alla Commissione provinciale di vigilanza per l'edilizia abitativa ed a nulla sono valsi i miei interventi volti a far conoscere la reale situazione familiare e finanziaria dell'interessato.

Ho cercato di far presente che il Cittadino interessato, a seguito della separazione consensuale, è stato costretto a cercare una nuova abitazione, per la quale sostiene un canone di affitto mensile pari ad Euro 317, abitazione che non potrebbe definirsi tale in quanto si tratta più propriamente di uno "scantinato" e come tale non annoverato nelle categorie abitative del censimento catastale.

Ho poi chiarito che la situazione finanziaria è veramente modesta, in quanto, oltre al canone di affitto di Euro 317, deve versare l'importo mensile di Euro 534 alla moglie separata, come da sentenza del Tribunale, per cui l'effettiva disponibilità, a fronte dello stipendio mensile di Euro 1.200 circa, si riduce a ben poco.

Ciò che preoccupa è sì la ristrettezza della situazione finanziaria ma ancor più il problema dell'alloggio, umido e malsano, per cui l'interessato chiede l'assegnazione di un alloggio pubblico in locazione di modeste dimensioni con un canone di affitto non superiore all'attuale.

Il caso prospettato non presenta alcuna possibilità di soluzione in base alla vigente legislazione, per il semplice motivo che la stessa non contempla l'ipotesi della riduzione di fatto del reddito mensile per effetto dell'obbligo di corrispondere gli alimenti al coniuge separato, ipotesi molto ricorrente ai giorni nostri.

Dato che l'obbligo di corrispondere gli alimenti al coniuge separato era pur conosciuto al momento dell'approvazione della Legge provinciale in questione (anno



domini 1992) ci si chiede perché il Legislatore dell'epoca e quello delle epoche successive non abbia mai inteso considerare un simile oggettivo dato di fatto.

L'attuale carenza legislativa in materia di edilizia abitativa discrimina e penalizza ingiustamente le persone che vengono a trovarsi nella situazione di coniuge tenuto agli alimenti, creando altresì un forte disagio sociale a cui il Legislatore provinciale deve al più presto porre rimedio.

*Sine ira et studio*

*(senza ostilità e senza parzialità)*