



CONSIGLIO DELLA PROVINCIA AUTONOMA DI TRENTO

UFFICIO DEL DIFENSORE CIVICO

RELAZIONE BIENNALE 2006-2007

*Dì tutta la verità
ma dilla di sbieco.
La via indiretta è migliore
abbaglia il nostro malfermo piacere
la troppa sorpresa del vero.
E come spiegata da dolce maestro
non teme la folgore un bimbo
per gradi sfolgori il vero,
ognuno sennò sarà cieco.*

Emily Dickinson

Gentili Consigliere, gentili Consiglieri,

consegno finalmente la Relazione 2006-2007 colmando un silenzio di due anni del quale mi scuso con tutti voi. Per la prima volta, infatti, il Difensore civico non si è presentato all'appuntamento annuale con il Consiglio provinciale: la Relazione 2006 non è stata redatta nei tempi ordinari per ragioni legate all'impetuoso aumento di lavoro che ha messo in grande difficoltà l'ufficio nel primo semestre 2007 e dunque i dati vengono presentati solo ora, in occasione della presentazione della Relazione 2007.

Confido nella vostra comprensione e spero comunque che il testo che pongo alla vostra attenzione consenta di percepire l'impegno e la costante tensione dell'Ufficio del Difensore civico nello svolgimento delle sue funzioni istituzionali. Purtroppo, le funzioni comunicative rischiano di rimanere sullo sfondo della nostra attività complessiva poiché la priorità è riconosciuta agli interventi a tutela dei cittadini e dunque allo studio dei casi e delle istanze portate alla nostra conoscenza.

Certamente, questi ultimi due anni hanno visto crescere il numero di accessi alla difesa civica, documentando la crescente consapevolezza dei trentini rispetto all'esistenza ed al funzionamento di questo servizio. Per noi si tratta di un successo: ricordo che uno degli obiettivi che ci si era posti all'inizio di questo mandato era proprio quello di assicurare una maggior conoscenza dell'istituto, così da garantire davvero a tutti i cittadini la possibilità di interpellare il Difensore civico quando ne avessero bisogno.

Nel contempo, la nostra impressione è che anche nelle Pubbliche amministrazioni trentine sia aumentata la cognizione del ruolo e delle funzioni del Difensore civico e dunque sia cresciuta la disponibilità a collaborare con l'ufficio. Mi pare risulti abbastanza chiaro a tutti (tranne qualche curiosa eccezione di cui farò cenno nella Relazione...) che il Difensore civico non è altri se non il garante dell'imparzialità e del buon andamento della Pubblica amministrazione: non è quindi un nemico dell'amministrazione, ma semmai un ausilio per la stessa, nella comune finalità di assicurare il rispetto dei principi costituzionali richiamati. Ci

possono certo essere differenze di vedute (penso all'interpretazione delle norme o alla scelta tra diversi indirizzi giurisprudenziali), ma non può esistere una fisiologica contrapposizione tra Difensore civico e amministrazioni perché, se così fosse, si tradirebbe il senso dell'istituto.

Mi piace richiamare le parole dell' Ombudsman greco Yorgos V. Kaminis che nella sua Relazione 2006 osservava come “il controllo dell'Ombudsman è completamente differente dal controllo parlamentare, articolato sull'agenda politica e ispirato dalla contrapposizione tra i partiti. Né è analogo al controllo giudiziale: l'Ombudsman interviene direttamente, con modalità flessibili ed immediate e può presentare osservazioni su come l'attività pubblica sotto il suo controllo è organizzata e opera”. Dunque, al Difensore civico spetta il compito di collaborare con l'amministrazione per individuare le modalità di funzionamento e di comportamento più coerenti con il mandato costituzionale, tutelando di conseguenza i cittadini nei loro diritti e nelle loro legittime aspettative. Riprendendo le parole di un altro collega, il Difensore civico del Comune di Milano nella sua Relazione 2007: “Io credo che il paese e le sue istituzioni debbano riconoscere un merito ai difensori civici: quello di essere tessitori quotidiani del recupero di fiducia dei cittadini nei confronti degli apparati pubblici”.

La speranza è che proprio il nostro lavoro quotidiano, nella maggior parte dei casi silenzioso e discreto, in poche occasioni più visibile e pubblico, incida efficacemente non solo sulla risoluzione del singolo caso ma anche sul consolidarsi di una cultura amministrativa sempre più rispettosa ed attenta, sempre più professionale e competente, sempre più equa ed imparziale. Quanto maggiore sarà la qualità dell'amministrazione tanto meno necessaria sarà la mediazione del Difensore civico e tanto più equilibrati saranno i rapporti dei cittadini con le Istituzioni. Peraltro, possono talvolta nascere interrogativi sulla connotazione quasi 'politica' di taluni interventi della difesa civica che, magari occupandosi di questioni di forte rilievo sociale o comunque di portata generale, finisce per intersecare con la propria azione ambiti che i politici ritengono a sé esclusivamente riservati. Mi aiuta

Habermas ad osservare che “la politica non ha libera disponibilità sulle condizioni che rendono possibile produrre un diritto legittimo”^{} e dunque gli eventuali richiami rivolti dal Difensore civico alle istituzioni politiche, essendo sempre finalizzati ad assicurare l’espressione di “un diritto legittimo”, costituiscono uno strumento ordinario di vigilanza collaborativa.*

Vi trasmetto dunque questa Relazione biennale con particolare trepidazione perché si tratta dell’ultima occasione di reciproco confronto nella legislatura in corso, considerato che la prossima Relazione 2008 sarà presentata (forse già da un’altra o da un altro Difensore civico) al nuovo Consiglio provinciale che gli elettori sceglieranno in autunno. Per questo, sento il dovere di ringraziarvi per la straordinaria opportunità che mi avete offerto nel febbraio 2004, affidandomi questo ruolo. Anche se i nostri rapporti istituzionali non sono stati così frequenti e diretti (sarebbe ad esempio importante prevedere, nel regolamento del Consiglio, una norma che consenta la presenza in aula del Difensore civico in occasione della discussione sulla Relazione annuale), tuttavia vi sono stati momenti preziosi di dialogo e di confronto, sia nelle Commissioni sia con i Capigruppo, che hanno arricchito non solo le scelte legislative (penso alla norma sul diniego di accesso o all’istituzione del Garante dei minori), ma anche la riflessione istituzionale ed il dibattito con i cittadini (penso alle polemiche dell’estate 2006).

In tutte queste occasioni, nonostante i toni talvolta aspri del contraddittorio, non sono mai venute meno le condizioni essenziali di indipendenza ed autonomia che connotano la figura del Difensore civico e che ne rappresentano gli irrinunciabili requisiti posti dall’ordinamento a garanzia dell’autorevolezza dell’istituto. E’ importante che sia sempre e comunque chiaro che né i politici, né gli amministratori, né gli stessi cittadini possono condizionare in alcun modo l’azione del Difensore civico, il cui ruolo deve essere saldamente guidato dai principi costituzionali già

^{*} Così J. Habermas, *Fatti e norme. Contributi a una teoria discorsiva del diritto e della democrazia*. Milano 1996, 457.

richiamati e non da interessi transitori e particolari o, peggio, da prudenti silenzi acquiescenti.

Mi sia consentito un ultimo pensiero che va, con immensa gratitudine, al gruppo di collaboratori che rappresenta la spina dorsale dell'Ufficio: senza di loro, senza la loro serenità, la loro capacità di lavoro, la loro disponibilità verso i cittadini, la loro competenza professionale e il loro calore umano, i miei compiti sarebbero stati impossibili da affrontare. Perciò li ringrazio uno per uno: ringrazio la Direttrice dott. Maria Ravelli; i funzionari, avv. Saverio Agnoli (...la quota azzurra dell'ufficio!), dott. Liliana Visintainer e dott. Renata Fuitem (il cui arrivo nel 2007 ci ha permesso di uscire dall'emergenza!); le colleghe della Segreteria, Laura Cinquemani, Rosanna Mazzurana e Ida Pellegrini. Sarà un dispiacere profondo doverli lasciare tra qualche mese, ma certo chi mi succederà in questo incarico saprà apprezzare, come me, la grande fortuna di avere un simile gruppo di lavoro a sua disposizione....

Donata Borgonovo Re

Difensore civico della Provincia autonoma di Trento

INDICE

1. RIEPILOGO DELL'ATTIVITA' VOLTA NEL BIENNIO 2006 - 2007

1.1	<i>I risultati</i>	1
1.2	<i>Le materie</i>	13
1.3	<i>La conoscenza dell'istituto</i>	20
1.4	<i>I rapporti istituzionali</i>	32
1.5	<i>I progetti attivati</i>	37

2. UNA QUESTIONE FONDAMENTALE: IL DIRITTO DI ACCESSO 41

3. PROBLEMI DI RILIEVO PROVINCIALE

3.1	<i>Procedimento per i ricorsi gerarchici</i>	47
3.2	<i>Interventi edilizi ammessi al piano "Risparmio casa"</i>	48
3.3	<i>Restituzione contributi edilizia agevolata</i>	50
3.4	<i>Limiti di reddito per alloggi pubblici</i>	51
3.5	<i>Proporzionalità delle sanzioni</i>	53
3.6	<i>Modalità di revoca dall'incarico di Consultore</i>	54
3.7	<i>Definizione procedure di esproprio in Vallarsa</i>	55
3.8	<i>Inquinamento atmosferico proveniente da settore agricolo</i>	56
3.9	<i>Opere stradali e diritti dei proprietari</i>	57
3.10	<i>Comunicazioni in materia di indennità di esproprio</i>	58
3.11	<i>Tutela di affidamento</i>	59

4. PROBLEMI DI RILIEVO COMUNALE

4.1	<i>Le fatiche della democrazia locale</i>	62
4.2	<i>Statuti comunali e pari opportunità</i>	67
4.3	<i>La responsabilità dei Consiglieri comunali</i>	69
4.4	<i>Il rispetto delle distanze tra edifici</i>	71
4.5	<i>Anomale acquisizioni di proprietà privata</i>	73
4.6	<i>Un caso curioso: il regolamento smarrito</i>	74

5. PROBLEMI DI RILIEVO SANITARIO

5.1	<i>Concorso spese per prestazioni di alta specializzazione</i>	76
5.2	<i>La questione delle vaccinazioni obbligatorie</i>	79

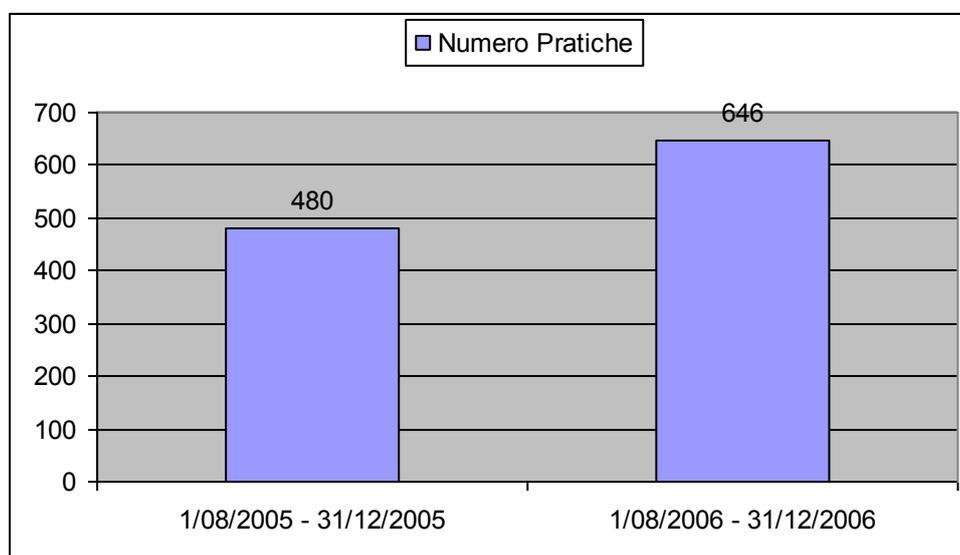
ALLEGATI

1. RIEPILOGO DELL'ATTIVITÀ SVOLTA NEL BIENNIO 2006-2007

1.1 I risultati.

Nel presentare i risultati ottenuti nel corso degli anni 2006 e 2007 va premesso che, accanto all'attività formalizzata in fascicoli –siano essi con o senza interventi scritti - ed analizzata in questa Relazione, vi sono stati, nell'estate 2006, numerosi contatti (almeno un centinaio quelli telefonici di cui si è preso nota e quasi duecento le note scritte) da parte di cittadini che desideravano esprimere le loro opinioni ed il loro sostegno all'istituto del Difensore civico in un momento di particolare e delicata visibilità dello stesso.

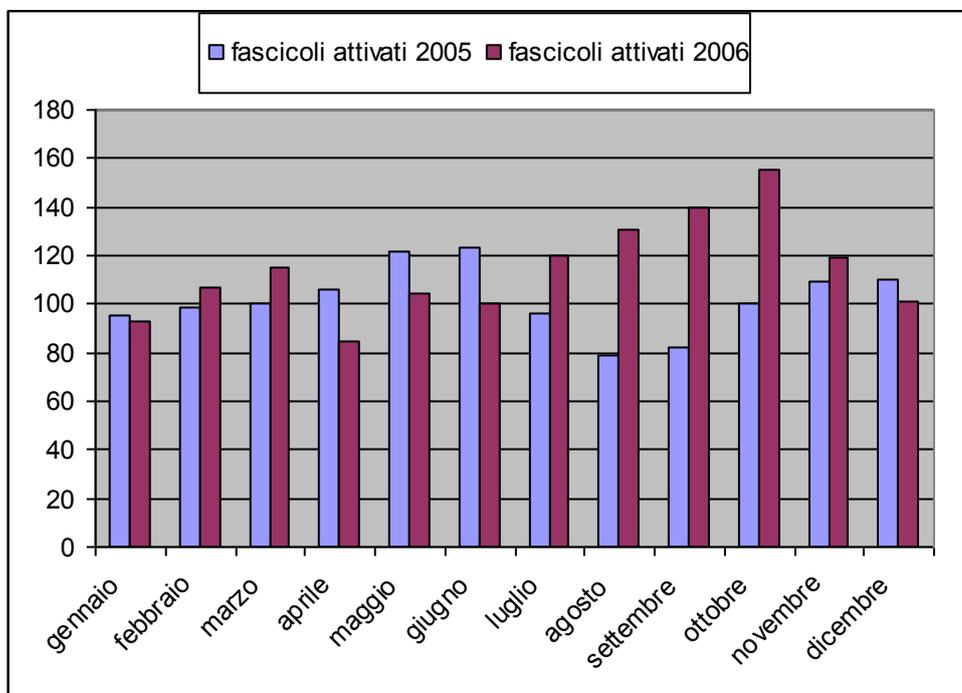
E' comunque innegabile che l'attività dell'ufficio abbia avuto un incremento significativo proprio nel corso degli ultimi quattro mesi del 2006: sono stati infatti aperti 166 fascicoli in più rispetto al medesimo periodo nell'anno precedente, come illustrato nel prospetto che segue:



Le tabelle riportate alla pagina seguente consentono di visualizzare l'andamento dell'attività di apertura dei fascicoli così come avvenuta mese per mese, affiancando i dati 2005 e 2006 per una miglior comprensione del fenomeno:

MESI 2005	FASCICOLI ATTIVATI
Gennaio	95
Febbraio	99
Marzo	100
Aprile	106
Maggio	122
Giugno	123
Luglio	96
Agosto	79
Settembre	82
Ottobre	100
Novembre	109
Dicembre	110
TOTALE	1221

MESI 2006	FASCICOLI ATTIVATI
Gennaio	93
Febbraio	107
Marzo	115
Aprile	85
Maggio	104
Giugno	100
Luglio	120
Agosto	131
Settembre	140
Ottobre	155
Novembre	119
Dicembre	101
TOTALE	1370



Nella comparazione dettagliata tra queste due annate è agevole rilevare come, dopo qualche flessione nei primi mesi del 2006, vi sia stata una forte e costante crescita di richieste nei mesi da luglio a novembre. E' abbastanza chiaro l'effetto, per così dire, "pubblicitario" derivante dalla insolita presenza mediatica del Difensore civico nei mesi estivi che ha consentito a molti cittadini trentini di colmare – come da diverse persone è stato ammesso nel corso dei colloqui - una lacuna informativa rispetto all'esistenza di questo servizio, che pure è presente già da vent'anni sul territorio provinciale, decidendo di conseguenza di rivolgere le proprie istanze (e le proprie segnalazioni) ad un ufficio il cui mandato istituzionale consiste anche nel dare risposta a chi sembra non trovare ascolto presso le pubbliche amministrazioni. Peraltro, il trend di crescita degli accessi all'Ufficio è confermato anche dai dati relativi al 2007, come documenta la tabella di seguito riportata:

MESI 2007	FASCICOLI ATTIVATI	%
Gennaio	122	8
Febbraio	119	8
Marzo	121	8
Aprile	116	8
Maggio	148	10
Giugno	86	6
Luglio	127	9
Agosto	75	5
Settembre	145	10
Ottobre	159	11
Novembre	152	10
Dicembre	103	7
TOTALE	1473	100

Si osserva come, salve le due eccezioni di giugno e di agosto, ogni mese siano ben più di un centinaio i cittadini che si rivolgono all'ufficio e dunque come si sia decisamente consolidata la consapevolezza dei trentini nei confronti del Difensore civico e delle sue capacità di intervento.

Passiamo ora ad un esame più dettagliato dell'attività svolta nei due anni di riferimento, precisando che mentre i dati riferiti al 2006 sono più ampi e completi perché hanno potuto essere raccolti nel corso dell'intero anno successivo, quelli riferiti al 2007 sono ancora parziali in quanto hanno dovuto essere raccolti entro marzo 2008.

TOTALE FASCICOLI 2006				
CON RIFERIMENTO ALLE MODALITA' DI TRATTAZIONE	CON RIFERIMENTO ALL'ENTE COINVOLTO			TOTALE
	FASCICOLO SOGGETTO A COMPETENZA	FASCICOLO NON SOGGETTO A COMPETENZA	PRIVATI	
Intervento verbale	211	19	1	231
Intervento scritto	525	85	0	610
Informazioni in ufficio	402	65	62	529
TOTALE	1138	169	63	1370

TOTALE FASCICOLI 2007				
CON RIFERIMENTO ALLE MODALITA' DI TRATTAZIONE	CON RIFERIMENTO ALL'ENTE COINVOLTO			TOTALE
	FASCICOLO SOGGETTO A COMPETENZA	FASCICOLO NON SOGGETTO A COMPETENZA	PRIVATI	
Intervento verbale	203	17	0	220
Intervento scritto	637	119	0	756
Informazioni in ufficio	394	64	39	497
TOTALE	1234	200	39	1473

Da queste prime tabelle si può osservare come siano cresciute in modo significativo le informazioni rese in ufficio (rispettivamente 402 e 394, mentre nel 2005 erano state solo 302): ciò documenta come in molti casi i cittadini che si sono rivolti al Difensore civico non necessitavano tanto di un vero e proprio intervento nei confronti dell'amministrazione quanto piuttosto di idonei chiarimenti e di spiegazioni esaurienti in merito ad attività amministrative o a comportamenti assunti dalle pubbliche amministrazioni la cui comprensione talvolta risulta difficile per chi non abbia, com'è intuibile, conoscenze giuridiche. In alcuni casi, si è riusciti ad assicurare con soddisfacente dettaglio una risposta al quesito posto dal cittadino, consentendogli di capire, ad esempio, quali fossero i fondamenti normativi dell'azione dell'amministrazione e dunque rassicurandolo sulla correttezza di tale azione. Vorrei sottolineare che questa attività informativa, grazie alla quale si documentano i casi di 'buona amministrazione', consente di rafforzare nei cittadini la **fiducia** nei confronti delle istituzioni: compito del Difensore civico, infatti, non è quello di 'dar ragione comunque ai cittadini' (come qualcuno si ostina, erratamente, a sostenere!) ma di aiutare i cittadini a distinguere tra buona e cattiva amministrazione, affiancandoli quando debbono difendersi da quest'ultima.

L'attività di prima informazione può anche sostanziarsi nel fornire alle persone consigli precisi per poter risolvere direttamente i loro problemi con l'amministrazione, senza dover ricorrere alla mediazione del Difensore civico. Anche questa è un'attività importante: crediamo infatti che sviluppare le capacità di una cittadinanza attiva, assicurando a ciascun cittadino –nei limiti del possibile- quelle conoscenze e competenze necessarie per rapportarsi da pari con l'amministrazione pubblica, sia un dovere primario non solo del nostro Ufficio, ma di tutte le istituzioni. Infine, ci sono stati casi in cui il cittadino intendeva mettere l'ufficio a conoscenza di situazioni di cattiva amministrazione verificatesi in passato e per le quali non sarebbe stato certo più possibile intervenire con gli strumenti della difesa civica, risultando però importante per la persona interessata illustrare nel dettaglio quanto accaduto, sia per avere chiarimenti giuridici sul fatto oppure per condividere le esperienze negative vissute in passato e dunque, se possibile, per evitare il presentarsi in futuro, di situazioni analoghe, nei confronti di altre persone.

Vorrei far notare, comunque, la crescita del numero degli interventi scritti, passati dai **610** del 2006 ai **756** del 2007, a fronte di una leggera flessione degli interventi solo verbali (da **231** a **220**). Risulta positivamente in calo il numero di informazioni rese in materia di natura privatistica, non di competenza della difesa civica.

Sono state anche monitorate negli ultimi due anni, le modalità di approccio all'ufficio utilizzate dai cittadini:

MODALITA'	2006	2007
per appuntamento	1113	1167
per via telefonica	56	27
per posta ordinaria o fax	135	160
per posta elettronica	63	113
attivazione d'ufficio	3	6

Va osservato che le persone preferiscono di gran lunga il contatto personale, ottenuto attraverso la fissazione di un appuntamento con la Difensore civico o con le funzionarie/il funzionario, rispetto alle altre forme di accesso all'ufficio che, pur essendo apparentemente meno impegnative (in termini di tempo o di spostamenti sul territorio), risultano decisamente meno utilizzate. Certamente, il colloquio diretto –che è da sempre la forma tradizionale di approccio all'ufficio del Difensore civico- garantisce non solo una relazione umana di fiducia e spesso di reciproca simpatia, ma consente una più esauriente ed approfondita ricostruzione del caso su cui si dovrà lavorare (fatta salva naturalmente l'acquisizione delle necessarie integrazioni documentali e informative, anche presso gli uffici pubblici coinvolti). E' innegabile, tuttavia, come tale modalità comunicativa comporti per i funzionari un inevitabile dispendio di tempo che, almeno nei periodi di emergenza lavorativa quali quelli vissuti nel secondo semestre 2006, e nel primo trimestre 2007, ha pesato non poco sul rendimento dell'ufficio, obbligando ciascuno di noi, ad esempio, a ridurre il numero dei colloqui previsti nel calendario giornaliero ed a contenere i tempi a disposizione per ciascun colloquio. Lo sforzo è comunque sempre quello di assicurare ai nostri interlocutori l'attenzione e l'ascolto che è loro diritto ottenere da un servizio di garanzia e di tutela qual è quello del Difensore civico e ci pare che i cittadini abbiano finora apprezzato il nostro impegno.

A fronte poi di una drastica diminuzione dei contatti telefonici –dovuta sostanzialmente all'impossibilità, per i funzionari, di interrompere continuamente il

lavoro per rispondere a quesiti posti verbalmente- sono per contro aumentate le richieste di intervento inoltrate con posta elettronica, che certamente consentono di mantenere l'immediatezza e l'informalità del contatto assicurando, nel contempo, la necessaria razionalità nell'organizzazione e distribuzione del lavoro tra i funzionari .

L'unico nostro rammarico è forse quello di non essere stati sempre in grado di garantire puntualità e tempestività negli interventi, in risposta alle richieste dei cittadini: purtroppo, l'accavallarsi di richieste anche complesse e talvolta estremamente urgenti a fronte del modesto numero di funzionari preposti (pur essendo doveroso esprimere soddisfazione per l'arrivo, nell'aprile 2007, della quarta funzionaria assegnata all'ufficio) hanno in alcune occasioni reso necessario derogare la regola dell'ordine di presentazione temporale delle domande di intervento, costringendo di conseguenza a maggiori attese quei casi ritenuti meno pressanti o comunque privi di stringenti scadenze temporali. Ma naturalmente, ci dispiace non poter garantire sempre e a tutti quella prontezza nel rispondere, quella sollecitudine nell'intervenire che vorremmo contrassegnasse in ogni circostanza l'azione dell'ufficio del Difensore civico.

Procedendo nell'esame dei dati, consideriamo gli esiti dei fascicoli che hanno comportato la redazione di interventi nei confronti delle Pubbliche amministrazioni e che sono stati **841** nel 2006 e **976** nel 2007:

ESITO DEI FASCICOLI CON INTERVENTO	2006		2007	
Esito informativo	461	55 %	483	49%
Esito favorevole	289	34 %	306	31%
Esito negativo	21	2 %	19	2%
Mancata risposta	7	1 %	3	0%
In corso	63	8 %	166	17%
TOTALE	841	100%	976	100 %

Devo premettere che, essendo numerosi i fascicoli aperti nel 2007 che risultano ancora in corso di lavorazione, l'attuale situazione degli esiti riferiti a quell'anno verrà certamente modificata durante il 2008 e dunque i dati qui commentati non possono considerarsi definitivi. La tabella consente comunque di osservare come per il 2006,

rispetto ai medesimi dati del 2005, siano rimaste invariate le percentuali di esiti negativi (2%), di esiti favorevoli (34%, con un aumento del numero assoluto da **259** a **289**) e di mancate risposte (1%, anche qui con un aumento del numero assoluto da **4** a **7**). Come già notato, sono aumentati gli esiti cosiddetti informativi (laddove cioè non sempre si è in presenza di un'effettiva contrapposizione tra cittadino ed amministrazione, ma è necessario comunque chiedere a quest'ultima dettagliata spiegazione sulle decisioni adottate o sui comportamenti assunti) che costituiscono il 55 % delle risposte (anziché il 48% del 2005, con gli allora **379** casi rispetto ai **461** del 2006). I dati del 2007, pur nella loro incompletezza, consentono tuttavia di confermare il trend osservato, con un'interessante e certamente positiva novità legata alla quasi scomparsa delle “mancate risposte” da parte delle amministrazioni interpellate (si tratta di quattro soli fascicoli, che si avvicinano allo 0% del totale).

Esaminando in particolare i **7** fascicoli del 2006 ed i **4** del 2007 archiviati senza alcun riscontro, si rileva che ben sette di essi si riferiscono ad enti non di competenza del nostro ufficio (Azienda sanitaria “Centro Molise”, Prefettura di Cosenza – successivamente è stato comunque presentato ricorso vittorioso al Giudice di Pace – Agenzia delle Entrate di Trapani, Comune di Castelmola-Me, consolato italiano di Casablanca e Ambasciata di Shangai per due distinti casi) mentre i tre di competenza si riferiscono a Poste Italiane, a Fastweb ed al comune di Bleggio Superiore. Mi sembra di poter dire, a fronte di tali dati, che il silenzio delle amministrazioni di fronte agli interventi del Difensore civico è un problema assolutamente marginale nella nostra Provincia e questo è comunque un segnale positivo da cogliere e valorizzare. Sicuramente là dove ci sono comunicazione e dialogo ci sono le condizioni per attivare i cambiamenti positivi che la difesa civica vuole garantire.

Vorrei a questo punto inserire una riflessione, anche allo scopo di rispondere a chi poneva dubbi sull'esistenza di reali problematiche nel funzionamento delle amministrazioni, sottolineando come, per avere un quadro preciso delle patologie riscontrabili, si debba prestare attenzione non solo ai casi in cui l'intervento abbia avuto un esito negativo (a quei casi, cioè, in cui l'amministrazione non ha accolto le prospettazioni del Difensore civico a favore del cittadino ed ha invece confermato il proprio orientamento, sulla cui fondatezza permangono però i dubbi dell'ufficio) ma anche ai casi conclusi con esito positivo.

Questi ultimi, infatti, documentano tutte quelle situazioni di errore, di omissione o di scorrettezza (in una parola, di cattiva amministrazione) nelle quali il cittadino da solo non avrebbe potuto ottenere soddisfazione. L'intervento del Difensore civico costituisce, per questi casi, l'unica modalità non contenziosa a disposizione del cittadino che garantisca il rispetto dei suoi diritti o comunque, delle posizioni giuridiche meritevoli di tutela. Sarebbe grave se le amministrazioni non dessero ascolto alla mediazione della difesa civica, ostinandosi a mantenere comportamenti (o decisioni) di dubbia legittimità già stigmatizzati dal cittadino e, dopo di lui, parimenti segnalati dall'istituto di garanzia: gli esiti positivi documentano dunque le situazioni di errore, di incertezza giuridica (ed in alcuni casi, di ingiustificata prevaricazione) che le amministrazioni sono state chiamate a correggere. E che senza l'intervento del Difensore civico, è bene ripeterlo, sarebbero rimaste "nascoste" ed irrisolte, perché da un lato subite passivamente dal cittadino e, dall'altro, magari neppure percepite dall'amministrazione come oggetto di un necessario intervento correttivo; e, quel che è peggio, nei casi in cui non di errore si tratta ma di arroganza e di sostanziale scorrettezza, è evidente che l'amministrazione, se fosse totalmente priva di controlli istituzionali, finirebbe per considerarsi libera dai doverosi vincoli posti dall'ordinamento a tutela degli amministrati e vedrebbe affermata di conseguenza una propria presunta immunità, foriera di nuove possibili scorrettezze.

La mediazione del Difensore civico ha dunque in tutti questi casi lo scopo di garantire al cittadino la dovuta tutela, assicurando nel contempo all'amministrazione un supporto (o un argine...) finalizzato al pieno rispetto dell'imparzialità e del buon andamento. Peraltro, questo è il ruolo istituzionale che la stessa Corte costituzionale (sent. 29 aprile 2005, n.167) riconosce al Difensore civico il quale "*indipendentemente da ogni qualificazione giuridica è titolare di funzioni connesse alla tutela della legalità e della regolarità dell'azione amministrativa*".

Vorrei soffermarmi brevemente sui casi di **esito negativo** che riguardano vari enti, casi nei quali le amministrazioni interpellate non hanno ritenuto di adeguarsi alle raccomandazioni dell'ufficio; ma poiché le loro risposte non sono state considerate esaustive e soddisfacenti (se così fosse stato si sarebbe archiviato il fascicolo attribuendogli un esito informativo), si è definito come "negativo" l'esito finale dell'intervento. A questo proposito, vorrei segnalare che abbiamo avviato un

monitoraggio dei casi in cui, a seguito di una insoddisfacente conclusione del procedimento bonario svoltosi presso il Difensore civico, il cittadino abbia poi deciso di intraprendere la via contenziosa rivolgendosi al Giudice amministrativo o al Giudice di pace: sui **29** fascicoli esaminati per il periodo 2004-2006 abbiamo osservato che sono state emanate ben **12 sentenze di accoglimento dei ricorsi** presentati dai cittadini che confermavano quanto era stato sostenuto senza fortuna dal Difensore civico, mentre solo 4 sentenze hanno accolto le prospettazioni dell'amministrazione (6 sono i procedimenti ancora in corso, mentre 5 sentenze hanno avuto un esito solo parzialmente coerente con il parere espresso dal nostro ufficio). Stiamo proseguendo il monitoraggio sul 2007, anche se abbiamo già due vicende conclusesi nel primo grado di giudizio con un pieno accoglimento delle ragioni dei privati, già inutilmente sostenute dall'ufficio del Difensore civico.

Ritengo tali dati estremamente significativi perché documentano – se ancora fosse necessario ribadirlo – il ruolo utilmente deflattivo del contenzioso svolto da questo ufficio; sta certamente alla sensibilità delle amministrazioni valutare la reale necessità di trasferire in sede processuale la contrapposizione con il cittadino, pur a fronte delle diverse e motivate valutazioni espresse in sede bonaria dalla difesa civica. E tuttavia, poiché l'attivare o il favorire contenziosi laddove appaia quantomeno incerta la legittimità dell'azione amministrativa contestata mi pare contrasti con il principio di economicità cui debbono attenersi le pubbliche amministrazioni, credo sia importante richiamare queste ultime a considerare con maggior fiducia le argomentazioni espresse dal Difensore civico, al fine di evitare l'apertura di contenziosi (il cui costo grava sulla collettività, oltretutto sui singoli cittadini interessati) che potrebbero essere ragionevolmente evitati.

Per quanto riguarda i tempi di risposta, riportati nella tabella che segue, il quadro non appare significativamente mutato rispetto all'anno 2005: mediamente, le amministrazioni rispondono a distanza di uno o due mesi, mentre nel 2007 sono cresciute le risposte nei quindici giorni (passate dal 17% al 23%). Si conferma la diminuzione complessiva della risposte a tre mesi (dall'11% del 2005, ai successivi 9% e 10%) o a più di tre mesi (dal 15% al 16% ed al 12%). Sembra quasi ci si stia stabilizzando su di una fascia 'centrale' di risposta che si colloca tra i 30 ed i 60 giorni; dunque credo che se si dovesse fissare – in un futuro testo legislativo che rinnovi la

disciplina del Difensore civico – un termine entro il quale le amministrazioni sono tenute a dare riscontro agli interventi dell’ufficio, tale termine potrebbe ragionevolmente essere stabilito entro i 40 giorni successivi all’invio dell’intervento. Osservo comunque come, anche rispetto ai singoli interventi, diminuiscano progressivamente i casi di mancata risposta da parte delle amministrazioni interpellate, che sembrano aver ormai compreso non solo la doverosità di rispondere alle segnalazioni ed ai quesiti della difesa civica, quanto soprattutto l’ordinarietà, all’interno del sistema amministrativo, di una presenza di garanzia e di tutela qual è quella del Difensore civico la cui azione –come afferma chiaramente la legislazione nazionale e regionale più aggiornata- è finalizzata ad assicurare il rispetto dei principi costituzionali di imparzialità e di buon andamento.

TEMPI DI RISPOSTA AGLI INTERVENTI SCRITTI	2006	2007
Fino a 15 giorni	17%	23%
1 mese	24%	22%
2 mesi	28%	29%
3 mesi	9%	10%
Più di 3 mesi	16%	12%
Interventi senza risposta	4%	2%
Fascicoli senza risposta	2%	1%
Totale	100%	100%
Fascicoli con sollecito	18%	20%

Quest’anno abbiamo ritenuto di inserire una distinzione nella classificazione delle mancate risposte agli interventi (che naturalmente possono essere più d’uno, all’interno del medesimo fascicolo) per poter distinguere quei fascicoli che sono stati chiusi attribuendo loro un esito preciso pur mancando, al loro interno, qualche risposta a singoli interventi (ad esempio, vengono interpellati due enti: l’uno non risponde, l’altro – da cui però dipende la decisione finale – risponde, consentendo di archiviare il fascicolo) dai fascicoli che o sono stati archiviati senza esito (mi riferisco ai già citati sette fascicoli del 2006 e tre del 2007) o sono ancora aperti, in attesa di risposta. Il programma informatico gestisce infatti la mancanza di riscontro ad un nostro intervento

in modo autonomo e distinto rispetto alla gestione complessiva del singolo fascicolo, prospettando di fatto due diverse banche dati cui attingere per la sintesi dell'attività. Un'ultima osservazione meritano gli interventi di sollecito che, come si può osservare, sono stati necessari, rispettivamente, nel 18% e nel 20% dei fascicoli, secondo l'esame di dettaglio riportato nella tabella che segue:

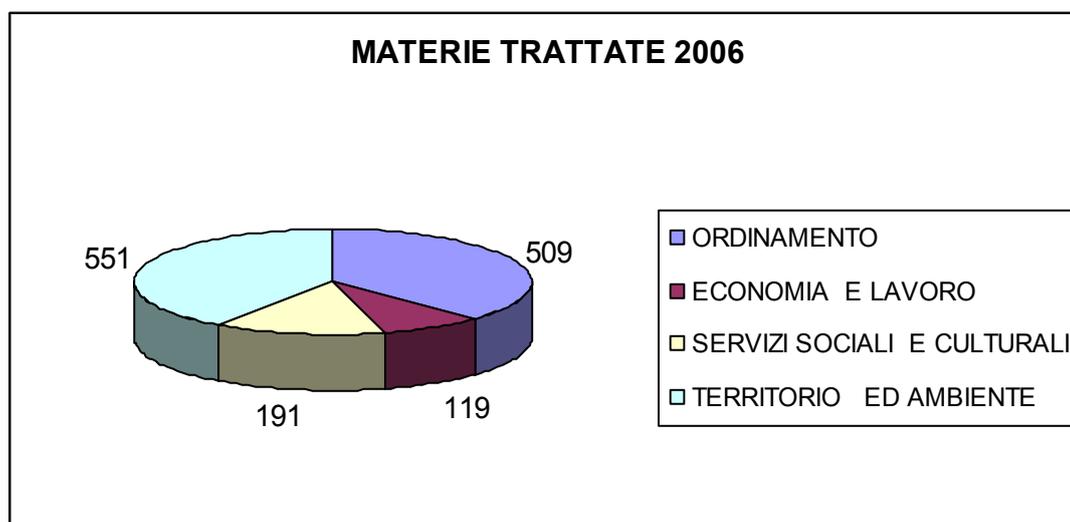
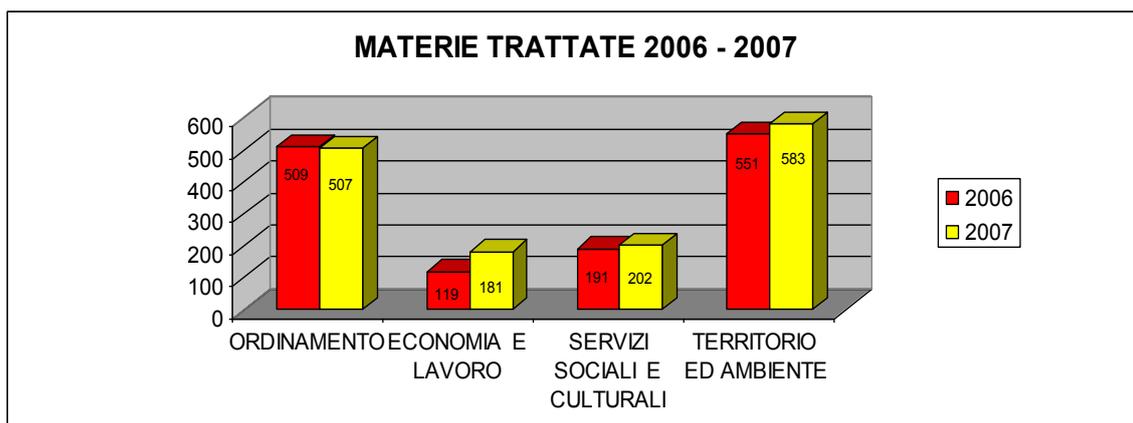
AMMINISTRAZIONI	2006		2007	
	SOLLECITI	%	SOLLECITI	%
Amm ed Enti erogatori di servizi non di competenza	24	8	25	7
Amm periferiche Stato-Enti di servizio nazionali	18	6	20	6
Amministrazioni centrali dello stato	5	2	20	6
Enti con delega ed Enti prov.li e locali di servizio	20	7	31	9
Enti convenzionati	142	46	142	42
Enti non convenzionati	20	7	17	5
Enti vari	6	2	11	3
Provincia autonoma di Trento	72	23	70	21
TOTALE	307	100	336	100

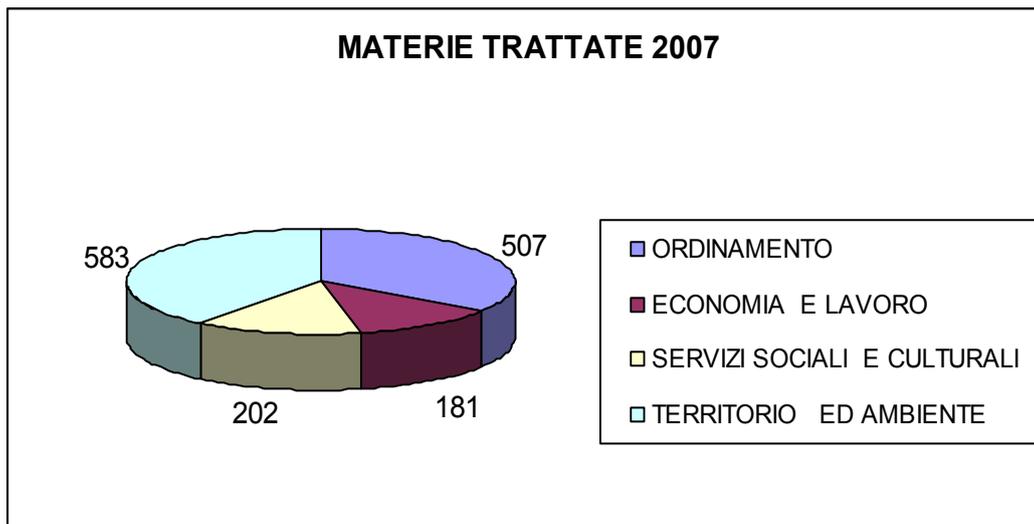
Rispetto all'anno 2005 nel quale, pur con un numero inferiore di fascicoli, i solleciti erano stati ben 337, sembra di poter osservare una lieve ma costante diminuzione del numero assoluto di solleciti inoltrati alle amministrazioni nel biennio esaminato (307 e 336), benchè essi siano da riferirsi ad una ben maggiore quantità di fascicoli e di interventi. Diminuiscono soprattutto i solleciti agli Enti convenzionati (che nel 2007 sono risultati solo il 42% del totale, mentre nel 2005 erano il 48%) ed alle amministrazioni periferiche dello Stato (passati dal 9% al 6% del biennio), con un calo significativo anche dei numeri assoluti. Sono invece aumentati i solleciti indirizzati ad uffici provinciali che sono passati dal 19% del 2005 alla 'punta' del 23% nel 2006, per attestarsi nel 2007 sul 21%. Sarebbe davvero importante ridurre sempre di più questi numeri perché l'attività di sollecito non solo documenta una evidente carenza di attenzione dell'ente interpellato rispetto ai problemi posti dai suoi cittadini per il tramite del Difensore civico, ma comporta anche per il nostro ufficio un evidente lavoro aggiuntivo (che consiste nel riesaminare il fascicolo, valutando caso per caso quale modalità di sollecito adottare, prima di procedere o ad un sollecito verbale o alla

redazione di un sollecito scritto), lavoro che potrebbe agevolmente essere evitato se tutte le amministrazioni garantissero in tempi ragionevoli la loro doverosa risposta. In ogni caso, alla luce dei dati riportati che, come ripeto, documentano una lenta ma costante propensione degli enti a rispondere al Difensore civico senza rendere necessaria un'azione di sollecito, ritengo che si debba essere ottimisti per il futuro.

1.2 Le materie.

Anche per gli anni in commento, i grandi ambiti nei quali si concentra il maggior numero di richieste dei cittadini sono quelli relativi all'ordinamento ed al territorio ed ambiente:





Nel dettaglio si osserva l'apertura di fascicoli in tutte le materie classificate (con l'unica eccezione del diritto internazionale e dunque si rileva una estensione dei quesiti anche in ambiti non toccati in precedenza, in particolare nell'area economica e del lavoro dove è significativo l'incremento di casi (da **108** nel 2005 a **190** nel 2006, a **181** nel 2007). Un altro forte incremento si ha nel settore del territorio che passa dai **453** fascicoli del 2005 ai **551** fascicoli del 2006 ed ai **583** del 2007: le materie più trattate rimangono l'urbanistica e la viabilità, seguite da opere pubbliche ed edilizia abitativa. Significativa, seppur non in numeri assoluti, è la crescita dei quesiti in materia di ambiente (da **2**, ad **8**, a **10**) e di inquinamento (da **9**, a **22**, a **25**) che mi pare documentino finalmente una maggior attenzione da parte di cittadini (singoli ed associati) per i problemi legati alla tutela dell'ecosistema ed alla salubrità dei luoghi di vita e di lavoro.

Analoga crescita hanno avuto le questioni riferite alla sanità (passate da **27**, a **45**, a **48** fascicoli) ed all'igiene e sicurezza pubblica (passate da **48**, a **62**, poi tornate a **50**): sempre più cittadini, da un lato, misurano l'adeguatezza delle prestazioni e dei servizi resi in ambito sanitario e, dall'altro, sollecitano l'amministrazione a vigilare perché le attività svolte dai privati (o le opere da essi realizzate) siano compatibili con i criteri di sicurezza e di tutela della salute pubblica stabiliti dall'ordinamento (abbiamo esempi relativi alla bonifica da amianto, alla realizzazione di camini, alla presenza di stalle in centri abitati, al comportamento indecoroso di frequentatori di locali pubblici e così via). Vediamo comunque la presentazione schematica delle materie:

		2006	2007
1	ORDINAMENTO		
1.1	Elezioni	2	1
1.2	Referendum e Iniziative popolari	3	3
1.3	Enti Pubblici	3	0
1.4	Enti Locali	14	35
1.5	Organizzazione e Personale	75	77
1.6	Attività Amministrativa-Procedimento	3	1
1.7	Trasparenza- rapporti con il cittadino	29	28
1.8	Servizi Pubblici	23	25
1.9	Documenti e Atti	21	36
1.10	Libro Fondiario e Catasto	15	12
1.11	Contratti- Contabilità	39	45
1.12	Tributi e Tariffe	124	132
1.13	Beni Pubblici	19	14
1.14	Giurisdizione civile	75	47
1.15	Giurisdizione penale	7	7
1.16	Sanzioni amministrative	57	44
1.17	Diritto e Rapporti Internazionali	0	0
	TOTALE	509	507

2	ECONOMIA E LAVORO		
2.1	Lavoro collocamento	13	10
2.2	Previdenza e Assicurazioni sociali	25	27
2.3	Agricoltura	24	21
2.4	Zootecnia	2	1
2.5	Foreste	4	3
2.6	Usi ivici	7	5
2.7	Credito	0	2
2.8	Miniere, cave e acque mnerali	1	1
2.9	Energia	4	9
2.10	Industria	2	1
2.11	Artigianato	3	0
2.12	Commercio	6	7
2.13	Esercizi Pubblici	8	3
2.14	Turismo	1	4
2.15	Immigrazione ed Emigrazione	19	87
	TOTALE	119	181
3	SERVIZI SOCIALI E CULTURALI		

3.1	Assistenza e Volontariato	34	43
3.2	Sanità	45	48
3.3	Igiene e Sicurezza pubblica	62	50
3.4	Scuola e Istruzione	24	36
3.5	Formazione Professionale	3	3
3.6	Scuola dell'Infanzia e Asili nido	11	8
3.7	Sport e Attività ricreative	7	10
3.8	Beni e Attività culturali	4	4
3.9	Minoranze etniche e linguistiche	1	0
	TOTALE	191	202
4	TERRITORIO ED AMBIENTE		
4.1	Urbanistica	188	193
4.2	Espropriazioni	62	58
4.3	Acque Pubbliche e Opere Idrauliche	12	20
4.4	Opere pubbliche	79	69
4.5	Protezione civile	1	2
4.6	Edilizia Abitativa	83	111
4.7	Trasporti-viabilità-diritto della strada	91	88
4.8	Tutela dell'ambiente e del paesaggio	8	10
4.9	Inquinamento	22	25
4.10	Tutela della flora e della fauna, caccia e pesca	5	7
	TOTALE	551	583
	TOTALE GENERALE	1370	1473

Come ripeto, il settore in cui permangono alte, molto alte le rimostranze dei cittadini è quello urbanistico – laddove confluiscono anche, come forse è utile ricordare, le delicate questioni legate agli abusi edilizi - che si conferma essere un settore nel quale le amministrazioni comunali sono chiamate con sempre maggior frequenza a misurarsi con una reale imparzialità ed equanimità di trattamento. Accanto alle questioni legate alla difficile comprensibilità ed accettabilità delle procedure di sanatoria (già rilevate nella Relazione precedente), si pongono i problemi derivanti dai dubbi sulla effettiva terzietà di amministratori e funzionari. Ciò che spesso viene lamentato dai cittadini è la mancanza di imparzialità da parte di soggetti che da molti anni operano all'interno del medesimo ente: certo, se da un lato viene loro riconosciuta una evidente esperienza (che pure non sempre coincide con un'altrettanto sicura competenza), dall'altro viene però riscontrato un loro eccessivo (e purtroppo, in diversi casi pernicioso) coinvolgimento con la realtà locale, che si traduce in una non chiara

selezione degli interessi considerati degni di tutela. Casi di disparità di trattamento, mancanza di trasparenza, carenza di comunicazione, omissione o ritardo immotivato trovano terreno fertile laddove l'esercizio di funzioni pubbliche si confonde con finalità diverse dal soddisfacimento degli interessi pubblici ad esse connessi e porta a selezionare interessi o aspettative di natura prettamente privata e personale.

Va detto che mentre, almeno in teoria, gli amministratori sono sottoposti alla valutazione dei loro cittadini-elettori, che ogni quinquennio sono chiamati a scegliere – purchè vi siano liste alternative, naturalmente – i loro rappresentanti nei consigli e negli esecutivi, formulando così indirettamente un giudizio sull'operato da loro svolto nel mandato precedente, diversa è la situazione per quanto riguarda i funzionari che magari rimangono per l'intera loro vita lavorativa all'interno di un medesimo ente. I problemi si pongono soprattutto con riferimento ai funzionari che svolgono attività di controllo (per esempio i tecnici, naturalmente sia provinciali che comunali, o i vigili urbani) quando la troppa stretta vicinanza o conoscenza del territorio e delle persone che lo abitano rischia di tradursi in eccessiva benevolenza (la logica, tutta italiana, del 'chiudere un occhio') se non in vere e proprie parzialità. Si potrebbe ipotizzare, tra i possibili correttivi, l'introduzione di forme di mobilità che permettano – soprattutto con riferimento al delicatissimo settore urbanistico ed edilizio – di far 'girare' sul territorio trentino i funzionari, evitando così che possano insorgere condizioni favorevoli ad offuscarne la necessaria imparzialità (ad esempio, è noto il rischio derivante dall'instaurarsi di legami troppo stretti con le 'lobbies', soprattutto economiche, locali e non) cosicchè, attraverso un costante rinnovo di esperienze e scambio di competenze, si favorisca una rigorosa terzietà dei soggetti preposti all'esercizio delle funzioni pubbliche e si consolidi una rinnovata fiducia dei cittadini che superi i sospetti, fondati o meno che essi siano, nei confronti di chi opera all'interno dell'amministrazione. Vorrei aggiungere che ciò vale per tutte le amministrazioni, qualsiasi sia la loro dimensione organizzativa: la logica del ricambio è necessario entri a far parte della cultura non solo politica ma anche burocratica delle nostre istituzioni territoriali.

Ricordo, in conclusione, che lo stesso **codice di comportamento** dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni (approvato con decreto della Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento della funzione pubblica 28 novembre 2000 e riportato negli Allegati) sancisce rigorosamente e dettagliatamente i doveri di imparzialità cui tutti i

dipendenti pubblici devono attenersi (e cui certamente la gran parte di essi si attiene): le amministrazioni dovrebbero dunque rafforzare e rendere ben visibile l'impegno di terzietà nei confronti dei propri cittadini, eliminando ogni seppur minimo sospetto che vi sia spazio per interessi privati laddove si esercitano funzioni pubbliche.

Vorrei altresì sottolineare la crescente richiesta di interventi da parte di **cittadini stranieri** (parliamo di 41 persone, appartenenti a 17 nazioni, per il 2006 e di 89 persone, appartenenti a 26 nazioni, di cui due comunitarie, per il 2007) che, o direttamente o attraverso i funzionari che operano presso il CINFORMI, si rivolgono al nostro ufficio. Vorrei sottolineare che la difesa civica deve essere considerato un servizio a disposizione di **tutti** i cittadini, siano essi italiani, siano essi stranieri: ciò che conta è la residenza sul nostro territorio provinciale e dunque l'appartenenza alla comunità allargata al cui servizio il nostro ufficio si pone. Purtroppo, le nostre competenze in materia di immigrazione sono inesistenti e dunque abbiamo pochi margini di successo nel rapportarci, come di frequente accade, con le nostre rappresentanze diplomatiche all'estero. In particolare, abbiamo aperto nel 2006 **19** fascicoli e nel 2007 **87** fascicoli (rispetto ai **9** del 2005), la maggior parte dei quali riferiti ad istanze di ricongiungimento familiare ed al conseguente rilascio di visti di ingresso da parte dei consolati italiani. In tutti questi casi, il nostro intervento è consistito nel segnalare via *mail* ai consolati competenti la necessità di definire le procedure (magari giacenti da mesi), ottenendo generalmente (salvo i silenzi di Shanghai e Casablanca e le bizzarrie di Lagos) risposte non solo abbastanza tempestive ma anche positive: in quasi tutti i casi di ricongiungimento o di ingresso per motivi di lavoro sono stati prontamente rilasciati i visti e le persone interessate hanno potuto raggiungere i loro familiari o le loro occupazioni in Trentino. Credo sia doveroso ringraziare i funzionari interpellati che hanno sempre collaborato efficacemente per risolvere i singoli casi segnalati e che operano purtroppo in condizioni organizzative assolutamente inadeguate rispetto al carico di lavoro che grava su talune rappresentanze consolari italiane all'estero (in particolare Bucarest, Kiev e Islamabad), come peraltro abbiamo segnalato nella Relazione allo Stato. Naturalmente, l'ottenimento di esiti positivi in questo delicato settore, nel quale i cittadini stranieri sono privi di qualsiasi tutela e lo stesso CINFORMI non riesce ad ottenere riscontri adeguati dalle istituzioni

interpellate, ci sprona a continuare nel nostro impegno, nella speranza di avviare una buona prassi riconosciuta come tale dalla stessa amministrazione degli esteri.

Concludo questa breve rassegna a commento delle materie oggetto dell'attività dell'ufficio sottolineando che l'estrema eterogeneità delle questioni obbliga ciascuno di noi ad essere non solo costantemente aggiornato su legislazione e giurisprudenza, ma anche in grado di approfondire comunque una molteplicità di temi. Ciò comporta un impegno non indifferente: si pensi che per ciascuna problematica esaminata – a condizione, ovviamente, che non ci si voglia limitare ad una mera trasmissione di documenti – lo studio richiesto è identico, nella sostanza ed anche nella forma, a quello effettuato da uno studio legale, ancorchè la nostra attività stragiudiziale e di composizione bonaria delle potenziali controversie sia sempre improntata a necessaria terzietà ed imparzialità di giudizio, che sono di fatto i tratti caratteristici della difesa civica quale 'magistratura di persuasione'. In termini concreti, citando alla rinfusa alcuni casi trattati, dai più semplici ai più complessi: un fondo connesso ad un particella edificiale è pertinenza ai fini ICI solo se risulti tale in base alle risultanze catastali o il rapporto di pertinenza ha natura oggettiva, prescindendo cioè dalle mere risultanze citate? Un muro che delimita una proprietà, fa distanza, ai sensi del codice civile e delle norme integratrici contenute nei piani urbanistici? Quando sì e quando no? Quando una cartella di pagamento concernente un'infrazione del codice della strada è impugnabile esclusivamente per i vizi della cartella stessa e quando si può invece impugnare la cartella contestando il merito della sanzione da cui la cartella trae origine? Le distanze minime fra i fabbricati sono quelle fissate dai piani regolatori generali o esiste una distanza minima – diversa da quella civilistica – che deve essere rispettata comunque, senza che nessuno strumento urbanistico possa violarla? Può un comune, attraverso una zonizzazione, delimitare un'area in cui i gestori degli impianti di telefonia mobile debbono collocare i propri ripetitori o la collocazione degli stessi è libera? Può un comune attuare la revoca sanzionatoria di una licenza per l'esercizio del servizio di taxi ininterrottamente goduta da 20 anni, alla luce di un reato risalente a 10 anni or sono, giustificando tale imponente ritardo col dire che mancano norme prescrizionali specifiche – o generali – applicabili all'illecito *de quo* (una norma generale esiste: l'art. 28 della l. 689/1981, ma riguarda solo le sanzioni pecuniarie), e che pertanto l'illecito medesimo è ancora sanzionabile? Un diritto di proprietà a tutt'oggi intavolato a favore

di un privato su beni del demanio lacuale (occupazione di uno specchio d'acqua con una struttura immobile) sulla base della normativa vigente in epoca austroungarica – diritto da sempre, sino al 2001, indiscusso – è opponibile a tutt'oggi all'Ente pubblico, o il proprietario deve corrispondere le svariate decine di migliaia di euro richiestegli a titolo di arretrati per la concessione di utilizzo del bene “demaniale privato”? Può essere invocato l'istituto della *dicatio ad patriam* per sostenere l'esistenza di una servitù di uso pubblico e di conseguenza limitare la disponibilità di un terreno in capo al privato proprietario? Può legittimamente essere limitato il diritto di accesso agli atti di società per azioni che erogano servizi di rilevanza pubblica?

Si tratta di solo alcune tra le questioni portate all'attenzione dell'ufficio del Difensore civico (per chi lo desiderasse, in chiusura della Relazione è presentata una breve rassegna di interventi che esemplificano, almeno indicativamente, le diverse tipologie di temi trattati) ma è evidente l'impegno che una simile varietà e complessità di quesiti o di situazioni richiede all'ufficio: per ciascun quesito, tuttavia, cerchiamo di dare non solo risposte di natura informativa al cittadino ma soprattutto indicazioni giuridicamente adeguate alle amministrazioni, al fine di garantire l'effettivo rispetto dei principi di imparzialità e di buon andamento, favorendo una costante crescita di conoscenza e di competenza in noi e nei nostri interlocutori.

1.3 La conoscenza dell'istituto.

Questo biennio è stato, per la Difensore civico, ricco di occasioni di incontro con i cittadini, con una notevole richiesta di presenza sul territorio provinciale che sono stata ben felice di soddisfare. Per una più agevole panoramica delle iniziative realizzate sono state predisposte, con riferimento alle due annate, tre tabelle: la prima relativa alle conferenze pubbliche organizzate da enti locali, associazioni o circoli (molto propositivi sono stati, come si potrà osservare, i circoli ACLI), la seconda relativa alle lezioni sul Difensore civico svolte presso le sedi della Università della terza età e la terza relativa agli incontri con gli studenti in visita al Consiglio Provinciale o, in alcuni casi, direttamente presso gli istituti scolastici che hanno richiesto la presenza del Difensore civico.

INCONTRI POPOLAZIONE 2006

DATA INCONTRO	ENTE ORGANIZZATORE	TEMA
3 febbraio 2006	COMUNE DI TENNA	Ruolo e funzioni del Difensore civico
9 febbraio 2006	CIRCOLO ACLI "S. BARTOLOMEO" di TRENTO	Difensore civico e cittadini: alla scoperta di una tutela poco conosciuta
9 marzo 2006 (h. 20,30)	CIRCOLO ACLI di MATTARELLO	Difensore civico e cittadini: alla scoperta di una tutela poco conosciuta
9 marzo 2006 (h. 15,00)	CIRCOLO ACLI di SARDAGNA	Difensore civico e cittadini: alla scoperta di una tutela poco conosciuta
10 marzo 2006	CIRCOLO ANZIANI di MATTARELLO	Il Difensore civico: ruolo e funzioni
21 marzo 2006	BARYCENTRO - TRENTO	I cittadini scoprono il Difensore civico
30 marzo 2006	CIRCOLO ANZIANI di VERMIGLIO	Il Difensore civico: ruolo e funzioni
18 ottobre 2006	CIRCOLO ACLI di PRE' BIACESA	Difensore civico e cittadini: alla scoperta di una tutela poco conosciuta
3 novembre 2006	CIRCOLO ACLI di GRUMO - SAN MICHELE	Il Difensore civico e la tutela dei cittadini nei confronti della pubblica amministrazione
13 novembre 2006	CIRCOLO CULTURALE "S. VALENTINO" di VALSORDA	Alla scoperta del Difensore civico

INCONTRI POPOLAZIONE 2007

DATA INCONTRO	ENTE ORGANIZZATORE	TEMA
30 gennaio 2007	CIRCOLO ACLI DI POVO	Il Difensore Civico e la tutela dei diritti dei cittadini nei confronti della Pubblica amministrazione.
13 febbraio 2007	CIRCOLO ACLI DI STORO	Il Difensore Civico e la tutela dei diritti dei cittadini nei confronti della Pubblica amministrazione
27 febbraio 2007	CIRCOLO COMUNITARIO DI MONTEVACCINO	Conosciamo il Difensore Civico e le sue funzioni a tutela dei cittadini.
6 marzo 2007	COMUNE DI FAVER	Presentazione della figura del Difensore Civico

27 marzo 2007	CIRCOLO ACLI DI CLES	Il Difensore Civico e la tutela dei diritti dei cittadini nei confronti della Pubblica amministrazione.
3 maggio 2007	CIRCOLO "L'ALLERGIA" DI RAVINA	Il Difensore civico: un servizio importante a difesa del cittadino.
24 maggio 2007	CIRCOLO ANZIANI DI TIONE	Presentazione della figura del Difensore Civico
11 giugno 2007	COMUNE DI TONADICO	Presentazione della figura del Difensore Civico
25 luglio 2007	ASSOCIAZIONE AMICI DELL'ALTOPIANO DI FOLGARIA	Presentazione della figura del Difensore Civico
17 agosto 2007	LAVARONE ESTATE	Dialogo sul Difensore civico
5 ottobre 2007	UNION AUTONOMISTA LADINA, CANAZEI	Il Difensore civico e le garanzie di imparzialità nel rapporto tra cittadini e Pubblica Amministrazione
11 ottobre 2007	FEDERAZIONE TRENTINA COOPERATIVE - TRENTO	Cittadinanza.
25 ottobre 2007	TAVOLO delle POLITICHE GIOVANILI DI VERVO'	Introduzione ai temi della cittadinanza: diritti e doveri dei cittadini.
6 novembre 2007	PAT – SERVIZIO CIVILE NAZIONALE (RIVA DEL GARDA)	Corso di formazione generale giovani in servizio civile: "Essere cittadini attivi".
9 novembre 2007	TAVOLO delle POLITICHE GIOVANILI DEL PRIMIERO	Introduzione ai temi della cittadinanza: diritti e doveri dei cittadini.
16 novembre 2007	CONFERENZA REGIONALE VOLONTARIATO GIUSTIZIA DEL TRENTO ALTO ADIGE (TRENTO)	L'esperienza del Difensore civico trentino in carcere
29 novembre 2007	CIRCOLO ACLI di MORI	Il Difensore Civico e la tutela dei diritti dei cittadini nei confronti della Pubblica amministrazione.
30 novembre 2007 (h.20.30)	CONSIGLIO COMUNALE di ROMENO	Incontro con i neo-maggioresni su "Diritti e doveri per una cittadinanza attiva".
30 novembre 2007 (h.10.30)	ISTITUTO REGIONALE STUDI RICERCA SOCIALE, TRENTO	Presentazione della figura del Difensore civico
4 dicembre 2007	COMUNE di PREDAZZO	Presentazione della figura del Difensore civico

11 dicembre 2007	PARTITO SOCIALISTA di PERGINE	Presentazione della figura del Difensore civico
17 dicembre 2007	CIRCOLO ANZIANI di TORCEGNO, SCURELLE E RONCEGNO	Presentazione della figura del Difensore civico

**LEZIONI
UNIVERSITA' DELLA TERZA ETA' E
DEL TEMPO LIBERO 2006**

NUM. INC.	DATA INCONTRO	LUOGO
1	24 gennaio 2006	PINZOLO
2	31 gennaio 2006	LUSERNA
3	6 febbraio 2006	LAVIS
4	15 febbraio 2006	BOSENTINO
5	22 febbraio 2006	TRENTO
6	24 febbraio 2006	TRENTO
7	1 marzo 2006	TRENTO
8	8 marzo 2006	TRENTO
9	15 marzo 2006	TRENTO
10	27 marzo 2006	S. CROCE BLEGGIO
11	4 aprile 2006	MOENA
12	19 dicembre 2006	S. MICHELE ALL'ADIGE

**LEZIONI
UNIVERSITA' DELLA TERZA ETA' E
DEL TEMPO LIBERO 2007**

NUM. INC.	DATA INCONTRO	LUOGO
1	12 gennaio 2007	ALDENO
2	29 gennaio 2007	VEZZANO
3	16 febbraio 2007	DIMARO
4	28 febbraio 2007	NOMI
5	26 marzo 2007	BASELGA DI PINE'
6	5 novembre 2007	ROVERE' DELLA LUNA
7	16 novembre 2007	TRENTO
8	19 novembre 2007	CONDINO
9	30 novembre 2007	TRENTO
10	3 dicembre 2007	FAEDO
11	13 dicembre 2007	OSSANA
12	14 dicembre 2007	TRENTO

INCONTRI CON SCUOLE 2006

N.INC.	DATA INCONTRO	SCUOLA	PROVENIENZA	LEZIONE
1	8 febbraio 2006	Istituto Tecnico Commerciale e per Geometri "Fontana"	ROVERETO	Incontro con Il Difensore civico
2	8 febbraio 2006	Liceo "Russel"	CLES	Incontro con Il Difensore civico
3	14 febbraio 2006	Scuola Media "Manzoni"	TRENTO	Incontro con Il Difensore civico
4	1 marzo 2006	Istituto d'Istruzione superiore "Martini"	MEZZOLOMBARDO	Incontro con Il Difensore civico
5	8 marzo 2006	Istituto d'Istruzione superiore "Martini"	MEZZOLOMBARDO	Incontro con Il Difensore civico
6	15 marzo 2006	Liceo serale "Rosmini"	TRENTO	Difensore civico e partecipazione dei cittadini
7	4 aprile 2006	Istituto d'Istruzione superiore "Martini"	MEZZOLOMBARDO	Incontro con Il Difensore civico
8	6 aprile 2006	Istituto d'Istruzione superiore "Martini"	MEZZOLOMBARDO (sede di OSSANA)	Incontro con Il Difensore civico
9	2 maggio 2006	Scuole Elementari	IMER E SAN MARTINO DI CASTROZZA	Incontro con Il Difensore civico
10	25 maggio 2006	Scuola Media "Alta Val di Sole"	FUCINE DI OSSANA	Incontro con Il Difensore civico
11	30 maggio 2006	Liceo serale "Rosmini"	TRENTO	Intervento alla "Festa della Costituzione"

INCONTRI CON SCUOLE 2007

N.INC.	DATA INCONTRO	SCUOLA	PROVENIENZA	LEZIONE
1	9 gennaio 2007	Istituto d'Istruzione "Martini"	MEZZOLOMBARDO	Incontro con Il Difensore civico
2	10 gennaio 2007	Istituto d'Istruzione "Martini"	MEZZOLOMBARDO	Incontro con Il Difensore civico
3	30 gennaio 2007	Istituto d'Istruzione "La Rosa Bianca"	PREDAZZO	Incontro con Il Difensore civico
4	1 febbraio 2007	Scuola Elementare	VOLANO	Incontro con Il Difensore civico
5	15 febbraio 2007	Liceo classico "G.Prati"	TRENTO	Intervento nell'ambito del "Progetto legalità".
6	15 marzo 2007	Istituto Agrario di S. Michele	S. MICHELE ALL'ADIGE	Incontro con Il Difensore civico
7	21 marzo 2007	Scuola Elementare	CALAVINO	Incontro con Il Difensore civico
8	22 marzo 2007	Istituto d'Istruzione Superiore "Degasperì"	BORGO VALSUGANA	Incontro con Il Difensore civico
9	4 marzo 2007	Istituto d'Istruzione Superiore "Martini"	MEZZOLOMBARDO	Incontro con Il Difensore civico
10	3 aprile 2007	Liceo Ginnasio "A.Rosmini"	ROVERETO	La partecipazione dei giovani alla società civile: diritti e doveri dei cittadini.
11	10 maggio 2007	Scuola Elementare "Regina Elena"	ROVERETO	Incontro con Il Difensore civico
12	16 maggio 2007	Scuola Elementare "Regina Elena"	ROVERETO	Incontro con Il Difensore civico

13	27 novembre 2007	Liceo Classico "G.Prati"	TRENTO	Intervento nell'ambito del "Progetto Legalità"
14	10 dicembre 2007	Istituto di istruzione superiore	FIERA DI PRIMIERO	Presentazione della figura del Difensore civico

Vorrei ricordare anche la partecipazione della Direttrice dell'Ufficio, dott. Maria Ravelli, al progetto **"Giovani, memoria ed identità territoriale: la storia ed il futuro dell'Autonomia"**, progetto promosso dalla Sindaco di Nave San Rocco e realizzato dalla stessa amministrazione comunale in collaborazione con quelle di Roverè della Luna e Faedo. Il coinvolgimento del Difensore civico in un progetto che ha interessato decine di giovani della zona e che ha riguardato l'approfondimento di argomenti e luoghi di grande rilevanza istituzionale e storica (si pensi alla visita al Parlamento nazionale, alle istituzioni di Bruxelles, ma anche al campo di concentramento di Dachau) ci è sembrato molto significativo, così come particolarmente gradito è stato anche l'invito rivolto al nostro ufficio per la partecipazione alla serata conclusiva svoltasi presso il teatro del Comune di Nave San Rocco, in occasione della quale è stato proiettato un video con la registrazione dei vari incontri e delle varie esperienze.

Segnalo anche la lezione sulle funzioni del Difensore civico trentino tenuta al corso seminariale di **"Tutela dei diritti negli enti locali"** del prof. Alfonso Celotto, per il Corso di Laurea Magistrale di Giurisprudenza presso l'omonima Facoltà dell'Università degli studi 'Roma tre'. Nell'esercitazione che è seguita alla lezione teorica sono stati presentati alcuni casi, tra quelli trattati dall'ufficio, sui quali gli studenti hanno elaborato proprie proposte risolutive e che sono riportati, per completezza, nella tabella che segue.

LEZIONE 9 Maggio 2006 – Difensore civico Provincia autonoma di Trento
Corso “Tutela dei diritti negli enti locali”
Prof. ALFONSO CELOTTO – Facoltà di Giurisprudenza
Roma Tre

Casi presentati:

1. Il Comune acquisisce al demanio una strada privata; alcuni abitanti sono preoccupati per come verranno eventualmente modificate le zone fino ad allora utilizzate a parcheggio ed a deposito rifiuti. Che fare?
2. Il Comune richiede, a distanza di qualche anno, il pagamento degli oneri di concessione ad un cittadino che ne era stato esentato al momento del restauro della casa di prima abitazione e motiva la richiesta sulla attuale mancanza del requisito della residenza. Tale requisito esisteva però al momento dell'esenzione, come prevedeva la legge allora in vigore. Che fare?
3. Il Comune nega al consigliere di minoranza l'accesso ai dati dei contribuenti ICI e TARSU, invocando esigenze di privacy. Che fare?
4. Il Comune nega ad un cittadino l'accesso ai verbali della polizia municipale, da lui sollecitata a compiere un sopralluogo presso un vicino di casa che svolgeva attività di falegnameria apparentemente senza autorizzazione. Che fare?
5. L'Azienda sanitaria invia un richiamo scritto ad un primario che ha segnalato alla stampa alcuni problemi relativi al suo reparto, in precedenza già inutilmente segnalati agli organi competenti dell'Azienda stessa. Che fare?
6. La Provincia, nell'ambito della valutazione del proprio personale, adotta una 'valutazione media' per i dipendenti comandati presso altre amministrazioni; l'applicazione di tale valutazione media, oltre a creare una disparità tra dipendenti a parità di impegno lavorativo, si ripercuote negativamente sulla progressione economica. Che fare?
7. La Provincia non riconosce al momento del passaggio in ruolo come insegnante di scuola elementare il servizio precedentemente prestato come insegnante di scuola materna, di fatto penalizzando la ricostruzione di carriera di molti professionisti. Che fare?
8. L'INPS sede di Trento ritiene di applicare la disciplina in materia di congedo per l'assistenza al figlio disabile secondo una tempistica che non corrisponde alle necessità del lavoratore e della sua famiglia. Che fare?
9. L'Ambasciata di Bucarest ha attivato un sistema di prenotazione on line degli appuntamenti per ottenere il rilascio della dichiarazione di valore, cioè del documento di riconoscimento dei titoli di studio rumeni. Il sistema non funziona agevolmente, con il risultato che le attese sono lunghe mesi e creano non poche difficoltà sia ai diretti interessati sia alle amministrazioni, ad esempio, sanitarie che richiedono queste professionalità. Che fare?
10. Le norme che regolamentano la presenza di stranieri sul territorio italiano prevedono che sia possibile agli stranieri regolarmente soggiornanti che abbiano conseguito la laurea o la laurea specialistica in Italia di convertire il permesso di soggiorno per motivi di studio in permesso di soggiorno per motivi di lavoro. Le norme però non parlano del dottorato di ricerca che costituisce il terzo livello di formazione universitaria previsto dalla legge in materia: vuol dire che lo straniero che ha conseguito il dottorato di ricerca in Italia non può convertire il suo permesso di studio in permesso di lavoro. Che fare?

Per quanto riguarda invece la partecipazione a **Convegni e Seminari di studio**, osservo che le due annate in esame sono state particolarmente impegnative anche su questo fronte. Vorrei richiamare, in particolare, la partecipazione al **5° Seminario dei Difensori civici regionali degli Stati membri dell'Unione europea** (Londra 19-21 novembre 2006), nel quale un centinaio tra *Ombudsman* e funzionari si sono confrontati sulla *“Promozione della buona amministrazione e la difesa dei diritti dei cittadini nella UE”* allo scopo di condividere le forme di intervento utilizzate dai Difensori civici regionali europei (in particolare italiani, inglesi, spagnoli, tedeschi e austriaci) per la risoluzione delle dispute al fine di individuare tra queste, se possibile, le modalità migliori o comunque le più efficaci. Purtroppo, manca all'ufficio il tempo per approfondire il profilo comparatistico della nostra attività e per coltivare rapporti di scambio e di confronto con le colleghe ed i colleghi che, a livello europeo, svolgono funzioni analoghe alle nostre. Tuttavia, l'esperienza trasversale degli *ombudsman* regionali europei ha portato a sottolineare, in conclusione al Seminario di Londra, l'esistenza di una vera e propria **“social necessity of the Ombudsman service”**, di fronte alla quale il nostro ruolo istituzionale è chiamato ad assicurare un sempre maggior impegno operativo, diffondendo con ogni mezzo una esauriente conoscenza degli strumenti della difesa civica così da garantire realmente a tutti i cittadini l'accesso a tale servizio.

Vorrei, in conclusione, ricordare la realizzazione della **II Conferenza di lavoro delle amministrazioni comunali convenzionate con il Difensore civico della Provincia autonoma di Trento, “Il Cittadino, il Comune e il Difensore civico”**, organizzata il 2 dicembre 2006 in collaborazione con il Consiglio delle autonomie locali, il Consorzio dei Comuni e la Presidenza del Consiglio provinciale. La Conferenza si è tenuta esattamente a quindici anni di distanza dall'analogo incontro di lavoro con i Comuni convenzionati, promosso nel 1991 dall'allora Difensore civico dott. Enrico Bolognani, ed aveva lo scopo di esaminare la funzione svolta dall'ufficio del Difensore civico nell'ambito dei rapporti tra amministrazioni e cittadini. Programma e trascrizione degli interventi (non rivisti dai relatori, e me ne scuso) sono riportati negli Allegati che seguono il testo.

CONVEGNI 2006

DATA	LUOGO	ORGANIZZATORI	TITOLO	INTERVENTO
01/03/2006	PADOVA	Università degli Studi Facoltà Scienze politiche	L'attualità del Difensore Civico: Sulla forma di vita di un'istituzione post-moderna	Relazione: "Il modello del DC trentino"
24/03/2006	CASTIGLIONCELLO	Comune di Livorno e Rosignano marittimo	"La Difesa civica locale: esperienze a confronto"	Relazione: "Il DC trentino: un'esperienza particolare"
08/05/2006	TRENTO	Università degli Studi Facoltà Giurisprudenza	Presentazione del volume "Disabilità e libertà dal bisogno. L'anagrafe dell'handicap della PAT.	Intervento introduttivo.
25/05/02006	TRENTO	Centro Italiano femminile (CIF) Pastorale sociale del lavoro	"Immigrazione e integrazione"	Relazione: "Problemi delle persone immigrate dall'osservatorio del D.C."
11-13 06/2006	VIENNA	Volksanwaltschaft e International Ombudsman Institute	European Ombudsman Meeting	Interventi nei <i>working groups</i> sulla Giurisdizione e sui Diritti umani.
23/06/02006	LEVICO	Coordinamento Enti e associazioni di volontariato penitenziario - SEAC	XXVIII SEMINARIO di STUDI "Controllati e controllori (dentro e fuori il carcere)"	Intervento nel Dibattito.

CONVEGNI 2007

DATA	LUOGO	ORGANIZZATORI	TITOLO	INTERVENTO
7 febbraio	RIVA DEL GARDA	CITTADINANZATTIVA	Cittadini attivi e legalità. Trentino e Calabria alleati contro la mafia.	Relazione: Difesa civica e legalità
28 febbraio	SPIAZZO	ASSOCIAZIONE DONNE RENDENA	Il Difensore civico, autorità indipendente al servizio del cittadino.	Relazione: Difensore civico e legalità
9 marzo	ROVERETO	ACLI, CIF, Caritas decanale	Senso e futuro della politica.	Moderatrice dell'incontro.
13 marzo	TRENTO	LIONS CLUBS	Difensore civico e Giudice di pace	Relazione: L'istituto del Difensore civico
20 marzo	PADOVA	UNIVERSITA' DI PADOVA	Corso sulla difesa civica istituzionale dalla Città alla U.E.	Lezione: La Difesa civica in Italia: profili normativi
17 aprile	PADOVA	UNIVERSITA' DI PADOVA	Corso sulla difesa civica istituzionale dalla Città alla U.E.	Lezione: Le forme di difesa civica comunale
20 aprile	ROVERETO	ACLI, CIF, CARITAS decanale	Per una democrazia compiuta (Incontro con Fernanda Contri)	Moderatrice dell'incontro.
17 maggio	TRENTO	CORTE DEI CONTI	Pubblica amministrazione e responsabilità: esperienze a confronto.	Partecipazione alla Tavola rotonda.
9 giugno	ASCOLI PICENO	COORDINAMENTO DIFENSORI CIVICI DELLE MARCHE	Cittadinanza e istituzioni locali: il ruolo del Difensore civico.	Partecipazione alla Tavola rotonda.
12 giugno	TRENTO	CENTRO ECOLOGIA ALPINA	Le Alpi. Prospettive di (R)esistenza in montagna.	Intervento di presentazione della ricerca.
10 luglio	LUSERNA	CENTRO ECOLOGIA ALPINA	Le Alpi. Prospettive di (R)esistenza in montagna.	Intervento di presentazione della ricerca.
17 luglio	TERRAGNOLO	CENTRO ECOLOGIA ALPINA	Le Alpi. Prospettive di (R)esistenza in montagna.	Intervento di presentazione della ricerca.
22 settembre	TRENTO	Associazione A.D.Ele.	Il Trentino che vorremmo: verso la democrazia paritaria.	Relazione: La rappresentanza delle donne in politica.

8 ottobre	TRENTO	PAT - TRANSCRIME	Gli stranieri in carcere tra esclusione e inclusione: l'esperienza trentina.	Partecipazione alla Tavola rotonda "Cosa è stato fatto e cosa si può fare in Trentino?".
22 ottobre	TRENTO	Associazione 'Prospettive'	Strategie per intervenire con minori e famiglie in difficoltà	Partecipazione alla Tavola rotonda degli interlocutori istituzionali.
8 novembre	BOLOGNA	COMPA- Salone europeo della comunicazione pubblica	Comunicare la PA in tempi di 'anti-politica': la difesa civica.	Partecipazione alla Tavola rotonda.

1.4 I rapporti istituzionali.

Per quanto riguarda i rapporti istituzionali, vanno prima di tutto ricordate le nuove **convenzioni** sottoscritte con i comuni di **Faver (2006)**, di **Vermiglio**, di **Tonadico**, di **Imer**, di **Vallarsa**, di **Valda (2007)** e con il **Consorzio B.I.M. del Sarca-Mincio-Garda** (che risulta essere il primo Bacino imbrifero montano convenzionato con il Difensore civico provinciale). Al **2007** risultano dunque **170** i Comuni convenzionati con l'ufficio ma, pur rappresentando in assoluto un numero significativo in relazione alla totalità dei Comuni trentini, non costituiscono ancora un traguardo definitivo: per assicurare a tutti i cittadini della nostra Provincia il servizio della difesa civica è necessario convincere i cinquantadue Comuni ancora mancanti (ricordo che S. Lorenzo in Banale ha da anni un proprio Difensore civico) a dotarsi della convenzione. Peraltro, questo passo non appare così difficile da compiere perché già ora le amministrazioni non convenzionate garantiscono sempre una risposta agli interventi del Difensore civico, in uno spirito di collaborazione istituzionale che meriterebbe di essere, per così dire, consolidato attraverso l'assunzione di un reciproco impegno che certamente i cittadini apprezzerebbero.

- Per quanto attiene i rapporti con il **Consiglio provinciale**, la Difensore civico ha partecipato alle audizioni della **Prima Commissione** in due occasioni : il 28 settembre 2006 per l'esame del Disegno di legge n.176/2006 ("Procedure di assunzione di personale presso la Provincia autonoma di Trento e i relativi enti funzionali") ed il 7 dicembre 2006 per l'esame del Disegno di legge n.135/2005 ("Modifiche della legge

provinciale 30 novembre 1992, n.23 <Principi per la democratizzazione, la semplificazione e la partecipazione all'azione amministrativa provinciale e norme in materia di procedimento amministrativo>”). Le note inviate al Presidente della Commissione e contenenti le osservazioni dell'ufficio sui due disegni di legge sono riportate negli Allegati. La Difensore civico ha inoltre partecipato alle audizioni della **Quarta Commissione** (23 gennaio 2007) per l'esame del disegno di legge n. 49 “Istituzione del Garante dei minori”, esprimendo verbalmente le proprie osservazioni ed i propri suggerimenti sul testo in esame. Questa modalità di collaborazione tra legislatore e Difensore civico è tanto più significativa ed efficace se si considera che offre la possibilità di intervenire nella fase di definizione delle norme, correggendone od integrandone in tempo (naturalmente, se vi è l'accordo del legislatore) gli eventuali profili critici –sul piano della legittimità- che potrebbero in futuro determinare situazioni di cattiva amministrazione. Si tratterebbe forse di sviluppare meglio le forme di possibile intervento del Difensore civico nella fase istruttoria del procedimento legislativo, individuando ad esempio le materie sulle quali l'istituto potrebbe utilmente esprimersi (considerata la sua competenza generale, si potrebbero selezionare alcune materie significative: ordinamento, ambiente, servizi pubblici), fornendo al legislatore elementi utili per la redazione dei testi normativi.

- In occasione del forte dibattito che ha contrassegnato il mese di luglio 2006, la Difensore civico è stata invitata ad un'audizione in sede di **Conferenza dei Presidenti dei gruppi consiliari**, tenutasi il 19 luglio 2006 al termine della seduta pomeridiana del Consiglio, riunione cui ha partecipato anche il Presidente della Giunta provinciale. Scopo dell'incontro era mettere a disposizione dei Consiglieri provinciali un quadro preciso e, nei limiti del possibile, circostanziato delle dichiarazioni fatte dalla Difensore civico davanti alla Commissione trasparenza del Consiglio comunale di Trento, riprese con particolare attenzione dalla stampa locale ed oggetto di corale discussione tra politici, amministratori e cittadini. L'audizione ha consentito di chiarire i termini della questione (anche se naturalmente non tutti gli interlocutori presenti si sono ritenuti soddisfatti) ed ha permesso un interessante confronto e scambio di opinioni tra Difensore civico e Consiglieri. Si è trattato di un'occasione unica e preziosa, che ha

indotto il Presidente Pallaoro a proporre di fissare incontri annuali in cui il Difensore civico possa riferire a tutti i Consiglieri provinciali in merito alla propria attività. Per la verità, ciò non è ancora accaduto ma la discussione sulla Relazione può rappresentare il momento ideale per organizzare un nuovo incontro, assicurando la prosecuzione del dialogo tra rappresentanti dei cittadini e Difensore civico.

- Per quanto attiene i rapporti istituzionali con altri Enti, devo innanzitutto richiamare l'invito ad incontrare la **Commissione consiliare per la trasparenza, partecipazione, informazione, decentramento, personale e affari generali del Comune di Trento** il 13 luglio 2006 per riferire sull'attività svolta dall'ufficio del Difensore civico nei confronti dell'amministrazione della città capoluogo. In seguito, i Capigruppo hanno espresso il desiderio di invitare la Difensore civico in **Consiglio comunale** per presentare la Relazione 2005, naturalmente per le parti riferite al Comune di Trento. L'audizione in Consiglio comunale si è tenuta il 12 settembre 2006 ed ha rappresentato certamente una significativa occasione di confronto che sarebbe estremamente importante poter ripetere, con prassi costante, anche in futuro. Credo infatti che nell'attività ordinaria del Difensore civico sia carente proprio il dibattito con i rappresentanti dei cittadini, nelle sedi istituzionali in cui essi svolgono il proprio mandato: dovrebbero invece esservi più possibilità di ascolto reciproco e di dibattito sui temi che il Difensore civico, dal suo osservatorio privilegiato, considera come critici e problematici e che i politici/gli amministratori dovrebbero fare oggetto di interventi correttivi generali.

- Sempre a seguito delle polemiche estive, la Difensore civico è stata convocata dal **Consiglio delle Autonomie** nella seduta del 21 luglio 2006 per confrontarsi con i rappresentanti delle comunità locali, alla ricerca di un punto di saldatura tra chi, per mandato istituzionale, lavora sulle criticità delle amministrazioni e chi nelle amministrazioni opera e dunque vorrebbe veder emergere solo il positivo, che certamente c'è, del proprio operato, temendo di venir delegittimato agli occhi dei propri cittadini se viceversa vengono sottolineati gli aspetti negativi di talune attività.

- Per la prima volta nella storia della difesa civica trentina, la Difensore civico è stata invitata ad intervenire con una propria riflessione alle **Cerimonie di inaugurazione dell'anno giudiziario 2006 e dell'anno giudiziario 2007 del Tribunale regionale di giustizia amministrativa** (il testo del primo intervento è riportato negli Allegati). Ringrazio sia l'allora Presidente Paolo Numerico per la fiducia accordatami, sia il nuovo Presidente Francesco Mariuzzo per averla confermata; entrambi hanno dimostrato attenzione e considerazione per l'istituto che rappresento: il Difensore civico, infatti, certamente appartiene al complesso sistema di giustizia amministrativa e dunque opera accanto al giudice amministrativo in via preventiva, nelle forme della risoluzione bonaria delle controversie tra cittadini e amministrazioni. Citando le riflessioni di uno studioso della materia: *“al Giudice il compito di ius dicere, all'Ombudsman il compito di bonum dicere”* (così VOLPI, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2006, 1642). Troppo spesso, però, la sensibilità giuridica di chi opera nelle tradizionali sedi contenziose fatica ancora a comprendere il prezioso ruolo istituzionale di mediatore e di garante dei principi costituzionali di imparzialità e buon andamento dall'ordinamento attribuito al Difensore civico e fatica di conseguenza a riconoscere a questa figura (che pure il Consiglio d'Europa ha in più occasioni sostenuto, proprio in quanto deflattiva del contenzioso) pari dignità quale strumento efficace di giustizia amministrativa. Confido dunque che la significativa apertura manifestata dai Presidenti del Tribunale amministrativo di Trento possa suscitare nuova attenzione e considerazione verso l'istituto, avviando una nuova fase di consapevolezza per la difesa civica, non solo trentina.

-Vorrei segnalare altresì l'instaurazione di un positivo rapporto istituzionale con la Corte di Conti ed in particolare, con la Procura regionale della Corte con la quale vi sono state diverse occasioni di collaborazione e di positivo confronto. Vorrei sottolineare con soddisfazione che proprio grazie ad un intervento chiarificatore della Procura è stato possibile dare positiva conclusione ad un caso sospeso da anni, sul quale il nostro ufficio non riusciva a definire con l'amministrazione interessata una soluzione non onerosa per il cittadino.

-Tra le collaborazioni più significative con altri soggetti di garanzia operanti nel nostro territorio segnalò quelle con la Consigliera di parità, avv.Eleonora Stenico, e con il Garante del contribuente, presieduto dal prof. Gianfranco Bronzetti : con loro il nostro ufficio ha affrontato alcuni casi garantendo miglior efficacia all'azione di tutela. Questa è certo l'occasione per ringraziarli! Come pure ringrazio la collega Burgi Volgger, Difensora civica della Provincia autonoma di Bolzano con la quale, limitatamente purtroppo alle scarse risorse di tempo disponibili, abbiamo condiviso iniziative ed interventi interessanti.

- Per completezza, ricordo che nel corso del 2006 e del 2007 si sono tenute le sedute del **Coordinamento istituzionale per la tutela delle persone in situazione di handicap** (31 maggio e 28 novembre 2006, 29 maggio e 26 novembre 2007), presieduto dall'Assessore alle politiche sociali e del quale il Difensore civico è membro di diritto (l.p.8/2003). Il Coordinamento assicura la gestione del Fondo provinciale per gli interventi a favore delle persone con handicap, esaminando semestralmente i progetti individuali e collettivi presentati da singoli e da associazioni allo scopo di selezionare quelli meritevoli di sostegno e di finanziamento.

- Segnalò infine come, a seguito della scelta operata da alcuni **Comuni** in sede statutaria di inserire il Difensore civico nei collegi preposti ad esprimere il parere di ammissibilità sui referendum comunali, i comuni di Bleggio Inferiore e di Ala abbiano provveduto a nominare la Difensore civico, rispettivamente, nel Collegio dei garanti e nel Comitato degli esperti. Il comune di Dambel, il cui Statuto contiene la medesima norma, ha nominato con delibera consigliere (n.27 del 27 ottobre 2006) la Difensore civico all'interno dell'organo collegiale che è stato subito chiamato ad esprimersi sull'ammissibilità di un quesito referendario promosso da un gruppo di cittadini (denominatisi "Comitato Anti-vigile") e depositato in Comune il 18 settembre 2006. Il collegio (composto dalla dott.Patrizia Gentile, allora Dirigente del servizio elettorale della Provincia autonoma di Trento, e dalla dott.Raffaella Santuari, Segretaria del comune di Dambel) ha dovuto esprimere un parere di inammissibilità, dopo aver inutilmente invitato il Comitato promotore a riformulare il quesito per renderlo

legittimamente sottoponibile alla consultazione popolare (la decisione è riportata negli Allegati).

1.5 I progetti attivati.

Nel corso del 2006 l'ufficio del Difensore civico, sulla scorta anche delle riflessioni emerse dal lavoro di *stage* svolto nel 2005 dalla dott. Micalizzi (la cui finalità era proprio quella di approfondire alcuni argomenti delicati e per noi significativi, che altrimenti i ritmi di lavoro dell'ufficio non avrebbero consentito di esaminare in modo adeguato), ha seguito e realizzato due progetti che ci sembrano essere di particolare rilievo sociale e dei quali, seppur succintamente, vorrei dare conto. Naturalmente, se vi fossero Consiglieri interessati ad avere maggiori informazioni in merito, sono a loro disposizione con la documentazione completa.

- **Avvocati per la Solidarietà:** promosso dalla Fondazione Cassa di Risparmio di Trento e Rovereto (che persegue unicamente scopi di utilità sociale, nell'ambito dei quali si colloca l'assistenza alle categorie sociali deboli) e con la Difensore civico quale garante dell'iniziativa, è stato attivato uno sportello legale e di consulenza giuridica gratuita alle persone riconosciute come 'senza dimora' nelle città di Trento e Rovereto. Il servizio nasce dalla collaborazione delle diverse Associazioni che, sul territorio trentino, si occupano di persone emarginate (APAS, ATAS, Centro italiano femminile (C.I.F.), La Sfera, Ambasciata dai popoli, CARITAS diocesana, Fondazione Comunità solidale – Unità di strada, Punto d'incontro, Tavolo per l'Emarginazione e il Disagio Adulti di Rovereto) ed ha il sostegno dei Comuni di Trento (Area di inclusione sociale, Ass. Plotegher) e di Rovereto (Servizi sociali, Ass. Spagnolli), del CINFORMI, della Consigliera di Parità, avv. Eleonora Stenico. E' importante sottolineare che il Protocollo d'intesa, sottoscritto da tutti i soggetti a vario titolo coinvolti nell'iniziativa (inserito negli Allegati), è stato siglato dai Presidenti dell'Ordine degli Avvocati di Trento, avv. Roberto Bertuol (la cui delegata, avv. Federica Costanzi, ha seguito l'intero iter di preparazione del progetto), e di Rovereto, avv. Paolo Mirandola, che hanno condiviso con i loro Consigli lo spirito di servizio che

anima l'attività di "Avvocati per la solidarietà". Lo sportello, grazie alla generosa disponibilità di un bel gruppo di (soprattutto giovani) legali, è aperto ogni giovedì pomeriggio, a Trento presso la Cooperativa sociale Punto d'Incontro in via Travaì ed a Rovereto presso l'Associazione C.I.F. in via Campagnole e, con il prezioso supporto di volontari che accompagnano e assistono gli utenti, ha avuto fin da subito un afflusso significativo di persone, indirizzate al servizio di consulenza giuridica dalle associazioni operanti sul territorio. Nel corso del 2007 sono stati aperti 107 fascicoli: altrettanti sono stati i cittadini in situazioni di grave disagio che hanno potuto trovare il necessario supporto legale. L'intervento degli avvocati volontari è stato perlopiù di consulenza e di assistenza stragiudiziale (laddove naturalmente sussistono gli estremi per il gratuito patrocinio, l'utente viene indirizzato alla sede competente), garantendo così a soggetti spesso privi di qualsiasi informazione e conoscenza in ambito giuridico un effettivo e qualificato sostegno.

- **Il Difensore civico in carcere:** sulla scia del dibattito da qualche anno avviato nel nostro Paese sulla figura del Garante delle persone private della libertà personale (cito, ad esempio, le leggi n.31/2003 della Regione Lazio e n.8/2005 della Regione Lombardia, nonché la deliberazione consigliere n.90/2003 del Comune di Roma e la deliberazione giunta n.113/2005 del Comune di Brescia per l'istituzione del Garante; a livello nazionale sono almeno tre le proposte di legge presentate in Parlamento: C.626 Mazzoni, C.1090 Mascia e C.1441 Boato e la discussione sul testo unificato è avvenuta nella seduta n.85 del 12 dicembre 2006), anche il nostro ufficio si è interrogato su questa istituzione (negli Allegati è riportata la relazione svolta nel Convegno di Padova "Il carcere dentro la città", i cui atti sono stati pubblicati nel giugno 2006). Se obiettivo dell'attività del Garante è *"la promozione dell'esercizio dei diritti e delle opportunità di partecipazione alla vita civile e di fruizione dei servizi comunali (o comunque pubblici) delle persone private della libertà personale o limitate nella libertà di movimento, residenti o domiciliate, o comunque presenti nel territorio comunale"* (così si esprime il Garante del Comune di Brescia nella sua

Relazione annuale per il 2006), allora certamente il Difensore civico può svolgere almeno la sua funzione istituzionale anche a favore delle persone detenute, semplicemente attivando un recapito ‘territoriale’ all’interno del Carcere. Il criterio è il medesimo, infatti, dei recapiti comprensoriali: il Difensore civico si sposta sul territorio per favorire e semplificare l’incontro con i cittadini che non possono recarsi presso l’ufficio collocato nel capoluogo. E’ evidente però che, in mancanza di una legge nazionale che stabilisca funzioni specifiche con riferimento all’amministrazione penitenziaria, il Difensore civico esercita esclusivamente le sue ordinarie funzioni in relazione alle amministrazioni pubbliche per le quali è competente (Regione, Provincia, Comuni, Aziende e amministrazioni periferiche dello stato). Conforta in tal senso l’esperienza attivata dal *Mèdiateur* francese, che nel marzo 2005 ha sottoscritto con il Ministero della giustizia una Convenzione per ammettere, in via sperimentale, l’accesso di suoi delegati in dieci stabilimenti penitenziari del Paese, allo scopo di assicurare alle persone detenute la medesima tutela nei confronti della pubblica amministrazione riconosciuta a tutti i cittadini (la notizia è reperibile sul Bollettino d’informazione “I Difensori civici d’Europa” n.5/2005, a disposizione nel nostro ufficio).

Con queste premesse, è stato così attivato un dialogo con il Direttore della Casa circondariale di Trento, dott. Gaetano Sarrubbo, e con il Tribunale di sorveglianza, nelle figure del suo Presidente dott. Carlo Alberto Agnoli, e della Magistrato di sorveglianza dott. Monica Izzo, che si è positivamente concluso con la piena condivisione degli scopi connessi alla presenza del servizio di difesa civica all’interno del carcere. Si è dunque deciso di attivare una fase di sperimentazione presso la Casa circondariale di Trento, con il supporto qualificato del responsabile dell’Ufficio educatori, dott. Tommaso Amadei, al termine della quale verrà predisposta una puntuale Relazione sull’attività svolta, il cui esame congiunto con il Tribunale di sorveglianza ed il Direttore consentirà di valutare se proseguire l’esperienza ed in quali forme.

Alla Difensore civico ed alla Direttrice dell'ufficio, dott. Maria Ravelli, è stata dunque rilasciata, ai sensi dell'art.17 dell'ordinamento penitenziario, l'autorizzazione ad accedere all'istituto di via Pilati (inserita negli Allegati) fino al 31 dicembre 2007 ed il **6 aprile 2007 si è così potuto tenere il primo recapito del Difensore civico nella Casa circondariale di Trento**; il nuovo servizio è stato inserito, con apposita scheda di presentazione, nella Guida alle attività e servizi che la Direzione della Casa circondariale fornisce a tutti i detenuti, ed è stato illustrato in alcuni incontri agli operatori della struttura, ai volontari delle associazioni ed ai detenuti che partecipano alle attività scolastiche (l'incontro con il gruppo è stato infatti organizzato dalle maestre, Luisa Rapanà e Grazia Peverello). Ogni primo venerdì del mese (si era iniziato con due recapiti mensili, per garantire la conoscenza del servizio) lo sportello del Difensore civico è a disposizione dei detenuti (ma anche del personale carcerario, qualora ne abbia necessità) che, previa apposita domanda di colloquio presentata nelle forme ordinarie al Direttore, desiderano accedere al recapito. Al termine del 2007 gli esiti della sperimentazione avviata sono apparsi positivi: sono stati infatti aperti **21 fascicoli** con altrettanti cittadini (9 stranieri e 12 italiani), consentendo di avviare contatti con servizi ed uffici pubblici altrimenti inaccessibili per le persone detenute. Segnalo che l'Ufficio ha ottenuto il rinnovo dell'autorizzazione per l'accesso al Carcere per tutto il 2008, documentando così il permanere della disponibilità dell'autorità carceraria rispetto al servizio offerto. Sarebbe dunque, a questo punto, davvero importante inserire nel **Protocollo d'intesa tra la Provincia autonoma di Trento ed il Ministero della Giustizia** in materia di Amministrazione penitenziaria attualmente in corso di revisione, uno specifico richiamo alle funzioni del Difensore civico nelle Case circondariali di Trento e di Rovereto, dando così stabilità e preciso inquadramento giuridico ad un'attività di servizio di particolare significato sociale.

2. UNA QUESTIONE FONDAMENTALE: IL DIRITTO DI ACCESSO.

Prima di entrare nel merito dei maggiori problemi rilevati nel corso del biennio oggetto della presente Relazione, vorrei soffermarmi su un tema che, per la sua trasversalità, interessa tutte le amministrazioni, di qualunque livello territoriale esse siano. Si tratta dell'applicazione del diritto di accesso agli atti ed ai documenti amministrativi sancito dalla legge nazionale 241/1990 e dalla legge provinciale 23/1992 (i cui testi sono stati peraltro recentemente modificati), diritto da ultimo considerato dall'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato (20 aprile 2007, n.6) come una vera e propria situazione di "diritto soggettivo" che "più che fornire utilità finali, risulta caratterizzata per il fatto di offrire al titolare poteri di natura procedimentale volti alla tutela di un interesse giuridicamente rilevante". Questo significa che il diritto di accesso si configura come diritto autonomo, direttamente tutelato dall'ordinamento (qualcuno lo definisce un "**diritto di cittadinanza**") e collegato, sempre secondo l'Adunanza Plenaria citata, "ad una riforma di fondo dell'amministrazione, informata ai principi di pubblicità e trasparenza dell'azione amministrativa, che si inserisce a livello comunitario nel più generale diritto all'informazione dei cittadini rispetto all'organizzazione amministrativa". Non per nulla, il diritto di accesso è inserito tra quei diritti civili e sociali per i quali è lo Stato a dover determinare i livelli essenziali da garantirsi sull'intero territorio nazionale (art.117 comma 2 lett.m della Costituzione).

Purtroppo, la realtà amministrativa in cui si vanno ad affermare questi principi soffre ancora troppo di un pesante deficit culturale: le nostre amministrazioni sono spesso più preoccupate di individuare limiti ed eccezioni al pieno dispiegamento del diritto che non di darvi un'effettiva e corretta applicazione. Per questo, l'ufficio del Difensore civico viene frequentemente interpellato da cittadini o da professionisti del Foro che chiedono di risolvere in via bonaria e stragiudiziale i casi di diniego di accesso agli atti. E sebbene gli esiti dei nostri interventi siano generalmente favorevoli, dispiace rilevare che, a diciotto anni di distanza dall'affermazione dei principi di trasparenza e di pubblicità, vi sia ancora bisogno di sollecitare le amministrazioni a garantirne il pieno rispetto. Pare superfluo sottolineare che la mancanza di trasparenza ingenera nei cittadini inevitabili reazioni di sospetto e di sfiducia nei confronti dell'ente pubblico:

negare l'accesso costituisce, quasi automaticamente ormai, una dichiarazione di colpa, vale a dire che non si mostra ciò che si vuole tenere nascosto. E non certo per nobili ragioni! Solo l'effettiva trasparenza costituisce la garanzia che l'amministrazione agisce secondo i principi di legalità e di imparzialità e l'affannarsi di troppe amministrazioni nella difesa della loro 'oscurità' non può che suscitare dubbi amari.

Alla luce di queste considerazioni, mi sento in dovere di ricordare con particolare soddisfazione la richiesta del Comune di Arco, nella persona del suo Segretario, che nell'autunno 2007 ha ritenuto di sottoporre alla lettura del Difensore civico la bozza del nuovo Regolamento per il procedimento ed il diritto di accesso allora in corso di elaborazione, allo scopo di ricevere suggerimenti e proposte di modifica finalizzate ad una miglior stesura del testo normativo. E' stata questa una preziosa occasione di confronto reciproco che ha dimostrato come sia possibile (ed auspicabile) attivare rapporti di collaborazione tra Difensore civico e amministrazioni, nel comune impegno di ricercare le soluzioni più corrette ed adeguate per l'esercizio delle funzioni pubbliche in un'ottica di tutela del cittadino.

Ritornando al tema in discussione, vorrei presentare brevemente almeno le questioni su cui più di frequente ci si trova ad intervenire in materia di diritto di accesso, questioni per le quali esiste ormai una sovrabbondante giurisprudenza che, se meglio conosciuta, potrebbe favorire una maggior sicurezza nell'applicazione delle norme, garantendo ai cittadini di ottenere più agevolmente la soddisfazione del loro diritto di conoscenza.

a) accesso agli atti di società partecipate: il problema si pone per tutti quegli enti pubblici economici che sono stati trasformati in società per azioni e che si pretenderebbero sottratti alle norme sull'accesso. La giurisprudenza ha da tempo affermato un **criterio 'funzionale'** secondo il quale rileva la natura pubblica o di rilievo pubblico dell'attività svolta dal soggetto: così si è potuto affermare che la disciplina sull'accesso si applica anche ai soggetti privati chiamati all'espletamento di compiti di interesse pubblico (quali ad esempio i concessionari di pubblici servizi e le società ad azionariato pubblico), senza limitazioni invocabili in ragione della loro natura formalmente privata (si vedano per tutti le pronunce dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato 22 aprile 1999, n.4 e 5 settembre 2005, n.5). Peraltro, si ricorda che

la nuova formulazione degli artt.23 e 24 della legge nazionale elimina ogni dubbio in ordine alla legittimazione passiva dei soggetti privati che abbiano in gestione l'attività di erogazione di pubblici servizi e, in generale, di tutti i soggetti di diritto privato che svolgano attività di interesse pubblico. Di conseguenza, ad esempio, il diritto di accesso è legittimamente esercitabile sugli atti e sui documenti di ITEA SpA in quanto società chiamata all'espletamento di compiti di interesse pubblico e dunque obbligata al rispetto dei principi di imparzialità e di buon andamento dei quali la trasparenza rappresenta un corollario imprescindibile.

b) prevalenza del diritto di accesso sul diritto alla riservatezza: si tratta di un tema estremamente delicato che troppo spesso ancora le amministrazioni trattano senza una precisa conoscenza del complesso lavoro di equilibrio tra interessi svolto in questi anni dalla giurisprudenza amministrativa e dalle pronunce delle autorità indipendenti competenti in materia (Garante per la privacy e Commissione nazionale per l'accesso). Come recentemente stabilito dal Consiglio di Stato (sezV, 28 settembre 2007 n.4999) “nel contrasto tra diritto di accesso agli atti amministrativi e diritto alla riservatezza, va privilegiato il diritto di accesso, considerando di conseguenza recessivo l'interesse alla riservatezza dei terzi, quando l'accesso sia esercitato per la tutela di un interesse giuridicamente rilevante”. Naturalmente, il necessario bilanciamento tra due interessi di rango primario comporta la necessità di valutare, nei singoli casi, quali siano i dati sensibili (definiti puntualmente dal Codice in materia di protezione dei dati personali, d.lgs.196/2003) che ricevono una tutela prevalente; tuttavia, non può l'amministrazione invocare genericamente la ‘**privacy**’ per impedire il pieno esercizio del diritto di accesso, interpretando in maniera estensiva un concetto giuridico che è in realtà circoscritto ad una tipologia tassativa di casi (dati idonei a rivelare lo stato di salute e la vita sessuale, dati giudiziari, dati sensibili) e che non può essere invocato a sostegno di dinieghi che si dimostrano illegittimi.

c) diritto di accesso a concessioni edilizie: un esempio della confusione che ancora troppo spesso regna tra le amministrazioni in relazione alla legittima ampiezza del principio di pubblicità e di trasparenza dell'azione amministrativa si trova nel diniego di accesso alla documentazione progettuale allegata alla concessione edilizia. Un'amministrazione locale aveva ritenuto di negare l'accesso al progetto ritenendo di dover tutelare il ‘**diritto di autore**’ del progettista ; il diniego è illegittimo perché, come

è stato chiaramente statuito dalla giurisprudenza e dalla Commissione per l'accesso, spetta agli autori dei progetti, e non già al Comune, ogni tutela civile e penale nelle sedi competenti qualora chi ha ottenuto copia dei progetti li dovesse impropriamente usare per fini diversi. Mentre è certamente dovere dell'amministrazione, in virtù del principio di pubblicità degli atti, assicurare il pieno esercizio del diritto di accesso ai propri provvedimenti ed a quegli atti, che quantunque formati da privati, ne sono parte integrante.

d) gratuità del diritto di accesso: in alcuni casi, le amministrazioni hanno richiesto ai cittadini di apporre una **marca da bollo** sull'istanza di accesso. Non sappiamo quanto sia diffusa questa modalità operativa che è certamente in contrasto con la disciplina in materia, in base alla quale il diritto di accesso è soggetto ai soli costi di riproduzione dei documenti richiesti, con evidente esclusione dell'applicazione dell'imposta di bollo. In tal senso si era espressa la Commissione nazionale con la Direttiva 28 febbraio 1994 n.27720/1749 nella quale veniva fatta salva la disciplina vigente in materia di bollo "soltanto quando la copia sia spedita –su richiesta dell'interessato- in forma autentica". Le amministrazioni devono dunque limitarsi a chiedere ai cittadini il pagamento dei costi sostenuti per predisporre la copia degli atti, senza altri oneri aggiuntivi non previsti dalla legge.

e) diritto di accesso dei Consiglieri comunali: benchè anche su questo profilo applicativo del diritto di accesso vi sia giurisprudenza sovrabbondante ed univoca (negli Allegati viene presentato un documento della Commissione per l'accesso nazionale sul tema) mirante ad affermare l'esistenza di un diritto pieno e incondizionato dei Consiglieri comunali ad accedere a tutti gli atti dell'amministrazione per assolvere i doveri connessi con il proprio mandato, ancora troppo spesso si incontrano resistenze da parte dei Comuni nel garantire tale diritto. In più occasioni ha dovuto intervenire l'ufficio del Difensore civico –spesso con il supporto del Servizio autonomie locali della Provincia, che ha elaborato numerosi pareri in questa materia- per sollecitare le amministrazioni ad applicare correttamente le norme e ad assicurare ai Consiglieri quel diritto non condizionato a prendere visione e ad estrarre copia dei documenti che possano essere utili all'espletamento del loro mandato che l'ordinamento riconosce loro. Vorrei ricordare che il Consigliere, a differenza del cittadino, gode di una qualificata ed ampia posizione di pretesa all'informazione *ratione officii* rispetto alla

quale non gli sono opponibili ragioni di riservatezza, né è consentito agli uffici comunali di “sindacare il nesso intercorrente tra l’oggetto delle richieste del consigliere e le modalità di esercizio del *munus* da questi espletato” (Cons.Stato sez. V, 2 settembre 2005, n.4471). Quello del Consigliere comunale è, insomma, un “diritto soggettivo pubblico finalizzato”, connesso al suo ruolo istituzionale e dunque ogni limitazione di tale diritto “interferisce con la potestà istituzionale del consiglio comunale di sindacare la gestione dell’ente, onde assicurarne –in uno con la trasparenza e la piena democraticità- anche il buon andamento”. Certo, anche i Consiglieri devono rispettare alcune regole generali miranti ad assicurare il buon funzionamento degli uffici e quindi, sempre per usare le parole della citata sentenza del Consiglio di Stato, non possono “abusare del diritto di informazione piegandone le alte finalità a scopi meramente emulativi o aggravando eccessivamente, con richieste non contenute entro i limiti della proporzionalità e della ragionevolezza, la corretta funzionalità amministrativa dell’Ente”.

f) diritto di accesso alle informazioni ambientali: una particolare forza ed intensità è riconosciuta dall’ordinamento giuridico al diritto di accesso in materia ambientale. La normativa comunitaria (culminata nella Direttiva 2003/4/CE) da anni sancisce la necessità di riconoscere a qualsiasi persona, fisica o giuridica, la più ampia potestà di accesso alle informazioni ambientali in possesso delle autorità pubbliche, per garantire alla collettività una diffusa conoscenza delle problematiche ambientali e, di conseguenza, un attento controllo sulle scelte e sulle azioni delle amministrazioni competenti in materia. Il legislatore nazionale ha dato attuazione alle norme comunitarie con il d.lgs.19 agosto 2005, n. 195 ponendo l’accento, da un lato, sul dovere delle autorità pubbliche di mettere a disposizione dei cittadini, prima ancora che questi le richiedano, tutte le informazioni attinenti l’ambiente; dall’altro, sul riconoscimento del diritto ad ottenere le informazioni ambientali “a chiunque ne faccia richiesta, senza che questi debba dichiarare il proprio interesse” (art.3). E’ evidente come neppure la nostra Provincia –che talvolta rischia di utilizzare impropriamente la propria speciale autonomia per ‘selezionare’ i doveri imposti dall’ordinamento- possa sottrarsi né all’obbligo di dare attuazione ai principi statuiti dalla normativa comunitaria nella materia considerata, né ai vincoli posti dalla disciplina nazionale che ha determinato “i livelli essenziali di tutela validi per l’intero territorio nazionale anche in

questo settore” (così si è espressa la Corte Costituzionale nella sentenza 1 dicembre 2006, n. 399 dichiarando l’inammissibilità della questione di legittimità costituzionale posta dalla Regione Friuli-Venezia Giulia su alcuni articoli del d.lgs.195/2005). Semmai, la Provincia è chiamata ad adeguare la propria legislazione in materia ambientale dando attuazione alla Direttiva comunitaria, ma fino ad allora devono considerarsi applicabili le norme dettate dal decreto legislativo. Ciò significa che i cittadini trentini (e naturalmente, lo stesso Difensore civico cui l’art. 7 del decreto attribuisce espressamente la tutela bonaria dei dinieghi di accesso alle informazioni ambientali, come riportato nella nota inserita negli Allegati) hanno un pieno diritto di acquisire le informazioni ambientali –naturalmente nel rispetto degli scarni limiti previsti dalla legislazione nazionale- e che le autorità pubbliche (Provincia, Agenzia per l’ambiente, Comuni, Comprensori) hanno il dovere di mettere a disposizione in modo sistematico, aggiornato, comparabile, facilmente consultabile tutte le informazioni relative all’ambiente che si trovano in loro possesso. Anche in questo settore, l’era della ‘gelosia’ informativa e della prudente reticenza è definitivamente conclusa. Dobbiamo solo rendercene conto.

3. PROBLEMI DI RILIEVO PROVINCIALE

Si riportano in questo terzo capitolo le questioni di maggior interesse affrontate nel corso del biennio in esame sulle quali si richiama l'attenzione del legislatore provinciale e dell'esecutivo provinciale stesso perché valutino sia l'opportunità di porre nuove norme o di integrare le norme esistenti al fine di eliminare le criticità rilevate, sia di modificare le procedure amministrative per renderle più adeguate alle esigenze di miglioramento dell'azione dei pubblici uffici .

3.1 Procedimento per i ricorsi gerarchici.

E' stato già segnalato al Presidente della Giunta provinciale ed al Presidente della prima Commissione consigliare come l'attuale procedura seguita nei casi di ricorso gerarchico (che si hanno quando il cittadino impugna in sede amministrativa un provvedimento che ritiene illegittimo o inopportuno, chiedendone il riesame all'autorità gerarchicamente superiore a quella che ha emanato l'atto impugnato) non appaia adeguata a garantire il massimo grado di imparzialità che l'ordinamento connette alla funzione 'giustiziale' dei ricorsi amministrativi. Infatti, benchè lo schema del ricorso gerarchico preveda, in via di principio, che vi sia un organo dotato di poteri di supremazia che gli consentono di annullare o modificare d'autorità gli atti posti in essere dall'organo subordinato, risolvendo *ex auctoritate sua* una controversia sorta tra cittadino e amministrazione, nei casi concreti di cui abbiamo avuto modo di occuparci la Giunta provinciale adotta le sue decisioni riferendosi ad un parere emesso *dallo stesso ufficio che ha emanato il provvedimento impugnato*. E' evidente, credo, l'irragionevolezza di tale modalità procedurale: il cittadino chiede alla Giunta provinciale di esaminare la legittimità o il merito di un provvedimento amministrativo emanato da un ufficio della Provincia stessa e si attende che la Giunta si ponga –come richiesto dall'ordinamento- in una posizione di neutralità e dunque formalizzi la sua decisione in relazione ad una autonoma considerazione del caso. Quanto accade in realtà è che la Giunta decide sul ricorso gerarchico in base alle valutazioni espresse dal medesimo ufficio che ha emanato il provvedimento la cui legittimità o il cui merito sono in discussione, concludendo il proprio riesame con il rigetto dell'impugnazione del cittadino e la conferma della decisione già

adottata. Ciò comporta, evidentemente, il fallimento dell'autodichia, cioè della giurisdizione domestica, della pubblica amministrazione, il cui giudizio non è neutrale e di conseguenza non rappresenta un reale strumento di giustizia per il cittadino.

Alla luce di queste brevi considerazioni, appare dunque necessario sollecitare **l'introduzione di una procedura concretamente rispettosa dei caratteri giustiziali del ricorso gerarchico**: la Giunta potrebbe, ad esempio, affidare l'esame della controversia al Servizio legale che, sia pure sulla base dell'istruttoria svolta dal Servizio competente per materia, garantirebbe una maggior imparzialità nell'esame dei profili giuridici, restituendo al rimedio amministrativo in discussione la necessaria credibilità. Non si può peraltro negare che soprattutto in questo periodo, a fronte di condizioni di crescente difficoltà economica per le quali molti rinunciano ad utilizzare i rimedi contenziosi di natura giurisdizionale, sarebbe davvero importante rafforzare l'efficacia e la qualità dei rimedi amministrativi, la cui gratuità e tempestività rappresentano elementi di sicuro interesse per i cittadini. Ci si augura che Consiglio e Giunta provinciale prendano attentamente in considerazione il problema, individuandone le soluzioni più appropriate.

3.2 Interventi edilizi ammessi al piano "Risparmio casa".

Il tema oggetto di questo paragrafo, per il quale si interpella il legislatore provinciale, prende le mosse da un caso decisamente emblematico, per il quale il nostro Ufficio non ha potuto trovare una soluzione positiva, pur rilevando l'iniquinà della situazione: una giovane coppia di futuri sposi ha aderito al piano provinciale "Risparmio casa" accantonando le somme necessarie per accedere al contributo provinciale. Avendo deciso, per ragioni economiche, di sopraelevare la casa dei genitori, realizzando così un nuovo appartamento, anziché acquistare casa sul mercato immobiliare, la coppia non è stata ammessa al contributo perché la legge provinciale (art.53, comma 1 della l.p.21/1992) definisce la sopraelevazione –anche per la realizzazione di un nuovo alloggio- quale **intervento di risanamento** laddove i benefici del piano "Risparmio casa" sono erogabili solo per acquisti o nuove costruzioni (art.42, l.p.21/1992). I giovani si sono allora rivolti all'Agenzia delle entrate, pensando di poter accedere almeno ai benefici fiscali introdotti dalla l.27 dicembre 1997, n.449 per tutte le opere di recupero del patrimonio edilizio ma hanno ricevuto un

nuovo diniego: per lo Stato, infatti, la sopraelevazione di un edificio con la realizzazione di nuove superfici e nuovo volume nonché la modifica di destinazione d'uso costituisce senz'altro una nuova costruzione, come tale non rientrante nelle tipologie di intervento (manutenzione ordinaria e straordinaria, risanamento conservativo e ristrutturazione edilizia che, pure comportando interventi assai corposi, non configurano MAI la costruzione di un nuovo appartamento) ammesse al beneficio. Alla giovane coppia, dunque, è stato impossibile accedere a qualsiasi tipo di sostegno economico per una surreale contraddizione normativa tra norme provinciali e norme dello Stato: immagino che sia superfluo ogni commento di merito sull'iniquità della situazione, che vede mortificato nel caso concreto un progetto di vita per il quale, in teoria, tante parole vengono solitamente spese dalla politica. L'ordinamento provinciale ha negato il dovuto sostegno ad una coppia di nubendi che per quattro anni si è impegnata ad accantonare le somme necessarie per l'acquisto (o la costruzione) della futura casa secondo quanto disposto dalla normativa, ponendo una norma che contrasta in realtà con i principi sanciti dall'ordinamento statale.

Mi spiego. Oltre alla già richiamata l.449/1997, che individua con precisione gli interventi di recupero del patrimonio edilizio esistente distinguendoli dalle nuove costruzioni, anche la giurisprudenza amministrativa ha in più occasioni precisato cosa si deve intendere per 'risanamento': *“si ha risanamento conservativo nel caso di opere che non comportino l'aggiunta di un quid novi rispetto alla struttura esistente e che siano tendenti ad un utilizzo più razionale e tecnicamente meglio attrezzato, anche sotto il profilo igienico, dell'immobile, senza che tale più proficua utilizzazione possa configurare una nuova unità immobiliare”*(C.d.S.V, 25 giugno 2002, n.3438, tra le tante). Peraltro, lo stesso TU dell'edilizia (dPR 6 giugno 2001, n.380) considera interventi di nuova costruzione tutti quegli interventi comportanti l'alterazione di volumi e superfici delle unità immobiliari, nonché modifiche delle destinazioni d'uso (art.3 L). Ciò significa che la sopraelevazione di un edificio esistente destinata alla realizzazione di una nuova unità abitativa costituisce una nuova costruzione, e non certo un 'risanamento edilizio'! La norma provinciale appare dunque in contrasto –oltre che con un principio di pura logica- con i principi giuridici cui si attiene l'ordinamento (sia in materia edilizia, sia in materia fiscale): è innegabile che la costruzione di un nuovo alloggio sia da riconoscersi tale su qualunque 'piano' vengano gettate le fondamenta,

purchè naturalmente si realizzi un'unità abitativa che prima non esisteva affatto e per la quale debba essere rilasciata una concessione edilizia, debba essere iscritto il bene nei registri catastali, debba essere pagata l'ICI sulla prima casa. Credo insomma che sia necessario intervenire sulla norma provinciale, eliminandone l'illogicità segnalata ed armonizzandone il contenuto alla univoca disciplina statale anche se, purtroppo, tale intervento non sanerà certo la profonda delusione (per tacere del sacrificio economico...) provata dalla giovane coppia di fidanzati nei confronti delle incongruenze dell'ente pubblico.

3.3 Restituzione contributi edilizia agevolata.

Si tratta di una questione che, come spesso accade, ha risvolti umanamente pesanti oltre che giuridicamente perfezionabili; anche per questo caso è il legislatore provinciale a doversi fare carico delle valutazioni connesse alla modificabilità della norma, al fine di adeguarla alle nuove esigenze sociali. Una coppia di coniugi con tre figli minori si è trovata nella necessità di mettere in vendita la casa di famiglia in seguito a separazione coniugale (omologata dal Tribunale), al fine di ripianare i debiti esistenti. I coniugi avevano usufruito, al momento dell'acquisto dell'alloggio, delle agevolazioni previste dalla l.p.21/1992 e, poiché non hanno soddisfatto le condizioni poste dalla legge (occupazione dell'alloggio beneficiato per un periodo minimo di dieci anni, art.82 comma 1) né sono riusciti ad operare una delle scelte previste dal legislatore (trasferimento del contributo su altro alloggio con requisiti per l'edilizia agevolata o su altro soggetto acquirente avente i requisiti previsti per l'edilizia agevolata, art.84 comma 2; oppure notifica ad ITEA per l'esercizio del diritto di prelazione sull'acquisto, art. 83 comma 2), hanno dovuto restituire totalmente il contributo percepito dalla Provincia al fine di liberare l'alloggio da ogni vincolo e obbligo, potendolo così vendere a qualsiasi altro soggetto ma perdendo il diritto di accedere in futuro ad altre agevolazioni (art.83 comma 7).

Purtroppo, non è stato possibile per il Servizio provinciale competente individuare una procedura di maggior favore per i cittadini coinvolti, che tenesse in debita considerazione le particolari circostanze (separazione) che li avevano obbligati a vendere l'alloggio prima della scadenza prevista dalla norma. Per la verità, il Servizio aveva ritenuto che essendo intervenuta una separazione 'consensuale' e dunque

essendovi sostanziale condivisione delle scelte tra i coniugi, non apparisse giustificata una particolare attenzione al caso da parte dell'amministrazione; argomento questo di portata assai risibile, poiché è evidente che in caso di difficoltà economiche familiari la separazione consensuale risulta essere la via meno costosa per definire le pendenze e concludere la convivenza. In ogni caso, è vero che la disciplina provinciale in vigore in materia non contempla eccezioni legate a cause di forza maggiore, o a gravi e giustificati motivi (che sono previsti per autorizzare la locazione o la costituzione di un diritto reale di godimento sull'alloggio, ma non la sua vendita; così art.82 comma 1) che consentano una diversa considerazione del caso. Va notato, ad esempio, che nella medesima vicenda l'Agenzia delle entrate aveva annullato l'atto di revoca delle agevolazioni 'prima casa' concesse ai coniugi, interpretando estensivamente il concetto di 'forza maggiore'; ritenendo cioè che la rivendita dell'immobile "dipendeva da omologa di separazione coniugale confermata dal Presidente del Tribunale e derivata non da una manifesta volontà delle parti contraenti bensì *da una causa di forza maggiore originata da un provvedimento giudiziario emesso dal Tribunale competente*" e rinunciando così alla restituzione delle somme inizialmente richieste agli interessati.

Si tratta insomma di verificare se possa essere inserita nella legislazione provinciale in materia una norma che contempli i casi di grave debolezza familiare – purtroppo sempre più frequenti nella nostra società-, individuando forme idonee e prudenti di tutela per chi si trovi costretto a cedere prima del tempo l'alloggio, nell'impossibilità di ovviare altrimenti a situazioni debitorie impegnative e magari in presenza, come nel caso in oggetto, di figli minori cui assicurare la necessaria protezione.

3.4 Limiti di reddito per alloggi pubblici.

La questione è stata sottoposta all'attenzione dell'assessore competente poiché riguarda un problema di ordine generale, riferito alle situazioni di temporaneo (e ridotto) aumento del reddito in capo ad assegnatari di alloggi pubblici. Mi riferisco, ad esempio, alla titolarità dei gettoni di presenza per mandato politico, alle retribuzioni dei figli studenti che svolgono lavoro stagionali o prestazioni occasionali, ai premi erogati *una tantum* dal datore di lavoro: somme tutte non certo caratterizzate da continuità e stabilità che, seppur potrebbero essere computate ai fini di un corrispondente

temporaneo aumento del canone –come sembrerebbe disporre l’art.6 comma 3 della l.p.15/2005-, non dovrebbero tuttavia dar luogo alla revoca del provvedimento di assegnazione dell’alloggio pubblico per superamento dei limiti di reddito. La preoccupazione espressa dai cittadini è invece quella di dover rinunciare prudenzialmente a qualsiasi attività che potrebbe determinare una variazione della loro condizione economica, ancorchè per somme modeste e temporalmente limitate, pur di non oltrepassare la soglia reddituale, perdendo di conseguenza il diritto alla permanenza nell’alloggio occupato.

L’esame della legge provinciale n.15/2005 e del regolamento di esecuzione n.18-71/2006 non consente di affermare che tale preoccupazione sia esagerata: le norme infatti prevedono che annualmente venga svolta la verifica sulla permanenza dei requisiti economico-patrimoniali degli assegnatari con il metodo ICEF, sulla base dei dati riferiti all’anno precedente (art.4 reg.71/2006). Qualora vi sia superamento del limite di condizione economico-patrimoniale previsto ai fini del mantenimento dell’alloggio, l’ente dispone la revoca dello stesso ed il cittadino deve darvi esecuzione entro un anno o, se vi sono gravi e giustificati motivi, entro due anni (art.9 comma 4 l.p.15/2005). E’ ben vero che le norme prevedono la possibilità di rinnovare il contratto di locazione in assenza del requisito economico per la permanenza (art.6 comma 2 legge, art.16 reg.), ma tale possibilità è condizionata, fino ad essere quasi vanificata, dalla presenza di uno dei seguenti fattori: l’esaurimento della graduatoria riferita all’ambito territoriale interessato; la presenza nel nucleo familiare di un invalido almeno al 75% o di un minore con gravi difficoltà; la particolare composizione del nucleo, in cui vi sono esclusivamente soggetti ultrasessantacinquenni o coppie la cui somma di età non sia inferiore ai 125 anni.

Se dunque il limite di reddito fissato dovesse dimostrarsi facilmente superabile anche nei casi inizialmente richiamati ad esempio, sarebbe credo opportuno fare una riflessione sul problema, eventualmente procedendo ad inserire nel regolamento di esecuzione una norma che disciplini queste particolari situazioni di temporaneo e contenuto reddito aggiuntivo, che certamente non mettono i nuclei familiari interessati nella condizione di rivolgersi al libero mercato per locare o acquistare una casa di abitazione mentre giustificano semmai un adeguamento del canone, fintanto che sia presente la quota eccedente il limite.

3.5 Proporzionalità delle sanzioni.

Le presenti riflessioni nascono da un caso particolare, il cui protagonista è stato ancora una volta un giovane impegnato a realizzare la sua prima casa ed al quale la Provincia aveva riconosciuto un contributo per il risanamento dell'alloggio ai sensi dell'art.55 della l.p.21/1992. Il cittadino aveva però dovuto restituire il contributo ricevuto per aver richiesto con circa un mese di ritardo la proroga dei lavori in corso, non soddisfacendo, come gli è stato contestato dagli uffici, le condizioni poste dalla legge che dispone: "qualora il richiedente non provveda a realizzare le opere di risanamento nel termine assegnato (...) è tenuto a restituire i contributi già erogati" (art.57 comma 5).

Nel dialogo con il Servizio competente, il nostro ufficio aveva sostenuto che prevedere una sanzione così drastica a fronte di un ritardo di ridotta entità appariva decisamente eccessivo, considerando soprattutto il fatto che le opere per le quali il contributo era stato erogato erano in corso di realizzazione, benchè avessero subito ritardi per ragioni estranee alla volontà del committente. Purtroppo, l'assenza in capo al cittadino di ogni dimestichezza con le regole degli adempimenti burocratici e la mancanza di qualsivoglia avviso dell'amministrazione in ordine all'approssimarsi della scadenza temporale non hanno favorito la tempestiva presentazione della richiesta di proroga, che avrebbe consentito il mantenimento del contributo. Di conseguenza, il Servizio non ha potuto che confermare la correttezza della sanzione erogata in relazione all'inadempimento del cittadino.

Quanto si vuole dunque sottoporre al vaglio del legislatore è una verifica della proporzionalità o meno della sanzione applicata: può un semplice ritardo nella comunicazione della necessità di prorogare il termine per il completamento dei lavori in corso giustificare la revoca del contributo, erogato proprio al fine di garantire una (parziale) copertura dei lavori svolti? Non sarebbe invece equo prevedere all'interno delle norme citate una diversa progressione sanzionatoria che ad un mero ritardo, purchè adeguatamente giustificato, attribuisca magari una sanzione pecuniaria (ad esempio di riduzione percentuale del beneficio riconosciuto) anzichè direttamente la massima sanzione comminabile? Se invece si volesse mantenere l'estrema severità dell'attuale disciplina, si provveda almeno a temperarne gli effetti iniqui attraverso una adeguata informazione e comunicazione ai cittadini interessati, i quali devono sapere

con certezza e senza dubbio alcuno quali sono gli adempimenti che sono tenuti ad ottemperare, permettendo di conseguenza alla stessa amministrazione di distinguere tra chi non rispetta volutamente le regole e chi invece ha solo qualche comprensibile problema a districarsi tra i meandri della burocrazia. E che necessita solo di un ausilio discreto per non dimenticare scadenze importanti.

3.6 Modalità di revoca dall'incarico di Consultore.

Vorrei dedicare alcune brevi riflessioni alla disciplina relativa alla figura dei Consultori, prendendo spunto da un caso di cui l'Ufficio è stato chiamato ad occuparsi nel corso del 2006. La l.p.3 novembre 2000, n.12 (*"Interventi a favore dei trentini emigrati all'estero e dei loro discendenti"*) prevede, all'art.3, che la Giunta provinciale nomina dei "consultori" quali propri referenti per la definizione e l'attuazione degli interventi a favore dei trentini residenti all'estero, con competenza circoscritta al territorio del Paese nel quale lo stesso consultore risiede. Tale nomina avviene, di norma, in base alle segnalazioni pervenute all'organo di governo provinciale da parte di organismi associativi, oppure delle nostre rappresentanze consolari o dei comitati di italiani all'estero ed ha la medesima durata della legislatura in corso. Non essendovi alcun riferimento normativo specifico ai profili di 'fiduciarità' dell'incarico –che consentirebbe di procedere agevolmente alla rimozione dall'incarico con il solo venir meno del rapporto di fiducia tra nominante e nominato- alla procedura di nomina, seppur sinteticamente delineata, si sarebbe dovuto affiancare una procedura di revoca chiaramente individuata.

Invece, la legge si limita a statuire che *"In caso di dimissioni, di impossibilità ad espletare il proprio mandato o di inadempienze, i consultori sono sostituiti dalla Giunta provinciale facendo riferimento ai nominativi già segnalati, ovvero per diretta scelta"* (art.3 comma 5). La genericità della previsione normativa (che neppure parla di revoca) porta, come dimostrato dal caso concreto cui si fa riferimento –sul quale è aperto un contenzioso amministrativo-, ad affrontare con modalità approssimative l'eventuale decisione di procedere alla sostituzione della persona titolare dell'incarico. L'assenza di una espressa disciplina del procedimento di revoca finisce per tradursi nella mancata garanzia del principio di contraddittorio con l'interessato, cui neppure vengono

contestate (come accaduto) le eventuali inadempienze che, secondo la legge provinciale, potrebbero portare alla sostituzione del consultore.

Sarebbe dunque opportuno procedere in sede legislativa per disporre le necessarie integrazioni alla normativa, evitando il futuro riproporsi di incertezze e di inevitabili incongruità procedurali, che possono facilmente tradursi in vere e proprie illegittimità.

3.7 Definizione procedure di esproprio in Vallarsa.

La problematica qui presentata, a differenza delle precedenti, non investe le funzioni del Consiglio provinciale ma necessita di uno sforzo conclusivo da parte degli uffici competenti che, pur essendo stati interpellati dal nostro ufficio già nel corso del 2005, non hanno ancora provveduto a definire e regolarizzare le attività espropriative svolte **negli anni 90** sulla viabilità di Vallarsa (s.p.89 e s.p.219). In sintesi, a seguito della realizzazione o dell'ampliamento delle strade provinciali nel citato comune catastale, numerosi cittadini si sono trovati coinvolti in una procedura addirittura priva delle necessarie chiarezze documentali (mancanza dei frazionamenti, discordanza tra mappe catastali e situazione reale...), neppure conclusasi con un decreto definitivo di esproprio e la conseguente erogazione degli indennizzi né tantomeno con una regolarizzazione tavolare.

Benchè siano state eseguite, e da tempo, le opere stradali, ai cittadini interessati non è stata tuttavia garantita la corrispondente tutela giuridica prevista dall'ordinamento: al sacrificio della proprietà privata senza la corresponsione del dovuto ristoro economico (questione già di per sé di sicura gravità) si somma inoltre la paralizzante incertezza sullo stato tavolare delle particelle e sulla determinazione dei confini di proprietà, che impedisce ai privati di compiere qualsiasi atto di disposizione dei beni (che sia una compravendita o una divisione ereditaria).

Pur non comprendendo le ragioni di un talmente abnorme ritardo procedurale, non si intende negare la complessità del caso, considerando altresì che nel 1998 è stata nominata una apposita Commissione per il ripristino del Libro fondiario in Vallarsa, proprio allo scopo (come previsto dalla legge regionale 3/1983, art.1) di predisporre un riordino della situazione tavolare della zona, contraddistinta, per utilizzare le parole del legislatore, da *“grave sconcordanza fra lo stato tavolare-catastale e quello di fatto”* (art.1). Ed è appunto alla luce dell'attività in corso di svolgimento da parte della

Commissione (con la quale il nostro ufficio ha avuto frequenti rapporti per segnalare i casi ancora pendenti) che appare assolutamente necessario che i servizi provinciali competenti garantiscano finalmente una conclusione delle procedure aperte, consentendo di conseguenza alla Commissione per il ripristino di assicurare anche la regolarizzazione della particolare situazione richiamata, con positivi esiti sia per la Provincia proprietaria delle opere stradali coinvolte nel riordino sia per i cittadini proprietari dei fondi interessati. Peraltro, alla fine del gennaio scorso l'Assessore competente allora in carica garantiva che entro il 2007 la vicenda sarebbe stata definita: purtroppo, a maggio 2008 la procedura non si è ancora conclusa.

3.8 Inquinamento atmosferico proveniente da settore agricolo.

Una delicata questione che è stata sottoposta all'Ufficio e che crea comprensibilmente allarme nella cittadinanza è quella relativa all'esecuzione dei controlli sull'utilizzo dei prodotti fitosanitari nell'ambito delle attività agricole sul territorio provinciale. Benchè vi sia un ampio e dettagliato quadro normativo, nazionale ed europeo, che disciplina l'impiego di tali prodotti e benchè siano numerosi ed accurati gli studi e gli approfondimenti svolti in materia (in particolare sul fenomeno di 'deriva' e cioè di dispersione nell'aria dei prodotti antiparassitari rispetto all'area oggetto del trattamento) sia dall'Azienda provinciale per i servizi sanitari sia dall'Agenzia provinciale per la protezione dell'ambiente, non è tuttavia chiaro quale sia il soggetto istituzionalmente preposto ad esercitare una puntuale funzione di controllo sulle irrorazioni effettuate nel trattamento dei frutteti e delle coltivazioni. In particolare, laddove l'uso degli antiparassitari è più intenso ed avviene in prossimità dei centri abitati, i cittadini si interrogano con comprensibile preoccupazione sull'effettivo rispetto, da parte degli agricoltori, delle prescrizioni e dei limiti posti alla suddetta attività. Ma a chi rivolgersi per chiedere una pronta verifica sui trattamenti in corso o da poco conclusi? Ricordo che è stato recentemente approvato dalla Giunta provinciale (delib.n.400 del 3 marzo 2006) un Protocollo di norme di comportamento sull'utilizzo dei prodotti fitosanitari in prossimità dei centri abitati per la tutela della salute dei cittadini e dell'ambiente, nel quale si rinvia alla disponibilità dei Comuni il recepimento delle prescrizioni in esso contenute e, di conseguenza, la possibilità di applicare sanzioni pecuniarie nei casi di violazione. Ma nulla si dice su quale sia la struttura che

deve compiere gli accertamenti e le rilevazioni necessari per verificare se siano stati o meno superati i limiti di accettabilità delle emissioni inquinanti determinate dall'uso dei fitofarmaci. E per questo, i cittadini si trovano nell'impossibilità di interpellare con sicurezza un servizio/ufficio dal quale ottenere risposte sicure sulla reale situazione in cui versa l'aria che stanno respirando: l'APPA rinvia all'APSS negando la propria competenza in materia di salute; l'APSS non può intervenire se prima l'APPA non segnala il superamento dei limiti di pericolosità per la salute...

L'assurdo esito di questa situazione di *impasse* sembra essere che, nonostante tutte le conoscenze e competenze maturate in materia di utilizzo dei fito-farmaci, la tutela della salute dei cittadini rimane sostanzialmente disattesa. Per questo è assolutamente doveroso intervenire.

3.9 Opere stradali e diritti dei proprietari.

E' con una certa monotona regolarità che l'ufficio viene interpellato dai cittadini per intervenire nei confronti dei servizi provinciali preposti alla realizzazione o alla gestione della rete viabilistica del nostro territorio. I problemi rappresentati sono molteplici: chiusura di accessi ai fondi da sempre utilizzati oppure pericolosità degli accessi esistenti o predisposti *ex novo* a seguito delle modifiche del tracciato stradale; scarsa manutenzione con i disagi che ne conseguono; danni alle proprietà provocati o nel corso dei lavori o a distanza dall'esecuzione degli stessi; mancanza di barriere acustiche; incuria e abbandono dei terreni adiacenti l'opera, il cui ripristino o comunque riordino si trascina nel tempo. L'impressione che ne deriva è quella che molti e lodevoli sforzi vengano impiegati dall'amministrazione nel progettare le opere, tralasciando però di considerare con attenzione gli effetti e le ricadute che tali opere avranno sui fondi e sugli immobili limitrofi: l'attenzione è focalizzata sul 'grande' e spesso –anche se non sempre, naturalmente!- non si riesce a vedere il 'piccolo'. I cittadini invece sanno apprezzare quando l'amministrazione trova spazio, nella realizzazione della rotatoria o nell'ampliamento della strada, per esaminare e, nei limiti del ragionevole, soddisfare le loro esigenze (di accesso al fondo da coltivare, di impermeabilizzazione della casa cui si appoggia la strada, di posizionamento delle barriere antirumore, di collocamento di attraversamenti pedonali, solo per fare alcuni esempi). La raccomandazione che l'ufficio si sente di esprimere, proprio alla luce degli

episodi segnalati, è dunque quella che si riesca a trovare sempre un accettabile temperamento tra le necessità dell'interesse generale cui dà risposta la grande opera ed il rispetto per il singolo cittadino, magari già 'toccato' nei suoi diritti proprietari, e per le sue ragionevoli esigenze di tutela e di salvaguardia della proprietà, che devono essere considerate con adeguata attenzione.

Inoltre, si raccomanda di non trascurare mai la qualità della comunicazione: le informazioni fornite ai cittadini –penso in particolare ad un caso di autorizzazione alla costruzione di un accesso ad uso civile su strada provinciale- quanto più sono chiare, dettagliate e inequivocabili, tanto meglio consentono al cittadino di assolvere gli adempimenti cui viene chiamato e di seguire con consapevolezza la procedura nella quale è stato inserito, garantendo nel contempo alla stessa amministrazione di svolgere con puntualità ed efficacia i propri compiti. Certe oscurità comunicative –forse solo di natura linguistica, dovute cioè ad incurabile affezione al 'burocratese'- sono ormai inaccettabili perché determinano ingiustificati costi aggiuntivi per l'ente pubblico e, naturalmente, per tutta la collettività dallo stesso rappresentata.

3.10 Comunicazioni in materia di indennità di esproprio.

L'ufficio ha avuto modo di osservare come nelle determinazioni relative alla fissazione delle indennità di esproprio siano incomplete le informazioni relative al computo delle somme che verranno erogate dall'amministrazione. Il provvedimento si limita infatti ad individuare distintamente, per ciascun proprietario espropriato, la somma dovuta quale "indennità" e la somma dovuta quale "indennizzo", accompagnate da una cifra riportata tra parentesi che corrisponde, come recita con chiarezza il dispositivo, alla maggiorazione cui il proprietario ha diritto nei casi di mancata richiesta di rideterminazione o mancata opposizione alle stime (andrebbe peraltro precisato espressamente che sull'indennità di esproprio viene applicata una ritenuta fiscale del 20%: solitamente, il cittadino ignora questa norma e scopre tardi che l'attesa 'maggiorazione' non gli viene corrisposta, perché interamente assorbita dalla ritenuta fiscale).

E' ben vero che la determinazione rende noto agli interessati che le relazioni di stima sono depositate presso il Servizio competente e sono dunque consultabili al fine di consentire l'eventuale presentazione delle misure di tutela (ricorso amministrativo

per la rideterminazione della indennità oppure opposizione alla stima davanti alla Corte d'Appello), ma è altrettanto vero che si eviterebbe al cittadino di rivolgersi necessariamente agli uffici se solo si provvedesse ad integrare le scarse informazioni oggi contenute nell'atto. Se infatti il destinatario dell'esproprio potesse ottenere in sede di determinazione dell'indennità il necessario dettaglio del calcolo svolto per quantificare le somme a lui dovute, potrebbe autonomamente ponderare la sua scelta in ordine all'accettazione dell'indennità -con la maggiorazione prospettata- senza essere obbligato ad interpellare i funzionari del Servizio espropri, ai quali, in questo modo, verrebbe evitato un inutile aggravio che va, inevitabilmente, a ricadere sull'adeguato svolgimento dell'attività ordinaria degli uffici.

Se dunque venisse semplicemente allegata al provvedimento generale la 'scheda' relativa al singolo proprietario (che già è a disposizione presso l'Ufficio rilevazioni tecniche), contenente l'esatta ricostruzione del calcolo svolto per determinare la sua indennità -purchè con un chiaro riferimento alla determinazione dei valori delle aree fissati dalla Commissione provinciale per le espropriazioni- il cittadino si troverebbe nelle condizioni di controllare immediatamente la correttezza della quantificazione elaborata dagli uffici competenti e di valutare subito se rinunciare alle possibili, ulteriori richieste; di conseguenza, la necessità di interpellare direttamente i funzionari rappresenterebbe solo un'ipotesi residuale e non già una regola, con evidente beneficio per l'attività complessiva degli uffici. Non vi è dubbio, infatti, che una miglior comunicazione in questa delicata materia non solo garantirebbe la necessaria trasparenza degli atti (ed eviterebbe sul nascere incertezze ed ambiguità in ordine ai criteri di quantificazione), ma avrebbe anche effetti positivi sul buon andamento del Servizio competente che vedrebbe ridursi gran parte dell'attività informativa che oggi impegna i suoi dipendenti, recuperando così risorse preziose per lo svolgimento delle funzioni ordinarie.

3.11 Tutela dell'affidamento.

Vorrei dedicare un breve cenno ad un caso nel quale una disposizione contenuta nel provvedimento approvato dall'organo esecutivo e successivamente rivelatasi errata, ha comunque determinato l'affidamento dei cittadini interessati cui, nel caso in oggetto,

era stata garantita una durata temporale del contratto di lavoro coincidente con l'intero anno. Successivamente, però, verificata alla luce delle norme di settore l'erroneità di quanto disposto, il provvedimento è stato modificato ed ai cittadini è stato comunicato un nuovo termine di scadenza del contratto, posto in relazione non al termine di lunga durata già individuato, bensì alla data di ingresso in servizio degli aventi diritto, individuati con l'approvazione di apposite graduatorie, data che, seppur incerta, si concretizzava in una durata inferiore del contratto.

Pur essendo evidente che l'amministrazione non poteva esimersi dall'intervenire sul provvedimento una volta individuato l'errore –trattandosi di errore sostanziale e non meramente formale-, anche al fine di garantire le legittime aspettative degli 'aventi diritto', si deve tuttavia rilevare come in questo caso non vi sia stato alcun riguardo per l'affidamento riposto dal cittadino nella legittimità dell'azione amministrativa .

Il tema è particolarmente delicato. Il principio del legittimo affidamento (nella coerenza e nella stabilità del comportamento dell'amministrazione) è stato elaborato dalla giurisprudenza comunitaria in un'ottica di accentuata tutela dell'interesse privato nei confronti dell'azione amministrativa delle istituzioni comunitarie, ma è noto –grazie alla consolidata giurisprudenza della Corte costituzionale- come l'affidamento nella sicurezza giuridica costituisca un valore fondamentale dello stato di diritto e dunque del nostro ordinamento. Quindi, sebbene sia necessario che le pubbliche amministrazioni possano, esercitando i poteri di autotutela, rivedere le proprie decisioni, va individuato un punto di equilibrio tra il perseguimento del principio di legalità ed il rispetto delle legittime aspettative di chi, destinatario del provvedimento amministrativo, confida nella prosecuzione della situazione a lui favorevole da quello stesso provvedimento determinata.

Il legislatore nazionale si è recentemente occupato del problema dettando una specifica disposizione sull'annullamento d'ufficio (art. 21 *nonies* della l.241/1990, introdotto dalla l.11 febbraio 2005 n.15) secondo la quale il provvedimento amministrativo illegittimo “può essere annullato d'ufficio sussistendone le ragioni di interesse pubblico, **entro un termine ragionevole** e tenendo conto degli interessi dei destinatari e dei controinteressati”. Ho voluto sottolineare il passaggio dedicato al tempo perché lo stesso traduce in norma di legge quanto è da tempo sostenuto dalla giurisprudenza: “il fluire del tempo è indice di consolidamento della situazione

giuridica favorevole” (Cass.sez.trib. 10 dicembre 2002, n.17576); “per effetto del decorso del tempo, l’originaria illegittimità dell’atto può attenuarsi” (Cons.Stato V sez. 1 ottobre 2002, n.5133). Dunque, l’affidamento del cittadino, scaturito dal comportamento o dalla decisione dell’amministrazione, trova nel decorso del tempo un elemento di forza tanto da essere riconosciuto quale limite esterno al potere di autotutela dell’amministrazione che non può essere esercitato se non “entro un termine ragionevole”. Peraltro, il cittadino ben conosce la necessità di rispettare i tempi: se non dovesse impugnare il provvedimento illegittimo entro 60 giorni davanti al giudice amministrativo (o 120 giorni davanti al Presidente della Repubblica), di quel provvedimento non si potrà più liberare!

Si raccomanda dunque all’amministrazione (provinciale e non solo), prima di utilizzare il potere di autotutela, di considerare con la necessaria attenzione il tempo trascorso e l’interesse del destinatario della decisione (oltrechè quello dei controinteressati), valutando altresì se l’illegittimità dell’atto sia meramente formale (e dunque, per l’ordinamento, sanabile) oppure sia sostanziale (e dunque comprometta gravemente l’interesse pubblico generale, giustificando l’annullamento),

4. PROBLEMI DI RILIEVO COMUNALE

Questo quarto capitolo è dedicato ai problemi più significativi riscontrati con riferimento alle amministrazioni comunali. E' noto come la polemica dell'estate 2006 fosse stata fortemente incentrata sulle lamentele sollevate dai cittadini nei confronti soprattutto dei comuni di piccola dimensione –salvo poi raccogliere segnali di criticità analoghe relativamente alle amministrazioni più grandi- all'interno dei quali con maggior frequenza si manifestano situazioni in cui la personalizzazione prende il posto dell'imparzialità, la definizione degli interessi, pubblici o privati, tende a confondersi, lo scarso ricambio dei titolari delle funzioni di governo rischia di rendere familistica la gestione della cosa pubblica, l'eccessiva vicinanza pregiudica un uso obiettivo della discrezionalità amministrativa. Naturalmente, le difficoltà che vengono rappresentate dai cittadini nel quotidiano contatto con l'ufficio del Difensore civico non coinvolgono nella medesima misura tutti i 223 Comuni trentini né consentono di stilare con rigorosa sicurezza una 'lista' di buoni e di cattivi, come in più occasioni ci si sente chiedere. Ogni amministratore ed ogni funzionario sa perfettamente quali sono i comportamenti consoni al suo ruolo e quali non lo sono affatto (e se non se ne rendesse conto, sarebbe talmente grave da rendere inutile qualsiasi richiamo del Difensore civico) e dunque ciascuno di essi è consapevole di quanto la propria azione sia coerente, o viceversa non lo sia, con i principi che la Costituzione pone a fondamento della funzione amministrativa: legalità, imparzialità, buon andamento. Poi saranno i cittadini, rompiscatole e non, a formulare i loro giudizi, senza timori reverenziali e senza paure paralizzanti. I meccanismi elettorali e gli organismi di tutela –bonaria o contenziosa che sia- rappresentano strumenti preziosi per esprimere le valutazioni sull'operato di chi svolge funzioni pubbliche, assicurando i doverosi riconoscimenti solo a chi ha interpretato con correttezza ed efficacia il proprio ruolo.

4.1 Le fatiche della democrazia locale.

Sotto questo titolo forse un po' troppo letterario vorrei raccogliere alcune criticità che segnano la vita democratica delle comunità locali, sia per quanto attiene il funzionamento degli organi di governo dell'ente (mi riferisco alle difficoltà di rapporto

tra minoranze e maggioranze consiliari, già esaminato nelle precedenti Relazioni), sia per quanto riguarda più direttamente i cittadini e la loro presenza attiva all'interno del Comune.

Nel corso del biennio di riferimento, l'ufficio è intervenuto in molte occasioni (sono stati aperti 24 fascicoli ma le segnalazioni sono state più del doppio) su richiesta di consiglieri comunali di minoranza di molti Comuni trentini, per lo più di piccole dimensioni, ove maggiormente frequente è l'attrito tra diverse forze politiche, ma talora anche di Comuni di maggiori dimensioni, tra i quali assente è però il comune capoluogo.

Il ruolo del Difensore civico, apparentemente non pertinente rispetto a questioni che sembrano avere connotazione esclusivamente politica, è in realtà di aiuto in un sistema nel quale con molta fatica si possono individuare o costruire altri luoghi di "sfogo" per piccole istituzioni che faticano a gestire in modo costruttivo momenti di crisi nei rapporti tra fazioni contrapposte.

Se si pone attenzione alle principali e più frequenti problematiche che sono state sollevate dalle minoranze consiliari che si sono rivolte all'ufficio si può pensare come gli argomenti posti alla nostra attenzione possano misurare la qualità ed il grado di democrazia esistente nei nostri piccoli Comuni nonché la misura dell'attenzione riservata ai Consiglieri di minoranza: mancanza di rispetto delle prerogative istituzionali, irregolarità nella convocazione dei Consigli comunali, ritardi nel rispondere alle interrogazioni consiliari, mancata garanzia del diritto di accesso, mancato rispetto del *quorum* strutturale sono le questioni più frequentemente sollevate. E' chiaro che, laddove si presenti un difetto di democrazia, dunque una carenza nel rispetto dei diritti dei cittadini che nei consiglieri di minoranza si identificano e si sentono rappresentati, è giustificato se non doveroso che il Difensore civico, garante della legalità e della buona amministrazione in senso lato, oltre che tutore di tutti, possa essere chiamato a comporre i dissidi sorti, poiché anche in tale frangente il suo lavoro va, in definitiva, a vantaggio dei cittadini.

La questione maggiormente problematica, come è già stato rilevato nel secondo capitolo, è rappresentata dalla frequente mancata soddisfazione del diritto alla trasparenza dell'attività svolta dall'ente e, per esso, dagli organi di governo i quali tendono a mantenere un ingiustificato riserbo su atti, documenti ed attività, anche nei

confronti dei consiglieri di minoranza, cui competerebbe di diritto l'accessibilità di qualsiasi documento che consenta di eseguire le forme ispettive e di controllo nei confronti della stessa maggioranza di governo. Altre lagnanze hanno riguardato, seppure in misura minore, il mancato rispetto dei doveri di risposta alle interrogazioni presentate in consiglio comunale, il mancato rispetto dei regolamenti comunali sul funzionamento degli organi, la mancata trasparenza ed il mancato rispetto dei diritti di partecipazione relativamente a grandi opere pubbliche, piccole e grandi prepotenze nei rapporti interpersonali, e qualche volta fatti di particolare gravità.

Alla luce dei dati raccolti (che sono stati oggetto di uno specifico obiettivo concordato per il 2007 con la Direttrice dell'ufficio, dott. Ravelli) si è tentato di impostare con il Servizio Autonomie locali un progetto di maggiore respiro, contattando anche il Presidente della Provincia e successivamente l'Assessore competente, avv. Bressanini, ai quali si è voluto dare conto di molte realtà, non sempre conosciute, in cui le difficoltà di gestione dei Comuni inevitabilmente si ripercuotono sulla vivibilità dei luoghi e sui diritti dei cittadini.

Da segnalare, quale primo importante risultato di questa attività, l'incontro che si è tenuto il 3 marzo 2008 con i gruppi di minoranza dei consigli comunali trentini, su iniziativa del competente Assessore provinciale alle Autonomie Locali, al quale erano presenti sia la Difensore civico, sia il Presidente del Consorzio dei Comuni trentini, dott. Renzo Anderle, incontro che si è sostanziato in una "operazione ascolto" dei diversi problemi sollevati dai Consiglieri presenti e che ha consentito di formulare alcune proposte operative, che potrebbero tradursi in un vero e proprio 'Statuto delle minoranze'. Si tratta ora di proseguire il lavoro di analisi delle criticità e di elaborazione delle buone prassi –magari già adottate in Comuni 'virtuosi'- necessarie per riequilibrare i rapporti istituzionali, proponendo eventualmente anche quelle modifiche normative che si rendessero indispensabili per una piena garanzia del ruolo svolto dalle minoranze. Come già scriveva Calamandrei nel 1945: *"Tutti sanno che l'opposizione è la forza animatrice delle democrazie. Dove il progresso è affidato alla libera dialettica delle idee ed al perenne rinnovarsi del ceto dirigente...negli ordinamenti tradizionalmente liberi...l'opposizione di sua maestà è riconosciuta e rispettata come parte essenziale del meccanismo politico"*. Per questo, sempre usando le parole di un Padre della nostra Costituzione, da un lato *"la prova migliore del valore di una libera*

costituzione è la misura in cui provvede alla protezione delle minoranze”, dall’altro va però ricordato che *“opposizione vuol dire senso di responsabilità del domani: non solo diagnosi dei mali, ma leale suggerimento dei rimedi atti a risanarli”* (le citazioni sono tratte da “Piero Calamandrei. Ventidue saggi su un grande maestro”, a cura di P.Barile, Giuffrè 1990, 421).

C’è posto anche per i cittadini in questa “dialettica di ragionati contrasti” che costituisce il cuore di ogni regime democratico? Mi ha colpito –tra le tante segnalazioni di contenuto generale inviate all’Ufficio- una lettera nella quale si narrava come, in uno dei Comuni governati da una lista unica, il cittadino che non si è recato alle urne perché non ha nessuna possibilità di scelta alternativa viene (scherzosamente) rimbrottato dal Sindaco perché non si è presentato al seggio. Così, per evitare di essere individuabili troppo facilmente come elettori riottosi da parte degli unici possibili eletti, i cittadini preferiscono partecipare comunque alle operazioni di voto, limitandosi ad annullare la scheda o a lasciarla bianca. Un modo sicuro per non essere additati quali oppositori dell’esecutivo in carica, subendo talvolta sgradevoli conseguenze.

Quanto all’uso degli strumenti di partecipazione che tutti gli Statuti comunali mettono a disposizione dei cittadini, non sono ovviamente frequenti per l’Ufficio le occasioni di conoscere le esperienze positive sperimentate sul territorio mentre ci sono stati sottoposti alcuni casi negativi nei quali o la disattenzione dell’amministrazione verso le istanze adeguatamente rappresentate da una pluralità di cittadini tramite gli istituti statutari, o l’incapacità della comunità ad accettare il confronto tra idee e posizioni diverse hanno sostanzialmente vanificato la volontà di partecipare al processo decisionale pubblico, giungendo persino ad avvilitare le persone che più si erano impegnate (o meglio, si erano esposte) nell’assumere l’iniziativa.

Ad esempio, una petizione sottoscritta da un centinaio di cittadini non ha ottenuto, nei sessanta giorni stabiliti dallo Statuto, alcuna risposta da parte dell’amministrazione comunale interessata (e non si trattava di un piccolo Comune, questa volta); alla sollecitazione inviata dai promotori della petizione si è risposto con una nota interlocutoria cui però, fino all’intervento del Difensore civico avvenuto quattro mesi dopo, non è più stato dato seguito. L’episodio, che si è concluso con vaghe giustificazioni da parte dell’ente in ordine al ritardo, ha scoraggiato i cittadini –le cui proposte non sono state minimamente considerate, neppure per farne oggetto di un

motivato, ma attento, rifiuto- che, avendo sperimentato il disinteresse dell'amministrazione verso la loro disponibilità a collaborare nell'individuare soluzioni interessanti per l'intera comunità (si trattava di individuare il possibile percorso di una pista ciclabile), difficilmente utilizzeranno ancora, in futuro, gli istituti di partecipazione. Convincendosi piuttosto che gli unici modi per rapportarsi con l'ente pubblico siano quelli di chi si limita ad essere passivo destinatario delle decisioni adottate da chi governa oppure di chi si oppone, quasi pregiudizialmente, alle decisioni pubbliche mediante una contestazione anche esasperata e, non poche volte, aggressiva. E tuttavia, poiché spesso si osserva come l'amministrazione reagisca con tempestività di fronte a chi più alza la voce, accogliendone le richieste, il cittadino comprensibilmente finisce per ricorrere a forme 'atipiche' di partecipazione, la cui maggior efficacia rispetto alle forme istituzionali è sotto gli occhi di tutti.

Sempre in tema di referendum, vorrei stigmatizzare proprio le difficoltà che gli stessi cittadini hanno nel comprendere lo spirito di questo istituto, attraverso il quale non si vuole certo 'spaccare' una comunità bensì si intende ottenere una diretta manifestazione della volontà di tutti i componenti della comunità stessa in relazione ad un tema ritenuto di particolare rilievo. Il nostro Ufficio, intervenuto a sostegno della legittimità di una richiesta referendaria e della procedura seguita per la raccolta delle firme necessarie, ha poi assistito al moltiplicarsi di episodi di intolleranza, se non di intimidazione, nei confronti dei promotori del referendum da parte di loro concittadini che, evidentemente, invece di limitarsi ad esprimere il proprio orientamento sulla questione oggetto della consultazione democratica nelle forme che questa prevede, hanno preferito ricorrere a mezzi indegni di una comunità civile (volantini anonimi, danneggiamenti di beni di proprietà dei promotori) per raggiungere i propri scopi. In quale clima si sia giunti alla votazione referendaria è facilmente immaginabile; c'è da chiedersi quindi se i cittadini abbiano potuto maturare il proprio convincimento sul tema in discussione in piena libertà ed autonomia, o se i condizionamenti ambientali siano stati così invasivi da vanificare, in fondo, la *ratio* dell'istituto di partecipazione dirette. Certo, a fronte di vicende come questa, si percepisce la fragilità della nostra democrazia che sembra aver paura della discussione, dunque del confronto tra le idee e della dialettica tra le diversità di pensiero.

4.2 Statuti comunali e pari opportunità.

In adeguamento ai principi introdotti dalla legge regionale di riforma delle autonomie locali 22 dicembre 2004, n.7, gli Statuti comunali avrebbero dovuto essere rivisti e riscritti in alcune loro parti entro il 30 gennaio 2006. Per la verità, sono ancora molti i Comuni inadempienti e dunque l'azione di riscrittura è ancora in corso. Ciò che interessa qui sottolineare è un passaggio estremamente delicato, per la qualità della democrazia locale, perché riguarda la garanzia di una adeguata rappresentanza di entrambi i sessi all'interno degli organi di governo comunali. Credo sia superfluo ricordare come già una Risoluzione del Parlamento europeo del 18 gennaio 2001 (Bollettino UE 1/2-2001) ponesse la partecipazione equilibrata delle donne e degli uomini ai processi decisionali come una questione che attiene al principio stesso di democrazia, invitando gli Stati membri non solo ad adottare principi legislativi idonei ad assicurare la piena eguaglianza delle cittadine nella vita politica ma anche "ad incoraggiare i partiti politici ad introdurre sistemi di quote per le candidature femminili".

A questo proposito, la nostra legge regionale dispone che "lo statuto deve stabilire norme per assicurare condizioni di pari opportunità tra uomo e donna e **un'adeguata presenza** di entrambi i sessi nelle giunte e negli organi collegiali del comune, nonché degli enti, aziende e istituzioni da esso dipendenti" (art. 1 comma 2 che va a modificare l'art.4 l.r.4 gennaio 1993, n.1). E' noto, grazie ai dati pubblicati dal Servizio Pari opportunità della Provincia, come nei Comuni trentini la presenza femminile sia ancora decisamente scarsa: a fronte di 2711 amministratori di sesso maschile, le donne sono 803 (i dati sono riferiti alle elezioni 2005 ed aggiornati al 31 marzo 2008); tra gli amministratori uomini 521 sono Assessori e 190 sono vice sindaci, mentre le donne sono, rispettivamente, 155 e 27 (per non parlare dei Sindaci, 209 e 14). Per questo, il legislatore regionale si è premurato di introdurre un vero e proprio obbligo giuridico a carico della disciplina statutaria che, coerentemente con i principi costituzionali in tema di accesso ai pubblici uffici di cui all'art.51 ("*La Repubblica promuove con appositi provvedimenti le pari opportunità tra donne e uomini*") e di potestà legislativa regionale di cui all'art.117 ("*Le leggi regionali rimuovono ogni ostacolo che impedisce la piena parità degli uomini e delle donne nella vita sociale, culturale ed economica e promuovono la parità di accesso tra donne e uomini alle cariche elettive*"), deve

prevedere adeguate misure positive a favore della presenza femminile nelle amministrazioni comunali.

Ciò premesso, una norma statutaria che si limiti ad introdurre una previsione generica quale *“nella Giunta comunale devono essere presenti assessori di entrambi i generi”* non soddisfa certo i criteri introdotti dalla legge regionale, limitandosi ad una mera – e ben più blanda- ripetizione del principio, senza affatto precisare (come sarebbe stato giuridicamente doveroso fare) quale sia la misura ritenuta ‘adeguata’ per una presenza dei due sessi all’interno dell’organo esecutivo: in una Giunta di sei assessori, è da considerarsi adeguata la presenza di cinque donne ed un uomo? So benissimo che nella realtà la proporzione è esattamente contraria (cinque uomini e una donna...) e proprio per questo mi chiedo, e chiedo agli amministratori comunali, se non sia necessario individuare con lungimiranza e con coraggio disposizioni statutarie che realmente promuovano un serio riequilibrio della rappresentanza, introducendo misure che –come recita l’art.23 della Carta di Nizza, cioè della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea siglata nel 2000- prevedano **vantaggi specifici** per il sesso sotto rappresentato e rendendo così possibile una effettiva presenza delle cittadine trentine negli organi di governo della nostra comunità.

E’ evidente come l’intervento di riequilibrio affidato agli Statuti non comporti un’immediata modifica della composizione delle Giunte esistenti (mi risulta che ad oggi siano ben 60 i Comuni trentini privi di donne in Giunta, tra i quali si trovano enti di dimensioni significative quali Cavalese, Canazei, Malè, Mezzocorona, Mori, Nago Torbole, Levico Terme...) ma certamente impone che, laddove vi siano cambiamenti e sostituzioni all’interno degli esecutivi –come pure negli enti ed istituzioni dipendenti dal Comune- e non vi sia una soddisfacente presenza femminile, si proceda a nominare amministratrici e non amministratori. A questo proposito, il Servizio autonomie locali era intervenuto con un articolato parere nel quale venivano suggerite alcune soluzioni operative: nominare un’assessore donna ‘esterno’ in assenza di una consigliere comunale di sesso femminile o nominare donne in giunta in proporzione alla loro rappresentanza in seno al Consiglio comunale, ricorrendo nel caso anche a figure tecniche. Solo laddove vi fosse una formale comunicazione di indisponibilità da parte delle consigliere ad assumere incarichi di Giunta o dove fosse impossibile individuare un’assessore esterna il Sindaco può procedere alla nomina di assessori solo di genere

maschile, dandone adeguata motivazione nel decreto di nomina. Vale la pena ricordare che anche la giurisprudenza amministrativa ha iniziato ad occuparsi di questo problema, tanto che un'ordinanza del TAR Lecce (n.680/2005) ha sospeso in sede cautelare il provvedimento di nomina della Giunta di un comune pugliese per inosservanza del principio in discussione affermando che il Sindaco, nel procedere ad una nuova composizione dell'organo esecutivo, deve agire *“adoperandosi per assicurarvi una presenza femminile o, nel caso in cui questo non sia possibile per ragioni tecnico-politiche, illustrando con motivazione puntuale, esaustiva e concreta le ragioni che impediscono l'attuazione del cd. principio delle pari opportunità”*.

La raccomandazione che, come Difensore civico, mi sento in dovere di indirizzare alle amministrazioni locali (e penso anche alle costituenti Comunità di valle...) è dunque quella di promuovere, attraverso una idonea riscrittura degli Statuti, le condizioni per una presenza realmente e progressivamente equilibrata di donne all'interno sia delle Giunte sia degli enti dipendenti dai Comuni, così da correggere l'attuale condizione di sottorappresentanza del genere femminile che certamente impoverisce la dialettica delle nostre istituzioni nelle quali, invece, dovrebbe esprimersi la cultura di tutta la società trentina composta, indiscutibilmente, da donne e da uomini.

4.3 La responsabilità dei Consiglieri comunali..

Vorrei dedicare solo un breve cenno ad un tema che è solo di apparente ovvietà, ma che, se sottovalutato, rischia di determinare conseguenze sgradevoli in capo agli amministratori, in particolare ai Consiglieri comunali. Mi riferisco al tema della responsabilità amministrativa che grava su tutti i funzionari pubblici, siano essi dipendenti siano essi onorari, qualora nell'esercizio delle loro funzioni istituzionali determinino un danno concreto ed effettivo all'ente (che può consistere nella mancata realizzazione di un'entrata o in un esborso di somme maggiori di quanto prevedibile se non addirittura ingiustificato o nella perdita di beni dell'amministrazione). La dottrina ci ricorda che il danno è imputabile solo quando è dovuto all'inosservanza degli obblighi connessi al ruolo svolto, tra i quali rientra a pieno titolo anche l'osservanza *“delle regole di comune prudenza e diligenza”* (così Virga nel suo *“Diritto amministrativo- I principi”*) e che deve collegarsi con un rapporto causale al comportamento doloso o colposo del funzionario o dell'amministratore.

Ciò premesso, credo sia importante citare una recente sentenza pronunciata dalla Corte dei Conti – sez. di Trento (n.43/2007) che, intervenendo in un giudizio di responsabilità per danno erariale, ha posto particolare attenzione al ruolo di vigilanza e di controllo che i Consiglieri comunali (indipendentemente dal fatto che siano appartenenti alla maggioranza o alla minoranza) sono chiamati a svolgere all'interno dell'Ente. Nel caso di specie, di fronte alla presentazione di un debito fuori bilancio assunto dal Sindaco, il Consiglio si era limitato ad avallare la decisione, facendola propria con apposita delibera, senza “esplicitare alcuna ulteriore e diversificata presa di posizione minimamente critica o ispirata ad esigenze di migliore comprensione, indotta sia dai particolari aspetti in cui risultava rappresentata la vicenda sia dal sostanzialmente cauto tenore del preliminare allegato parere reso dalla responsabile del servizio finanziario”. Da questa negligenza nello svolgimento delle proprie funzioni istituzionali, il giudice contabile ha ritenuto “accertata la configurazione di un comportamento connotato, quanto meno, da *colpa grave* indotta da altrettanto grave negligenza e superficialità, addebitabile anche ai Consiglieri comunali, nella loro qualità di rappresentanti del Comune, in ragione del danno economico arrecato all'ente”. Condannando quindi, accanto al Sindaco, anche i Consiglieri al pagamento delle somme dovute per il risarcimento del danno erariale di cui si era accertata l'esistenza.

Se dunque il Sindaco risulta essere, nell'attuale ordinamento, il perno attorno a cui si muove il funzionamento del Comune, non va dimenticato che anche gli organi che lo affiancano (in primo luogo Consiglio e Giunta, ma anche i Segretari comunali ed i funzionari responsabili dei servizi) sono titolari di funzioni puntualmente loro affidate dal medesimo ordinamento, secondo il tradizionale criterio dei ‘*check and balances*’ e cioè del reciproco controllo e del reciproco equilibrio. Il Consiglio dunque non può abdicare al proprio ruolo di interlocutore necessario dell'esecutivo, nemmeno in nome di una supposta ‘fedeltà’ conseguente alla comune appartenenza alla maggioranza di governo, ma è chiamato dall'ordinamento ad esercitare con diligenza ed efficacia i compiti assegnatigli dalla legge, per la tutela dell'interesse pubblico e del bene della comunità che rappresenta

4.4 Il rispetto delle distanze tra edifici.

Costituisce purtroppo un problema assai diffuso nelle nostre realtà locali il mancato rispetto delle norme sulle distanze tra edifici, nei confronti del quale non sempre le amministrazioni, che pure rilasciano i provvedimenti autorizzatori, intervengono adeguatamente per assicurare la corretta applicazione delle disposizioni violate. Purtroppo, erroneamente, le amministrazioni comunali tendono a considerare tale violazione come un problema che riguarda esclusivamente i privati (e come tale, rientrando nella clausola di garanzia “salvo i diritti di terzi”). In realtà, come viene in più occasioni ricordato dalla giurisprudenza amministrativa, la disciplina delle distanze legali ha una doppia funzione: da un lato, quella di tutelare l’interesse dei vicini alla fruizione di un distacco congruo tra edifici, dall’altro, quella di garantire l’interesse della collettività all’instaurazione di un assetto urbanistico sotto ogni aspetto ordinato. In altre parole, “tutte le norme sulle distanze, siano esse di fonte statale, regionale o comunale, sono poste a presidio sia della tutela del diritto dominicale nei rapporti interprivati, sia delle esigenze collettive connesse ai bisogni di igiene, sicurezza, decoro degli edifici e dunque, con un’unica espressione, di un adeguato assetto urbanistico” (Mandarano in GDA 2008, 235).

Vorrei richiamare una recente sentenza del Consiglio di Stato (sez.IV, 26 maggio 2006, n.3201) che, coerentemente con quanto sopra esposto, ha addirittura sancito la legittimità di un provvedimento con il quale la Pubblica amministrazione ha disposto, in autotutela, l’annullamento di una concessione edilizia perché il rilascio del provvedimento concessorio era avvenuto in violazione delle norme che disciplinano le distanze inderogabili tra fabbricati, “norme volte a tutelare interessi pubblici” la cui applicazione è necessaria. La carenza istruttoria, data dal fatto che il Comune non avesse rilevato immediatamente, in sede di esame del progetto edilizio, la violazione, non impedisce, secondo il giudice, di intervenire successivamente, perché l’inderogabilità delle norme “rende sostanzialmente vincolata l’iniziativa assunta dal Comune”. All’annullamento del titolo concessorio deve così seguire la rimessa in pristino dello stato dei luoghi, salvo riaprire una procedura concessoria che disponga correttamente in ordine alla definizione delle distanze tra costruzioni.

Quanto detto, seppur sinteticamente, sta a significare che le amministrazioni comunali non possono sottrarsi al dovere di sanzionare tempestivamente la violazione

delle norme sulle distanze ritenendo meramente 'privatistica' la questione, ma sono tenute invece a procedere con gli strumenti messi a disposizione dalla disciplina urbanistica garantendo, innanzitutto, una vigilanza puntuale e tempestiva in ordine alle segnalazioni di violazione che vengono (solitamente) presentate dai cittadini confinanti ed intervenendo immediatamente per inibire i comportamenti di mancato rispetto della normativa.

A questo proposito, con un breve inciso, vorrei ricordare che in materia edilizia esiste l'obbligo del Comune di provvedere sulle richieste dei cittadini che chiedono l'eliminazione di abusi edilizi o comunque il rispetto della normativa in materia edilizia: secondo il nostro ordinamento giuridico, l'intervento repressivo degli illeciti edilizi costituisce un vero e proprio dovere per le autorità comunali (rinvio a due sentenze della quinta sezione del Consiglio di Stato, 7 novembre 2003 n.7132 e 19 febbraio 2004 n.677). Purtroppo, sono frequenti i casi in cui le omissioni delle amministrazioni comunali (che non controllano e, se sono costrette a farlo, comunque non intervengono) costringono i privati ad agire sul piano del contenzioso civile per la tutela dei propri fondati diritti, con un evidente aggravio di costi economici e di costi sociali (questi ultimi riferiti agli effetti sulla comunità e sulle istituzioni di una crescente litigiosità ed aggressività interpersonale).

La raccomandazione alle amministrazioni comunali è dunque quella di esercitare con maggior cura e costante imparzialità una attenta vigilanza sulle attività edificatorie, assicurando, a fronte di documentate violazioni delle norme sulle distanze, interventi tempestivi: agire senza ritardo, dunque ben prima che vengano completati i lavori di esecuzione dell'edificio, consente certamente di evitare costi inutili anche in capo al costruttore, consentendogli di regolarizzare agevolmente le opere solo in parte realizzate mediante il loro necessario arretramento. Attendere la conclusione dei lavori significherebbe rimettere alla pronuncia del giudice civile l'eliminazione della violazione riscontrata e credo sia superfluo ricordare come il giudizio possa concludersi con un ordine di demolizione della costruzione o di parti di essa, attività questa spesso necessaria per garantire l'arretramento dovuto.

4.5 Anomale acquisizioni di proprietà privata.

Vorrei introdurre questo tema ricordando che la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo di Strasburgo, nell'applicare l'art.1 del Protocollo 1 allegato alla Convenzione dei diritti dell'uomo e delle libertà, ha sempre affermato il principio che ogni interferenza di una pubblica autorità con il pacifico possesso dovrebbe essere legittima, poiché la regola della legalità costituisce uno dei capisaldi della società democratica (sez.II, 30 maggio 2000). Ciò significa che ogni 'deviazione' dalla disciplina dettata in materia di espropriazione, nell'ambito della quale vengono garantiti sia i diritti dei proprietari sia i diritti pubblici, costituisce di per sé una violazione di principi irrinunciabili.

Può accadere che il Comune, per le ragioni più disparate, decida di anticipare i tempi necessari per attivare una regolare procedura di esproprio facendo sottoscrivere al proprietario dei fondi interessati dall'opera che si andrà a realizzare un cosiddetto "atto di impegno", nel quale, da un lato, viene formalizzata la disponibilità del cittadino a consentire l'occupazione del suo terreno da parte dell'amministrazione che realizzerà l'intervento e, dall'altra, viene sancito l'impegno del Comune ad iniziare quanto prima la procedura espropriativa prevista dalla legislazione provinciale, assumendosi interamente le spese della stessa (frazionamento, intavolazione, registrazione eccetera).

Può però accadere che l'amministrazione comunale, pur avendo tempestivamente realizzato le opere previste, non attivi affatto il procedimento, rimanendo inerte e lasciando decorrere semplicemente il tempo. Purtroppo, non a tutti i cittadini è noto che qualora trascorrono cinque anni dalla data di fine lavori senza che sia stata avviata la procedura di esproprio, il Comune ha la possibilità di acquisire al proprio patrimonio indisponibile il fondo occupato senza titolo, riconoscendo al privato un risarcimento dei danni. Tuttavia, se il proprietario non si fa parte diligente per la tutela della sua posizione giuridica, il diritto al risarcimento del danno, o comunque all'ottenimento del ristoro economico dovuto, va in prescrizione e, di conseguenza, perde ogni diritto pur avendo già perso, illegittimamente, la proprietà del fondo utilizzato per realizzare l'opera pubblica. E' perciò importante informare tutti i cittadini che, laddove venissero invitati dalle amministrazioni a sottoscrivere un documento di accettazione nel quale danno la disponibilità ad occupare i propri fondi in attesa dell'avvio della procedura di esproprio, non devono mai lasciar trascorrere troppi mesi senza interessarsi, presso gli

uffici comunali, dell'andamento del procedimento che li riguarda, onde evitare che –per dimenticanza o per furbizia- l'amministrazione non ottemperi all'obbligo costituzionale di garantire un equo indennizzo a chi viene privato di una sua proprietà.

Un altro caso interessante riguarda l'applicazione dell'istituto della *dicatio ad patriam* (che consiste nell'asservimento di beni di proprietà privata ad un uso pubblico, mediante l'estensione a tutti i cittadini di un utilizzo in precedenza circoscritto al solo proprietario) su fondi privati adiacenti, ad esempio, una strada comunale. Presupposto di questo particolare istituto è “l'asservimento del bene all'uso pubblico nello stato in cui il bene stesso si trovi e non in quello realizzabile a seguito di manipolazioni quali quelle conseguenti alle irreversibili trasformazioni che caratterizzano il diverso istituto della accessione invertita” (così si era espressa la Corte di Cassazione, sez.I, 1 dicembre 1998, n.12181). Ciò significa che l'amministrazione comunale non può invocare questo istituto se va ad occupare beni privati che avevano, in origine, una destinazione diversa e che sono stati ‘trasformati’ per rispondere alle esigenze di uso pubblico. Mi spiego: se il privato cede bonariamente al Comune una striscia di terreno per realizzare l'ampliamento di una esistente stradina comunale, non si può dire, a distanza di anni, che la servitù di uso pubblico sul terreno privato si sia formata per *dicatio ad patriam*. Semmai, se dovessero essere trascorsi vent'anni, si dovrà ricorrere alla procedura dell'art. 31 l.p.6/1993, regolarizzando così gli assetti proprietari sul bene interessato. Ma se ciò non fosse possibile, il privato avrebbe il diritto di tutelare la propria posizione giuridica nelle sedi competenti, non potendo l'amministrazione inibirne l'iniziativa richiamandosi ad una servitù di uso pubblico acquisita tramite *dicatio ad patriam* che in realtà non esiste.

4.6 Un caso curioso: il regolamento smarrito.

Nella trattazione di una questione relativa all'installazione di impianti fissi di telecomunicazione, l'ufficio si è imbattuto in un problema quantomai particolare che merita una pur sintetica segnalazione: l'amministrazione comunale interpellata non è stata in grado di verificare la vigenza o meno del Regolamento approvato in materia nel ‘lontano’ 2002. Questo perché negli archivi comunali non è stata trovata traccia del testo normativo né della delibera consiliare con cui lo stesso è stato approvato, pur essendo disponibile il verbale della seduta dal quale risulta chiaramente documentata la

volontà dell'organo collegiale. Non è chiaro se il regolamento non sia mai stato materialmente redatto o se, invece, sia stato...perduto. Dalle verifiche svolte, incredibile a dirsi, è risultato che fino agli ultimi mesi del 2005 il Comune non aveva tenuto neppure un registro degli atti pubblicati sull'albo pretorio e dunque non aveva a disposizione nemmeno le informazioni minime (numero d'ordine progressivo, ufficio richiedente la pubblicazione, oggetto dell'atto, date di arrivo, pubblicazione e scadenza) che l'ordinamento chiede all'amministrazione di assicurare.

E' evidente come una scarsa diligenza rispetto alla classificazione e conservazione degli atti configuri una violazione dei principi che governano l'azione amministrativa e che, prima ancora della Costituzione repubblicana, erano stati fissati dal r.d.12 febbraio 1911, n.297 che prescriveva l'obbligo di tenere registri in cui conservare gli originali delle delibere con gli indici delle stesse. Una carente tenuta dei registri e degli archivi comunali impedisce dunque ogni riscontro e verifica in ordine alla conformità dell'azione amministrativa all'ordinamento ed in ordine alla trasparenza ed al diritto di accesso agli atti amministrativi (si veda l'art.42 del DPR.1 febbraio 2005 n.2/L), determinando in capo al cittadino una assoluta incertezza in ordine agli stessi fondamenti giuridici dell'attività svolta.

5. PROBLEMI DI RILIEVO SANITARIO

Vorrei brevemente ricordare che il nostro ufficio è stato interpellato, nel corso del 2006, su alcuni casi di danni derivanti da emotrasfusioni, per i quali è stato necessario interpellare gli uffici ministeriali competenti. In queste occasioni è stato prezioso l'ausilio fornito dall'ufficio del Difensore civico della regione Toscana che, attraverso un proprio consulente, rappresenta da qualche anno un punto di riferimento a livello nazionale per le problematiche connesse all'applicazione della legge 210/1992 relativa ai soggetti danneggiati da vaccini, emotrasfusioni ed emoderivati. Sottolineo anche l'ottima collaborazione esistente con la sede trentina del Tribunale dei diritti del malato che ci consente di affiancare con maggior efficacia i cittadini che avrebbero diritto ad un risarcimento o comunque ad un riconoscimento delle situazioni di difficoltà, o addirittura di danno, incontrate nel mondo delicato della sanità.

5.1 Concorso spese per prestazioni di alta specializzazione.

Siamo, credo, tutti consapevoli di quanto forte sia l'investimento emotivo che le persone colpite da gravi problemi di salute, direttamente o in un proprio familiare, riversano nella ricerca di cure adeguate, anche al di là di quelle che la medicina tradizionale può offrire. E dunque, tutti possiamo comprendere lo stato di frustrazione e di profonda fatica vissuto da queste stesse persone quando, pur avendo trovato supporti curativi e riabilitativi efficaci, non vedano riconosciuti dall'amministrazione i risultati ottenuti e, tantomeno, le spese sopportate per raggiungerli.

In materia di procedure autorizzative per i trasferimenti all'estero dei cittadini italiani finalizzati ad interventi di cura, è forse noto che la nostra Provincia ha assunto una posizione meno rigida rispetto allo Stato: invece di procedere all'individuazione delle patologie e delle corrispondenti prestazioni di '*altissima* specializzazione' (di cui parla il DM 24 gennaio 1990), la disciplina provinciale fa riferimento alle prestazioni di '*alta* specializzazione' non tempestivamente e/o adeguatamente erogabili presso strutture sanitarie pubbliche o convenzionate con il Servizio sanitario nazionale.

Ciononostante, è lo stesso Centro provinciale di riferimento per gli interventi di alta specializzazione di Trento a documentare l'attuale impossibilità del sistema a garantire risposte soddisfacenti a tutti quei cittadini che cercano all'estero cure maggiormente

adeguate rispetto a quelle che potrebbero ottenere in Italia, testimoniando così la crescente difficoltà a “rendere compatibile il diritto del singolo ad una salute incondizionata e non coercibile con l’idea di salute intesa, nell’interesse collettivo, come bene e diritto sociale” (così F.Cembrani in Punto Omega 2005 n.17, 52). Si tratta dunque di avviare una riflessione di politica sanitaria che, pur muovendo da consolidati principi di adeguatezza e di proporzionalità, faccia tesoro, da un lato, delle esperienze maturate in altre realtà regionali (laddove, cioè, vengono già autorizzati i pazienti per ricoveri in strutture estere per le quali la nostra Provincia ancora nega il riconoscimento) e, dall’altro, dei principi generali sanciti dalla giurisprudenza amministrativa sulla delicata materia. In particolare, per il giudice amministrativo il ricorso a cure prestate all’estero deve essere giustificato da elementi che consentano di verificare l’esistenza del necessario presupposto dell’utilità, sia pure nel limitato senso di un rallentamento obiettivo della progressione della malattia. E’ lo stesso Consiglio di Stato (sez.V, 17 luglio 2004 n. 5132) ad affermare che *“non appare corretto valutare l’adeguatezza della cura con riguardo agli effetti certi o probabili di guarigione, ciò almeno per tutte le patologie che per la loro natura comportano una possibilità minima di successo pieno della terapia e per le quali, con evidenza, assume un rilievo specifico e significativo anche solo la **possibilità di un certo grado di miglioramento**, sia pure temporaneo, delle condizioni del paziente”*.

E’ sempre il giudice d’appello a collegare la ‘possibilità di un miglioramento’ al diritto alla salute costituzionalmente garantito: negando al paziente l’accesso a prestazioni non assicurate nella medesima misura in Italia o a ‘procedure e tecniche curative non praticate nel nostro paese’ si avrebbe una *“restrizione, insopportabile per il carattere autoritario della diversa scelta che sarebbe riservata a soggetti pubblici* (il riferimento, nel caso di specie, era al Centro di riferimento che aveva negato l’autorizzazione ad effettuare la cura all’estero), *dei suoi diritti di malato e con la prospettiva certa della assenza di qualsivoglia miglioramento nel suo stato di salute”*. Ed è proprio questa restrizione del diritto del malato a sperimentare un miglioramento delle proprie condizioni ad essere stata oggetto del caso seguito dal nostro ufficio, caso tanto più delicato perché il paziente era un minore per il quale la famiglia aveva finalmente trovato una soluzione terapeutica soddisfacente (come documentato dagli stessi medici curanti del bambino, che avevano riscontrato evidenti effetti benefici delle

cure riabilitative rispetto alle condizioni complessive del paziente) presso un centro specializzato in Germania. La struttura offriva garanzie già sperimentate da persone con analoghe caratteristiche ed analoga patologia, assicurando un programma terapeutico la cui intensità ed articolazione (accanto alla cura del paziente, è garantito ad esempio un supporto formativo ai familiari che vengono messi nella condizione di assistere attivamente il proprio caro nel difficile percorso di riabilitazione e di miglioramento delle proprie condizioni di vita) non trova eguali nelle strutture disponibili in Italia. Si è inoltre appreso che in Regione Lombardia, il Centro regionale di riferimento per le patologie neurochirurgiche e neuroriabilitative autorizza già da tempo i pazienti alle cure presso questa struttura, riconoscendone dunque le caratteristiche non solo di ‘alta’ bensì di ‘altissima’ specializzazione. Ma alla famiglia trentina non è stata riconosciuta la medesima opportunità ed è stato negato il rimborso delle spese sostenute in base alla disciplina vigente nella nostra Provincia.

Si è peraltro in attesa di una pronuncia del giudice amministrativo di Trento su analogo caso di diniego di rimborso per cure riabilitative, sempre destinate ad un minore e sempre presso il centro tedesco: il TRGA, disponendo un supplemento di istruttoria, ha chiesto alla ASL lombarde una relazione sulle autorizzazioni rilasciate ai loro pazienti che si recano in Germania per accedere alle prestazioni di alta specializzazione. Nell’autunno 2008 si dovrebbe conoscere la decisione sul caso, che potrebbe rappresentare –se dovessero essere accolte le ragioni della famiglia ricorrente– un significativo segnale per il legislatore provinciale e per i referenti delle politiche sanitarie. Riconoscere il diritto fondamentale alla salute, pur senza ignorare i limiti derivanti dalla necessaria determinazione delle risorse pubbliche disponibili, non può prescindere dall’impegno alla solidarietà sociale cui verrebbe chiamato –per utilizzare ancora le parole del dott. Cembrani– l’attuale sistema organizzativo che solo “con l’effettiva presa in carico della persona può e deve rendere compatibili le istanze individuali e quelle sociali” (*ibidem* 63). Ai nostri concittadini più sfortunati, tra i quali vi sono molti bambini già duramente segnati dalla vita, vorremmo assicurare almeno la speranza di un miglioramento, affiancando le famiglie (soprattutto quelle che non possono permettersi l’autonoma assunzione dei costi che le cure più complesse richiedono e che sarebbe ingiusto rendere accessibili solo alle classi sociali più agiate) nella ricerca delle cure più adeguate che, grazie al principio costituzionale di solidarietà

economica e sociale, potranno essere sostenute, e con poco sforzo, dalla comunità intera.

5.2 La questione delle vaccinazioni obbligatorie.

Seppur brevemente, vorrei accennare al problema relativo alle vaccinazioni obbligatorie rispetto al quale il nostro ufficio è stato più volte interpellato in occasione degli interventi sanzionatori attivati dall'Azienda sanitaria, verificando un lento aumento delle istanze delle famiglie che ricusano la vaccinazione obbligatoria per i propri figli o comunque che richiedono informazioni più chiare e dettagliate sui rischi e benefici delle vaccinazioni, per poter decidere con maggior consapevolezza. Peraltro, nel corso del 2007 l'assessorato provinciale competente aveva sottoposto all'aula consigliare un disegno di legge che, attraverso la sperimentazione della facoltatività di accesso alle vaccinazioni, consentisse il passaggio da un'imposizione ad un'adesione informata e volontaria, superando in tal modo l'attuale rigidità del sistema, il cui inevitabile corollario è rappresentato dalle sanzioni comminate alla famiglie che non si attengono all'obbligo vaccinale. Purtroppo, la proposta di modifica legislativa non ha avuto accoglimento e dunque, almeno per ora, non vi è alcuna possibilità di sperimentare soluzioni alternative.

Certamente il tema è complesso ed è da anni oggetto di discussioni ed approfondimenti, anche a livello nazionale, perché presenta una evidente dicotomia tra la libertà di scelta del singolo e le esigenze di garanzia sanitaria per l'intera comunità. E' noto come la politica di imposizione dell'obbligo vaccinale abbia consentito di cancellare alcune malattie infettive dalla nostra società, raggiungendo un grado di copertura immunitaria particolarmente alto e dunque un livello adeguato di salute pubblica. Tuttavia, la crescente istanza di consapevolezza e di conoscenza che caratterizza la nostra società (culminata nella Convenzione di Oviedo sulla protezione della dignità dell'essere umano nei confronti delle applicazioni della biologia e della medicina, ratificata dall'Italia con l.145/2001) apre nuovi spazi di attenzione in cui è centrale il diritto delle persone ad essere informate in modo trasparente e completo sugli interventi di tipo sanitario (penso al concetto di 'consenso informato') per poter esprimere la propria volontà e la propria scelta.

Anche sull'obbligo vaccinale sarebbe importante individuare percorsi informativi più articolati, che assicurino innanzitutto alle famiglie una piena conoscenza della materia e che rafforzino la capacità comunicativa dei medici pediatri che per primi hanno un contatto professionale con i bimbi sottoposti all'intervento. Dovrebbe, ad esempio, essere a tutti noto che esistono delle linee guida del Ministero e della stessa nostra Azienda sanitaria che individuano le patologie a fronte delle quali non si procede a vaccinazione; oppure che nella nostra Provincia viene offerta una procedura particolare (il cosiddetto 'canale verde') che consente, nei casi in cui vi siano timori da parte della famiglia o certificazioni mediche che suggeriscono prudenza nell'intervento vaccinale, di vaccinare il bambino in ambiente protetto e con un monitoraggio prolungato dopo l'intervento. Queste precauzioni, se ben conosciute e ben comunicate, potrebbero aiutare le persone più incerte e dubbiose –ancorchè non decisamente ostili alla vaccinazione obbligatoria- ad affrontare con maggior serenità l'iter sanitario cui sono tenute per legge.

Per quanto invece riguarda gli obiettori, credo vada considerata almeno la prospettiva di una 'depenalizzazione' del rifiuto a sottoporre i figli all'obbligo vaccinale. Mi rendo conto di come la giurisprudenza dei Giudici di Pace e della stessa Cassazione sia costante nel rigettare i ricorsi avverso le sanzioni comminate a seguito della violazione dell'obbligo, così consolidando il convincimento che non vi sia altra strada possibile per assicurare il pieno rispetto delle norme. E tuttavia, ritengo si possano sperimentare altre modalità che, non prescindendo dal necessario confronto tra le diverse posizioni, diano accoglienza anche alla radicalità dell'obiezione (purchè informata e consapevole). Vorrei ricordare come, dopo anni di insistenti battaglie, lo Stato abbia accettato di riconoscere il diritto alla frequenza scolastica dei bambini non vaccinati, in tal modo ammettendo, seppur indirettamente, che la percentuale assolutamente risibile di soggetti, per così dire, non protetti non rappresenta un pericolo per la salute pubblica e dunque che può esservi spazio, anche nella nostra comunità, per chi ritenga di dover decidere diversamente rispetto alla generalità dei consociati.