

Signor Presidente, Signora e Signori Consiglieri,

siamo giunti, benché con un ritardo di cui mi scuso, all'appuntamento annuale con la Relazione dell'Ufficio di Difesa civica, sottoposta alla valutazione dell'Assemblea legislativa a norma della l.p.20 dicembre 1982, n. 28 istitutiva dell'Ufficio.

Credo che l'occasione sia preziosa per confrontarsi sul tema dei rapporti tra cittadini e pubbliche amministrazioni in Provincia di Trento, in considerazione del fatto che l'area di intervento del Difensore civico copre non solo l'amministrazione provinciale e numerose amministrazioni comunali ma le stesse amministrazioni periferiche dello Stato e gli enti, per così dire, di servizio. Si è cercato di impostare la Relazione in modo da favorirne un'agevole lettura e da consentire ai Consiglieri l'immediata individuazione di quei particolari problemi che richiederebbero un intervento legislativo e che dunque sono per loro di particolare interesse. Naturalmente, uno spazio viene riservato in appendice alla presentazione di alcuni casi risultati, a nostro giudizio, più significativi di altri e comunque utili a dare un'idea della varietà e molteplicità di tematiche affrontate quotidianamente dal nostro Ufficio.

L'esperienza di questo mio primo anno di lavoro è stata davvero entusiasmante: all'innegabile rilievo ed interesse delle questioni giuridiche affrontate si è affiancata una forte componente umana, sia nelle relazioni con i cittadini (spesso in condizioni di debolezza e difficoltà) sia nelle relazioni con funzionari e amministratori. Il profilo della comunicazione interpersonale rappresenta un aspetto centrale per l'azione davvero efficace di questo ufficio: la disponibilità all'ascolto, l'attenzione ai bisogni, la delicatezza nell'affrontare problemi che talvolta esulano dalle nostre reali competenze sono importanti quanto la professionalità tecnico-giuridica che ci viene richiesta.

Molto si è insistito sul ruolo di mediazione e di dialogo dell'Ufficio, per favorire una più matura e pacata relazione tra cittadini –spesso perplessi o delusi o sfiduciati se non decisamente ostili- e amministrazioni pubbliche –le cui difficoltà comunicative sono in molti casi percepite come rifiuto e indisponibilità-, nella precisa convinzione che il Difensore civico deve contribuire alla crescita della comunità civile, con gli strumenti che gli sono propri. L'obiettivo della difesa civica credo sia quello di promuovere, dove necessario, una riqualificazione paziente e diffusa dell'agire amministrativo, assicurando nel contempo ai cittadini il dovuto sostegno nelle situazioni di difficoltà.

Nel primo consuntivo dell'attività, pubblicato su Consiglio cronache del settembre 2004, mi riferivo al Difensore civico come ad uno strumento di giustizia mite "capace di convincere e non di imporre, di domandare e non di pretendere, di far ottenere quanto dovuto e non di esigere l'impossibile". In un anno di attività ho potuto misurare l'efficacia di questo stile di lavoro e, benché naturalmente permangano casi di rigidità di alcune amministrazioni interpellate, mi sento di dire che gli stessi soggetti coinvolti danno il meglio di sé quando non vengono immediatamente messi sul banco degli accusati!

Ho potuto inoltre verificare la solida professionalità e competenza di molti dirigenti e funzionari pubblici con i quali sono entrata in contatto, che hanno risposto con disponibilità e volontà collaborativa alle nostre richieste. Di questo li ringrazio pubblicamente.

Come pure ringrazio gli amministratori, Sindaci e Assessori, che hanno sempre accolto i miei inviti ad un confronto diretto anche con i cittadini interessati per cercare collegialmente una soluzione ai problemi sollevati.

In qualche raro caso, però, ho dovuto sollecitare i Sindaci di alcuni piccoli Comuni, a rompere il silenzio e mi sono sentita molto cortesemente rispondere che la propria amministrazione non è in grado di far fronte ai numerosi impegni di cui è gravata e dunque non può neppure occuparsi dei casi sollevati dal Difensore civico. Credo sia un tema degno di attenzione per il legislatore.

Ringrazio poi i Sindaci dei Comuni non convenzionati, cui invierò comunque questa Relazione, che non fanno quasi mai mancare la loro collaborazione e che, anzi, spesso rispondono ai nostri interventi con una sollecitudine inaspettata!

E ringrazio naturalmente tutti i cittadini che si sono rivolti all'Ufficio, chi con grande fiducia, chi con qualche riserva sull'utilità dell'intervento: non in tutti i casi è stato possibile rispondere con piena soddisfazione alle loro istanze e tuttavia ogni vicenda è stata una preziosa occasione di incontro umano oltrechè, come già ricordato, di approfondimento giuridico e di chiarimento informativo.

Uno speciale ringraziamento va, infine, a chi condivide ogni giorno l'impegno e la soddisfazione del servizio ai cittadini svolto dall'Ufficio: Maria Ravelli, Liliana Visintainer, Saverio Agnoli, Laura Cinquemani, Rosanna Mazzurana e le colleghe che nel corso dell'anno abbiamo perduto, perché trasferite ad altri uffici, Manuela Poletto e Angela Tonezzer. Senza di

loro, e lo sanno bene, il mio primo anno di mandato sarebbe stato ben più pesante ed umanamente incompleto.

A voi Consiglieri rimetto quindi il frutto di un lavoro collegiale, nel quale spero si possa percepire la dedizione e la serietà dell'attività compiuta da tutti noi di cui mi assumo la piena responsabilità, nel bene e nel male. Attendo le vostre considerazioni, i vostri suggerimenti e le vostre critiche e vi ringrazio per il tempo che vorrete dedicare a questo documento.

La Difensore civico

Donata Borgonovo Re

1. Riepilogo dell'attività svolta nel 2004

a) I risultati.

L'attività svolta nel corso dell'anno 2004 è stata contraddistinta, come accennato nella presentazione, dalla ricerca di metodi nuovi di relazione con le Amministrazioni di riferimento, per garantire una comunicazione chiara e non aggressiva in grado di favorire –laddove ve ne sia la possibilità, naturalmente- una proficua collaborazione.

Si è ritenuto perciò di non attivare gli interventi sempre e solo mediante la forma scritta ma di ricorrere con maggior frequenza al contatto telefonico se non addirittura all'incontro personale. Si è verificato, infatti, come la personalizzazione, e dunque la 'sburocratizzazione', della relazione semplifica e rasserena i rapporti, facilitando il raggiungimento di accordi con le amministrazioni a tutto beneficio del cittadino interessato. Tra i casi riportati in Relazione è possibile trovare qualche esempio in proposito.

Premesso che **i dati presentati sono aggiornati al 31 marzo 2005**, ricordo, innanzitutto, che nel 2004 sono stati aperti **1281** fascicoli dei quali **1090** sono stati definiti mentre ne risultano ancora aperti **191**. Bisogna inoltre ricordare che, sempre nel corso del 2004, sono stati chiusi **357** fascicoli 'ereditati' ancora aperti dall'anno precedente, mentre **24** rimangono in attesa di una conclusione.

TOTALE FASCICOLI

CON RIFERIMENTO ALLE MODALITA' DI TRATTAZIONE	CON RIFERIMENTO ALL'ENTE COINVOLTO			TOTALE
	FASCICOLO SOGGETTO A COMPETENZA	FASCICOLO NON SOGGETTO A COMPETENZA	PRIVATI	
Con intervento verbale	201	23	0	224
Con intervento scritto	603	79	0	682
Informazioni in ufficio	240	56	79	375
TOTALE	1044	158	79	1281

MESE	FASCICOLI ATTIVATI	%
Gennaio	99	8
Febbraio	121	9
Marzo	112	9
Aprile	96	7
Maggio	116	9
Giugno	117	9
Luglio	115	9
Agosto	82	6
Settembre	102	8
Ottobre	106	8
Novembre	115	9
Dicembre	100	8
TOTALE	1281	100

Il quadro dei fascicoli aperti nel corso del 2004, qui riportato (ed affiancato da una tabella che 'fotografa' la situazione mese per mese) documenta una lieve diminuzione rispetto ai dati riferiti

all'anno precedente (nel 2003 il numero di fascicoli risultava essere di 1564), che certamente dipende da più ragioni. Accanto al probabilmente minor numero di cittadini che si sono rivolti all'ufficio nell'anno di riferimento, si segnala una diversa modalità di apertura dei fascicoli stessi. Ad esempio, per le questioni private –dunque, non di competenza del Difensore civico- si è scelto di inviare direttamente i cittadini interessati agli organi competenti (quale il Giudice di pace o il Garante del contribuente o l'Ombudsman bancario) e dunque di non aprire, salvo in alcuni casi, un apposito fascicolo (si è così passati dai 139 riportati lo scorso anno ai 79 indicati nel prospetto 1). Inoltre, nei casi in cui il medesimo cittadino presentava più questioni nei confronti della medesima amministrazione, si è evitato, a differenza del passato, di aprire un fascicolo per ogni quesito preferendo raccogliarli tutti insieme in un'unica posizione.

Ritengo comunque che molto vada fatto ancora sul piano della diffusione della conoscenza dell'Ufficio del Difensore civico nel territorio trentino: nonostante i suoi vent'anni di vita istituzionale, infatti, gran parte dei nostri cittadini ignorano ancora l'esistenza di questo servizio loro destinato!

Per quanto attiene l'esito degli interventi, questi sono i dati raccolti:

ESITO DEI FASCICOLI CON INTERVENTO		
Informazioni	426	47 %
Favorevoli	279	31 %
Negative	10	1 %
Mancata risposta	5	1 %
In corso	186	21 %
TOTALE	906	100 %

Come già osservato nel primo consuntivo dell'attività, i fascicoli chiusi con un esito 'informativo' si riferiscono a tutti quei casi in cui non vi sono situazioni di reale contrapposizione tra cittadino e amministrazione, ma sia invece necessario raccogliere i necessari chiarimenti e le dovute spiegazioni su decisioni già adottate e su comportamenti assunti dagli enti. Si tratta dunque

di casi nei quali una miglior capacità comunicativa ed informativa dell'amministrazione potrebbe direttamente garantire al cittadino la piena consapevolezza sull'agire amministrativo che è suo diritto avere, senza costringerlo a rivolgersi al Difensore civico. Tuttavia, può capitare che si creino situazioni di sfiducia nei confronti dell'amministrazione e che dunque il cittadino non sia disposto a credere a quanto l'amministrazione stessa gli riferisce: il Difensore civico costituisce in questi casi un interlocutore credibile perché imparziale ed obiettivo cui rivolgersi.

Chiederei di soffermarsi sugli esiti degli interventi svolti che mi sembrano particolarmente interessanti soprattutto se raffrontati con i dati del 2003. Si rileva infatti un soddisfacente incremento degli esiti favorevoli, passati dal 19% dello scorso anno (201 in numero assoluto) al 31% (279) dell'anno appena concluso mentre gli esiti negativi sono diminuiti, passando dal precedente 3% (32) all'attuale 1% (10). Anche per quanto riguarda il fenomeno della mancanza di risposta, siamo passati dal dato del 4% del 2003 (41 casi) al dato dell'1% del 2004 (5 casi).

Un'ultima sottolineatura la dedicherei al dato relativo ai fascicoli non definiti nel corso dell'anno, la cui conclusione si realizzerà ragionevolmente entro il 2005: anche in questo caso, risulta diminuito il numero delle questioni rimaste aperte quest'anno rispetto al precedente. Siamo passati dal 36% (381 fascicoli) al 21% (pari a 186 casi): ciò significa che è migliorata la tempestività nella risposta da parte delle amministrazioni, consentendo così di concludere la procedura aperta davanti al Difensore civico in tempi ragionevoli. Con soddisfazione del cittadino, innanzitutto, ma anche nostra e degli uffici interpellati.

Passiamo ora ad esaminare quali sono i tempi di risposta agli interventi attivati dall'Ufficio presso gli enti interessati, facendo notare, per una corretta lettura dei dati, che le percentuali riportate sono riferite solo ai casi già conclusi e non a quelli ancora in corso, per i quali abbiamo a disposizione dati incompleti. Inoltre, i tempi vengono rilevati non con riferimento al singolo fascicolo ma ad ogni intervento, scritto o verbale, attivato dall'Ufficio. Questo significa, ad esempio, che per il medesimo fascicolo vi possono essere più interventi indirizzati o a soggetti diversi o al medesimo soggetto e che per ciascuno di essi viene rilevato il tempo di risposta. La precisazione è necessaria in quanto sembrerebbe altrimenti incomprensibile il dato delle 'Mancate

risposte' che in questo prospetto è del 9% poiché si riferisce non al singolo fascicolo, come nel prospetto precedente, ma alla totalità degli interventi svolti.

TEMPI DI RISPOSTA	%
Fino a 15 giorni	19
1 mese	24
2 mesi	26
3 mesi	9
Più di 3 mesi	12
Mancata Risposta	9
Totale	100

Come si può osservare, i tempi di risposta risultano essere fortemente concentrati entro i due mesi dall'invio all'ente dell'intervento dell'Ufficio, mentre risultano residuali le percentuali riferite a tempi di risposta pari o superiori ai tre mesi nonché alle mancate risposte. Si consideri anche il fatto che vi sono casi in cui alla prima risposta dell'amministrazione seguono le osservazioni del cittadino interessato e le eventuali nuove valutazioni dell'Ufficio, cui segue o un colloquio telefonico di ulteriore chiarimento o la richiesta di un incontro oppure l'invio di una nuova comunicazione scritta all'ente coinvolto. E' quindi evidente che i dati si riferiscono a fenomeni non sempre misurabili con precisione: sarà forse necessario in futuro affinare la rilevazione statistica.

Per quanto riguarda gli interventi di sollecito, va osservato che in proporzione al numero di risposte ottenute, nel 21% dei casi è stato necessario sollecitare l'amministrazione a fornire quanto richiesto. I solleciti sono tuttavia diminuiti, passando dai 1491 inviati nel 2003 ai 386 classificati nel prospetto che segue:

AMMINISTRAZIONE INTERESSATA	SOLLECITI	%
------------------------------------	------------------	----------

Amministrazioni centrali dello stato	6	2
Amministrazioni periferiche dello Stato e analoghi	39	10
Enti convenzionati	174	45
Enti non convenzionati	55	14
Enti titolari di delega - Enti funzionali	25	6
Enti vari	12	3
Provincia autonoma di Trento	57	15
Regione Trentino Alto Adige	3	1
Altri Enti Pubblici e analoghi	15	4
TOTALE	386	100

Non stupisca l'alto numero degli interventi di sollecito inviati agli enti convenzionati (Comuni, Comprensori e Case di riposo): sono questi gli enti verso i quali l'attività dell'Ufficio si esercita con maggior frequenza e dunque con cui più spesso si sperimentano le difficoltà e le lentezze di cui si è brevemente accennato nella presentazione. Sul dato complessivo, purtroppo, incidono particolarmente alcuni Comuni con i quali non si è ancora instaurato un solido rapporto di effettiva collaborazione: se con il prossimo anno non si riusciranno a superare con gli strumenti del dialogo e della persuasione gli attuali problemi, sarò costretta a render conto nel dettaglio, tramite la Relazione annuale, delle situazioni di criticità ancora esistenti.

Un'ultima riflessione sul metodo adottato nell'utilizzo dello strumento: i solleciti non vengono inviati automaticamente in forma scritta agli enti, decorsi i trenta-quaranta giorni che abitualmente si lasciano trascorrere in attesa di una risposta, bensì vengono gestiti con modalità diverse in relazione alle caratteristiche del caso. Talvolta si preferisce, ad esempio, telefonare al cittadino per sapere se ci sono stati sviluppi: capita infatti che cittadino e amministrazione concludano la vicenda, in base agli orientamenti già condivisi con il Difensore civico, e che nessuno comunichi l'accordo raggiunto. Sarebbe dunque improprio sollecitare utilizzando automatismi che fanno fare solo brutta figura all'Ufficio...

In altri casi, si sceglie di contattare telefonicamente l'amministrazione per verificare le ragioni del ritardo e per concordare i tempi di risposta: questa modalità, generalmente apprezzata anche in forma esplicita dagli interlocutori istituzionali, consente di evitare irrigidimenti e reazioni infastidite da parte dell'ente che percepisce un'attenzione nei suoi riguardi e non una fredda imposizione. A beneficiarne è il cittadino che, con un poco di pazienza, ottiene spesso proprio la risposta desiderata.

Ci sono naturalmente casi in cui il sollecito deve essere trasmesso in forma scritta ma non viene utilizzata una formula unica: si cerca sempre di 'personalizzare' la richiesta, soffermandosi sui profili di correttezza che gravano sul pubblico funzionario e che comportano un dovere di collaborazione con il Difensore civico oltre ad un obbligo di servizio nei confronti dei cittadini.

b) Le materie.

I temi trattati dall'Ufficio del Difensore civico sono i più svariati e si riferiscono ad un'ampia tipologia di questioni amministrative che da sempre si cerca di classificare con una certa precisione per fornire agli interlocutori istituzionali, dunque alle amministrazioni oltretutto al Consiglio, informazioni utili per gli interventi correttivi e migliorativi ritenuti necessari. Nel prospetto che si riporta è possibile notare quali sono gli ambiti in cui più frequentemente si esprimono i disagi dei cittadini che sollecitano l'intervento del Difensore civico.

MATERIE TRATTATE	N° FASCICOLI

MATERIE TRATTATE	N° FASCICOLI
1 - ORDINAMENTO	
1.1 - elezioni	3
1.2 - referendum e iniziative popolari	0
1.3 - enti pubblici	1
1.4 - enti locali	5
1.5 - organizzazione e personale	63
1.6 - attività amministrativa-procedimento	4
1.7 - trasparenza-rapporti col cittadino	29
1.8 - servizi pubblici	17
1.9 - documenti e atti	27
1.10 - libro fondiario e catasto	15
1.11 - contratti-contabilità	35
1.12 - tributi-tariffe	103
1.13 - beni pubblici	18
1.14 - giurisdizione civile	85
1.15 - giurisdizione penale	9
1.16 - sanzioni amministrative	69
1.17 - diritto e rapporti internazionali	0
2 - ECONOMIA E LAVORO	
2.1 - lavoro collocamento	22
2.2 - previdenza e assicurazioni sociali	56
2.3 - agricoltura	44
2.4 - zootecnia	1
2.5 - foreste	3
2.6 - usi civici	0
2.7 - credito	2

MATERIE TRATTATE	N° FASCICOLI
2.8 - miniere, cave e acque minerali	0
2.9 - energia	0
2.10 - industria	1
2.11 - artigianato	1
2.12 - commercio	6
2.13 - esercizi pubblici	2
2.14 - turismo	2
2.15 - immigrazione ed emigrazione	9
3 - SERVIZI SOCIALI E CULTURALI	
3.1 - assistenza e volontariato	36
3.2 - sanità	26
3.3 - igiene e sicurezza pubblica	51
3.4 - scuola e istruzione	24
3.5 - formazione professionale	1
3.6 - scuola dell'infanzia e asili nido	7
3.7 - sport e attività ricreative	6
3.8 - beni e attività culturali	2
3.9 - minoranze etniche e linguistiche	0
4 - TERRITORIO E AMBIENTE	
4.1 - urbanistica	162
4.2 - espropriazioni	56
4.3 - acque pubbliche e opere idrauliche	7
4.4 - opere pubbliche	73
4.5 - protezione civile	6
4.6 - edilizia abitativa	77

MATERIE TRATTATE	N° FASCICOLI
4.7 - trasporti-viabilità-diritto della strada	84
4.8 - tutela dell'ambiente e del paesaggio	2
4.9 - inquinamento	13
4.10 - tutela della flora e della fauna, caccia e pesca	16
TOTALE	1281

Richiamo l'attenzione sulla forte preponderanza delle questioni in materia di gestione del territorio, in particolare con riferimento all'urbanistica (162), ai trasporti e viabilità (84), alle opere pubbliche (73) e, ma in misura decisamente minore, alle espropriazioni (56). La voce 'urbanistica' si riferisce ad una lettura ampia del governo del territorio, poiché considera sia l'attività di pianificazione e dunque di destinazione delle aree (PRG e varianti), sia l'attività più tipicamente edilizia (rilascio di concessioni e autorizzazioni, provvedimenti in deroga, lamentati abusi, ordinanze di rimessa in pristino): si comprende dunque il gran numero di casi sollevati dai cittadini che spesso sollecitano le amministrazioni comunali a prestare maggior attenzione a quanto accade nel proprio territorio e ad intervenire per eliminare le situazioni di abuso o di difformità, che rappresentano certamente un segno di scarso rispetto verso la comunità ed i singoli. E' inoltre rilevante il numero di casi attinenti la viabilità (pericolosità della circolazione, parcheggi, manutenzione strade, segnaletica) ed i trasporti, all'interno delle quali ritroviamo in particolare le questioni attinenti il trasporto scolastico e le nuove politiche tariffarie introdotte nel 2004.

Solo in materia di tributi e tariffe (103) si registra un altrettanto consistente numero di problemi, la maggior parte dei quali, accanto alla determinazione delle tariffe dei rifiuti solidi urbani, si colloca in tema di applicazione dell'Imposta comunale sugli immobili (ICI), che rappresenta una delle principali cause di contrapposizione tra cittadini e amministrazioni comunali (benché strettamente legata alla materia urbanistica che, determinando la destinazione dei terreni, condiziona la fissazione delle aliquote di imposta). In materia di edilizia abitativa (77) si trovano i problemi legati all'assegnazione e all'utilizzo degli alloggi pubblici, come pure le questioni di manutenzione, di pagamento canone, di rimborsi di somme non dovute: interlocutori sono ITEA e le amministrazioni locali competenti. Anche le questioni legate alle sanzioni amministrative (69)

sono tra le più frequenti ed attengono soprattutto le violazioni del codice della strada (in particolare, quelle contestate da Comuni fuori regione, generalmente per errore): se ne parla più diffusamente nella Relazione annuale inviata alle Camere.

Non risultano invece investiti da particolare criticità settori pur rilevanti e delicati quali l'ambiente (15 casi), la sanità (26), l'immigrazione (9), il collocamento lavorativo (22): difficile dire se il basso numero di questioni sollevate corrisponde effettivamente all'assenza di profili problematici attinenti il funzionamento delle amministrazioni competenti, che hanno ad esempio raggiunto un efficace livello di specializzazione (come nel caso del servizio 'Cinformi', cui ci rivolgiamo per le questioni legate all'immigrazione) oppure alla scelta di diversi e più specifici canali di tutela (penso al Tribunale del Malato, per quanto attiene la sanità), o se invece si tratta di tematiche per le quali sia ancora scarsa o l'attenzione dei cittadini o l'informazione sulle possibilità di intervento del Difensore civico.

Tra le questioni di medio interesse, troviamo quelle relative all'organizzazione ed al personale delle pubbliche amministrazioni (63), che in gran parte coinvolgono il delicato profilo dei rapporti interpersonali all'interno dell'ambiente di lavoro –terreno su cui l'Ufficio si muove con particolare cautela, nell'intento di riequilibrare le posizioni e di ristabilire un'accettabile qualità delle relazioni- oltre, naturalmente, ai problemi di corretta applicazione delle discipline legislative e contrattuali. Nell'ambito della previdenza e assicurazioni sociali (56) vengono inserite perlopiù questioni di natura pensionistica trattate con gli enti statali competenti, in particolare INPS e INPDAP, mentre all'interno della voce 'agricoltura' (44) troviamo tutti i casi relativi ai Consorzi irrigui e di miglioramento fondiario, che scontano purtroppo i caratteri rigidi ed impositivi di una legislazione particolarmente risalente (si tratta di un regio decreto del 1933) cui la normativa provinciale potrebbe, almeno parzialmente, affiancare alcune regole integrative più adeguate alle esigenze della trasparenza e della partecipazione.

Da ultimo, nella voce 'igiene e sicurezza pubblica' (51) sono riunite le variegate problematiche connesse alla difficile convivenza di attività economico-produttive (agricole, artigianali, estrattive) e di strutture residenziali o turistiche: talvolta le amministrazioni sono sollecitate ad integrare il mero rispetto formale delle norme –in molti casi inadeguate ad affrontare fenomeni sempre più complessi- con un approccio di tipo equitativo, fondato sul bilanciamento degli interessi e sulla tutela delle posizioni di maggior debolezza, altrimenti destinate a soccombere di fronte alle esigenze, ad esempio, dell'economia e del profitto.

Richiamo l'attenzione, infine, sull'alto numero di questioni in materia di giurisdizione civile (85) di cui, nonostante i nostri sforzi per assicurare una preventiva individuazione del soggetto realmente competente (ad esempio il Giudice di pace o il Garante del contribuente o l'Ombudsman bancario), il nostro Ufficio si trova comunque ad occuparsi. Mi pare che tali questioni documentino l'esistente e forte difficoltà, per molti cittadini, nell'affrontare autonomamente e con sufficiente conoscenza problemi di natura contrattuale, successoria o di difesa della proprietà. Pur nella varietà dei profili trattati, le criticità più frequenti attengono l'ambito dei rapporti interpersonali: relazioni con i vicini, con i condomini, con i confinanti; rapporti con i familiari soprattutto in occasione di successioni ereditarie; danni lamentati a seguito di immissioni, di fuoriuscite d'acqua o di cattiva manutenzione di beni. Il disagio manifestato dai cittadini, che spesso non desiderano o non possono affrontare la costosa incognita di un procedimento contenzioso, sollecita una riflessione: il servizio di informazione e di supporto conoscitivo offerto dal Difensore civico nell'ambito amministrativo dovrebbe forse essere garantito da un apposito soggetto anche in ambito civilistico, proprio al fine di aiutare i cittadini più deboli e disorientati ad affrontare correttamente la complessità della materia.

c) La conoscenza dell'istituto.

Benché nella nostra Provincia autonoma operi da ormai vent'anni, il Difensore civico non è ancora un istituto conosciuto da tutti i cittadini trentini: spesso se ne ignora completamente l'esistenza, mentre in molti casi non se ne conosce la reale competenza (è frequente la confusione tra le figure del Difensore civico e del Giudice di pace). Nel corso del 2004 sono state svolte alcune attività miranti ad assicurare una più capillare e precisa diffusione della conoscenza dell'istituto che sintetizzo brevemente:

- Incontri con le classi protagoniste delle 'Visite guidate' presso il Consiglio provinciale, provenienti da diverse scuole del Trentino. Il Difensore civico è stato così presentato a sette Scuole elementari, sei Scuole medie e cinque Istituti superiori;
- Incontri presso due scuole superiori (Istituto Battisti di Trento e Istituto agrario di S.Michele all'Adige), su richiesta dei Professori di diritto;

- Incontri con le Università della terza età e del tempo disponibile nelle sedi di Segonzano, Ronzo Chienis, Trento, Caldonazzo;
- Intervento al Convegno dell’Azienda provinciale per i servizi sanitari in tema di “Costruzione partecipata della carta dei servizi in sanità” (Rovereto, 4 giugno 2004);
- Intervento al Convegno della Camera di commercio “La conciliazione: una via alternativa per la composizione delle controversie” (Trento, 20 ottobre 2004).

E’ stato inoltre predisposto un semplice dépliant informativo contenente le informazioni minime necessarie per comprendere le funzioni dell’istituto e per favorire un contatto con l’ufficio: mancava infatti da tempo (l’ultima campagna informativa risale a quasi quindici anni fa...) un agile strumento di conoscenza del Difensore civico, facilmente accessibile ai cittadini. Il dépliant, stampato in 20.000 copie, è stato inviato a diversi soggetti, istituzionali e non, nella speranza che ne venga garantita la più ampia visibilità e dunque, una sicura utilizzabilità da parte delle persone interessate.

Un utile strumento di conoscenza dell’attività dell’ufficio è infine rappresentato dalla pubblicazione di “Consiglio cronache”: ogni numero ospita due pagine dedicate al Difensore civico che consentono di presentare ai lettori sia i casi più interessanti di cui ci si è occupati –dei quali si offre una selezione in Appendice-, sia gli interventi e le riflessioni maturati nello svolgimento dei compiti istituzionali. Segnalo a questo proposito la rilevazione, attivata tra i mesi di marzo e di novembre, del grado di soddisfazione dell’utenza del nostro servizio, realizzata mediante la distribuzione di un semplice questionario compilato dai cittadini in due fasi: al momento in cui accedono all’ufficio e ad intervento concluso. La rilevazione –dei cui esiti si è dato conto nel numero di febbraio 2005 di “Consiglio cronache”- ha permesso di osservare un generale apprezzamento sia dell’accoglienza riservata ai cittadini da parte di chi opera nell’Ufficio, sia dei risultati ottenuti a seguito degli interventi svolti, benché taluni “desidererebbero poteri più forti in capo ad una struttura che agisce, come tutti sappiamo, con armi spuntate”.

d) Profili organizzativi

Nel corso del 2004, l’Ufficio del Difensore civico provinciale ha visto la collaborazione di una direttore dell’Ufficio, di due funzionari e di tre segretarie, una delle quali part-time (24 ore).

Con questa dotazione organica –peraltro diminuita di due unità di segreteria rispetto al precedente mandato-, l'Ufficio è stato in grado di far fronte alle richieste di intervento dei cittadini che si presentano nella sede di Trento e nei recapiti comprensoriali che, mensilmente, vengono assicurati dai funzionari. Tuttavia, per quanto riguarda la segreteria, la permanenza di una quarta persona (presente fino ad aprile 2004) avrebbe consentito di svolgere con minor affanno e con maggior tempestività i molteplici compiti affidati a questa struttura di supporto cui è attribuito un compito centrale nelle relazioni con i cittadini, fungendo da filtro e da volto amichevole (o da 'voce' amichevole, se il contatto è telefonico) per le persone che si rivolgono all'ufficio.

Per quanto riguarda le collaboratrici/il collaboratore del Difensore civico, le modalità di lavoro sono spesso condizionate dall'urgenza di dare una risposta alle istanze presentate dalle persone e dunque è molto difficile, per tutti noi, dedicare un tempo adeguato all'aggiornamento ed all'approfondimento delle diverse tematiche giuridiche affrontate oppure alla raccolta di materiale potenzialmente di interesse per eventuali futuri interventi. Un aiuto, sotto questo profilo, potrà in parte essere dato dagli studenti che svolgeranno il tirocinio presso il nostro ufficio, nell'ambito delle Convenzioni sottoscritte con l'Università di Trento e con l'Università di Padova: a settembre 2005 dovremmo accogliere la prima studentessa, frequentante il corso di laurea specialistica in "Istituzioni e politiche dei diritti umani e della pace" presso l'Università di Padova. Ci si augura, naturalmente, che si possa stabilire una sorta di 'continuità' tra i tirocini, per poter avere a disposizione un valido supporto al lavoro dei funzionari sul piano dell'aggiornamento e della ricerca dei materiali giuridici (soprattutto della giurisprudenza) più recenti.

Purtroppo, è attualmente difficile trovare le risorse necessarie per attivare gli interventi cosiddetti 'd'ufficio', non sollecitati cioè dai cittadini bensì promossi direttamente dal Difensore civico su questioni che appaiono di rilievo per la comunità. Mi riferisco in primo luogo alla materia ambientale, rispetto alla quale –grazie alla competenza statuita dalla legge provinciale 15/1991- l'Ufficio avrebbe significative possibilità di intervento: osservo però che, pur in presenza di problemi che meriterebbero di essere approfonditi ed esaminati con le amministrazioni competenti, gli interventi d'ufficio passano in secondo piano rispetto agli interventi su impulso di parte. Comprensibilmente, si dà priorità alle esigenze espresse dai cittadini che si rivolgono al Difensore civico, spesso caratterizzate da urgenza –per decorrenza di termini o per scadenze comunque connesse alla definizione della questione- o dalla forte aspettativa che in ogni caso ciascuno nutre per la vicenda che lo vede coinvolto. Di conseguenza, se l'intervento d'ufficio riguarda materie

complesse, per le quali è necessario non solo interpellare amministrazioni ma soprattutto ricercare ed approfondire documentazione di natura specialistica, la carenza di tempo rende purtroppo estremamente lenta la conduzione dell'intervento, vanificando talvolta l'istruttoria già svolta che, per essere realmente efficace, avrebbe dovuto concludersi tempestivamente. Si cercherà dunque di studiare una diversa modalità di svolgimento degli interventi d'ufficio che, senza sacrificare le legittime esigenze dei cittadini, permetta comunque di dare spazio a questioni pur sempre rilevanti per la comunità tutta.

2. Problemi di maggior rilievo provinciale.

Inseriamo in questo secondo capitolo i problemi che ci sono parsi di particolare interesse per il legislatore provinciale, poiché attengono potenzialmente un ampio numero di cittadini –spesso collocati nelle fasce più deboli della popolazione- e per risolvere i quali sarebbe necessario intervenire sul piano normativo o perlomeno attivare procedure di riordino delle discipline attuative. Le questioni sottoposte all’attenzione del Consiglio in questa sede sono frutto delle osservazioni elaborate da ciascun collaboratore dell’Ufficio che, nell’ambito dei casi trattati, ha riscontrato o il ripresentarsi di problemi analoghi o l’emergere di carenze più ampie rispetto al singolo episodio esaminato.

a) Provvidenze e benefici a favore di persone non autosufficienti: leggi provinciali n. 6/1991 e n. 14/1991.

Nell’ambito delle prestazioni sanitarie garantite dalla vigente legislazione provinciale, un problema significativo è quello dei criteri impiegati al fine del riconoscimento dei casi più seri di invalidità. Avviene infatti che situazioni di salute realmente gravi, vengano valutate in base a parametri medici che conducono all’anomalo risultato di ritenere autosufficienti pazienti le cui condizioni di non autosufficienza sono evidenti anche agli occhi di chi non sia un esperto del settore. Può dunque verificarsi il caso in cui il medico curante assicuri e certifichi che il paziente non è autosufficiente poiché senza un’assistenza continua andrebbe incontro a sicuro, rapido decesso, mentre il medico legale, chiamato ad applicare parametri predeterminati, si deve attenere a risultati elaborati da appositi programmi informatici che sfociano nel diniego di riconoscimento della non autosufficienza.

La contraddizione, in realtà, sussiste a monte ed ha in effetti natura giuridica. Infatti, la l.p.n.6/1998 (Interventi a favore degli anziani e delle persone non autosufficienti o con gravi disabilità) definisce non autosufficienti “*coloro che non sono in grado di provvedere alla cura della propria persona e di mantenere una normale vita di relazione senza l’aiuto di altre persone*” (art. 2). Tuttavia, questa disciplina fa un anomalo rinvio, per quanto attiene gli interventi economici per favorire l’assistenza familiare ai non autosufficienti, ai medesimi criteri e modalità di

attuazione degli interventi economici di sostegno previsti dalla l.p.n.14/1991 (Ordinamento dei servizi socio-assistenziali in provincia di Trento) la quale aveva già introdotto un concetto di non autosufficienza più rigoroso, prevedendo l'erogazione di sussidi per *“l'assistenza e la cura a domicilio di persone che, non essendo in grado di compiere gli atti quotidiani della vita, necessitano di un'assistenza continua”* (art. 24). Mentre la definizione di cui alla legge n. 6 sembra garantire una maggior larghezza interpretativa (la richiesta di un generico *‘aiuto di altre persone’*), il principio posto dalla legge n. 14 appare ben più rigido (la necessità di una *‘assistenza continua’*): e dunque, applicare la disciplina della legge 14 alle ipotesi di non autosufficienza contemplate dalla legge 6 sembra vanificare le finalità di protezione dalla stessa legge 6 introdotte.

Si tratterebbe quindi di intervenire sui testi legislativi per eliminare le contraddizioni rilevate, restituendo coerenza ad una definizione, quella di non autosufficienza, che non può avere diverse letture interpretative anche se ad essa si riconducono diverse tipologie di interventi.

Inoltre, problema ulteriore è quello della disciplina attuativa disposta con delibere della Giunta provinciale, nell'ambito della quale vengono fissati parametri medico-legali di valutazione, per effetto dei quali vengono graduate le situazioni di non autosufficienza cui sono ricondotti diversi *‘bisogni di assistenza’* (basso, elevato, molto elevato). In tal modo, attraverso il filtro di tali parametri, persone le quali *“non essendo in grado di compiere gli atti quotidiani della vita, necessitano di un'assistenza continua”* (art. 24 citato), non vengono considerate in condizione di gravissima non autosufficienza (cui corrisponde un bisogno molto elevato di assistenza) e si trovano così private del diritto ai benefici di legge. In realtà, stando allo spirito della legge, ciò che importa in termini giuridici - e dunque di conseguenza in termini medici - è solo di valutare se i richiedenti *“non (essendo) in grado di compiere gli atti quotidiani della vita, necessitano di un'assistenza continua”*. Ogni inasprimento di questo concetto di “non autosufficienza”, tradirebbe la norma e la stessa realtà dei fatti.

Invece, la distinzione compiuta dalle delibere provinciali (mi riferisco in particolare all'allegato B della delibera 1482/2003 che introduce i criteri per l'accertamento della non autosufficienza con il metodo VAMA), sembra quasi introdurre un concetto di non autosufficienza che non rispetta né la lettera né lo scopo della legge: non rispetta la lettera perché attraverso parametri complicati e non sindacabili da parte chi non sia un esperto del settore, porta a concludere, contro ogni evidenza, che persone *“non in grado di compiere gli atti quotidiani della vita, (le quali) necessitano di un'assistenza continua”*, non hanno diritto ai benefici di legge; non

rispetta lo scopo della legge, perché sottrae garanzie a chi, per volere appunto del legislatore, dovrebbe essere garantito e sostenuto nella propria seria situazione di non autosufficienza. Concludendo, si evidenzia che i parametri medico-legali - non importa quali essi siano o come siano elaborati - impiegati nei casi in esame, non possono né portare a risultati in contraddizione con la legge (di cui rappresentano solo la fase attuativa) né *a fortiori* con l'evidenza dei fatti. Mi pare quindi che una riflessione sull'intera materia, nei suoi aspetti applicativi oltreché legislativi, si renda necessaria.

b) Domande di integrazione assegno per nucleo familiare.

La questione nasce dalla necessità, prevista dalla delibera di Giunta n.7-6/ Leg. del 9 giugno 1999, di presentare annualmente, entro il 28 febbraio, il rinnovo della domanda di integrazione dell'assegno al nucleo familiare. Tale beneficio, si ricorda, è riconosciuto alle famiglie che si trovano in particolari condizioni di disagio per la presenza di un figlio (ed equiparato) disabile, come disposto dalla legge regionale 24 maggio 1992, n.4. La legge prevede che l'assegno venga erogato previa presentazione della domanda da parte dell'avente diritto e decorra dal primo giorno del mese successivo a tale presentazione: nulla dispone per quanto attiene il permanere, anno dopo anno, delle condizioni che determinano il riconoscimento dell'integrazione e che dunque suppongono il necessario rinnovo dell'attribuzione del beneficio. Ciò comporta, secondo quanto previsto dalla norma regolamentare provinciale (art.2), che in questi casi debba essere presentata dal 1° gennaio al 28 febbraio di ogni anno una domanda di rinnovo. Se la domanda, come purtroppo talvolta accade, viene presentata oltre il termine viene considerata quale nuova domanda e dunque l'assegno viene erogato solo a partire dal mese successivo e non va a coprire il tempo intercorso, pur in permanenza delle condizioni richieste dalla legge. Purtroppo, questa procedura grava su persone già in difficoltà –spesso gli anziani genitori del disabile- per le quali l'onere di rispettare una scadenza, come il nostro Ufficio ha potuto constatare in alcuni casi, può essere reso più difficile da una dimenticanza o dalla confusione tra termini diversi, provocando la perdita senza appello di un beneficio cui si avrebbe diritto.

Osservo come per talune disabilità che hanno il carattere della certa permanenza (ad esempio, la sindrome di Down) la disciplina nazionale prevede che non vengano reiterati gli accertamenti

medici, finalizzati in generale a certificare proprio la permanenza delle condizioni di disabilità. Si potrebbe dunque ragionevolmente presumere che la necessità di accedere al beneficio economico rappresentato dall'integrazione dell'assegno familiare permanga in capo al nucleo fintantoché non si modifichi la situazione legittimante: perché non semplificare la procedura introducendo una forma di automatismo che eviti il passaggio del rinnovo? Naturalmente, spostando in capo all'amministrazione provinciale l'onere di vigilare sulla corretta applicazione del beneficio, onde evitare casi di possibile abuso. Se invece si dovesse ritenere irrinunciabile la presentazione della domanda, perché non garantire, in caso di presentazione fuori termine, il recupero delle somme non ricevute ma che il richiedente sarebbe stato legittimato a ricevere? Se, infine, si ritenesse di non modificare l'assetto regolamentare oggi in vigore, il Servizio competente potrebbe almeno adottare forme di comunicazione che preavvisino gli interessati dell'approssimarsi della scadenza per la presentazione della domanda di rinnovo, così da favorire almeno quei cittadini che hanno maggiori difficoltà, per le più svariate ragioni, ad affrontare i numerosi e complessi adempimenti posti dallo Stato sociale.

c) Norme in materia di edilizia abitativa a favore delle persone anziane.

La l.p.18 giugno 1990, n.16 (Interventi di edilizia abitativa a favore di persone anziane) prevede che siano concesse agevolazioni economiche *“solo per l'alloggio dove i richiedente dimora o si impegna a dimorare abitualmente”* (art.6 comma1), rinviando ad una successiva delibera di Giunta la fissazione di criteri e modalità per la concessione dei contributi (art.7). Il testo predisposto in merito dall'organo esecutivo dispone che può accedere ai benefici della l.p.16/90 chi, accanto ad altri requisiti, sia anche *“in possesso dei requisiti previsti per l'edilizia abitativa agevolata”* (Delib.G.P.17302 del 13 dicembre 1991): secondo quanto disciplinato dalla l.p.13 novembre 1992, n.21 (Disciplina degli interventi provinciali in materia di edilizia abitativa), il richiedente non deve cioè *“essere stato titolare dei diritti reali di proprietà, uso, usufrutto o abitazione nel triennio antecedente la presentazione della domanda”* (art.4 lett.f).

La norma di legge è chiara e pone una esplicita condizione giuridica in mancanza della quale le persone fisiche richiedenti la concessione dei contributi per l'edilizia abitativa non possono accedere ai benefici. Tuttavia, l'art.25 del regolamento di attuazione al comma 6 dispone che l'anziano ultrassessantacinquenne può essere stato proprietario, nel triennio precedente, di altra

abitazione idonea *“purché la stessa sia stata donata a parenti o affini entro il primo grado e per questi ultimi essa rappresenti l'unica abitazione idonea e la occupino ovvero si impegnino ad occuparla...”*. La disposizione è espressamente assunta *“in deroga a quanto previsto dall'art.4 lett.f) della l.p.21/1991”*, ma la deroga alla norma di legge viene introdotta da una delibera di Giunta (n.13287 del 24 settembre 1993) che è priva, in quanto fonte di rango secondario, di un tale potere.

Pur comprendendo la *ratio* di maggior favore nei confronti dei cittadini della disposizione sopra richiamata, non si può non sottolineare l'illegittimità della stessa: il nostro ordinamento infatti nega la derogabilità di norme di rango superiore da parte di norme di rango inferiore, che sono gerarchicamente sotto ordinate. Dunque, se si intende mantenere la deroga senza correre il rischio di eventuali contenziosi, bisogna che questa sia adottata con l'adeguato strumento legislativo e non certo con l'attuale strumento regolamentare.

d) ITEA: riduzione dell'imponibile per il lavoratore dipendente e non per quello autonomo.

Segnalo brevemente una norma contenuta nella l.p.21/1992 in materia di edilizia abitativa che appare iniqua poiché pone una effettiva disparità di trattamento, discriminando –come accaduto in un caso trattato dall'Ufficio- una particolare categoria di cittadini che chiedono di accedere all'assegnazione di alloggio pubblico.

Mi riferisco all'art.4 che individua i requisiti dei soggetti beneficiari e che prevede, con riferimento al reddito, che *“ai fini della determinazione del limite massimo, il reddito imponibile derivante dal lavoro dipendente è ridotto del 50 per cento”*(comma 1 lett.c). L'agevolazione disposta dalla norma con riferimento ai lavoratori dipendenti non è proposta anche a favore dei lavoratori autonomi, per i quali sembra forse essere presunta o la non affidabilità del reddito dichiarato o comunque la non pari dignità di lavoratore con problemi di reddito limitato. Credo si possa intervenire sulla norma, rimuovendo quella che appare un'ingiusta discriminazione, garantendo parità di trattamento ai lavoratori subordinati ed ai lavoratori autonomi che si trovano nelle condizioni di reddito determinate dalla Giunta provinciale e che hanno ugual diritto di richiedere l'assegnazione dell'alloggio pubblico.

e) ITEA: problemi di revoca degli alloggi.

Abbiamo rilevato un profilo discutibile nella disciplina della revoca di alloggio pubblico applicata quando vengono meno le condizioni stabilite dalla legislazione del settore per godere dei benefici previsti a favore di chi versa nelle difficili condizioni di cui alla l.p.21/1992 (Disciplina degli interventi provinciali in materia di edilizia abitativa).

Un caso classico di revoca si ha quando persone malate e di ridotte capacità economiche ricevono in eredità un immobile, spesso modesto, situato in area geograficamente distante da quella in cui le stesse vivono. Gli interessati, non potendo usufruire del bene in questione poiché, ad esempio, non si trovano nelle condizioni idonee per potersi trasferire, donano l'immobile ai figli o comunque se ne liberano, vendendolo. Tuttavia, è bastata la sia pur transitoria disponibilità del bene per far scattare il provvedimento di revoca dell'alloggio pubblico, in quanto effettivamente l'assegnatario si è trovato, seppur per un breve periodo, in condizioni economiche che non giustificano i benefici della legge provinciale.

La revoca, comunque, viene sospesa *ex lege* per ragioni umanitarie, se nell'ambito del nucleo familiare in questione vi sono portatori di gravi invalidità: questa misura correttiva, si rivela però controproducente per chi ne beneficia. Va osservato che, in via generale, le norme prevedono che una volta decorsi tre anni dal momento in cui l'ipotetico erede si sia liberato del bene, se le condizioni economiche del nucleo familiare sono nuovamente problematiche – e cioè tali da consentire l'assegnazione di un alloggio pubblico- diviene necessario prenderne atto e reinserire in graduatoria i richiedenti. Infatti, la legge n.21/1992 all'art.4 (comma 1, lett.f) vuole che il richiedente non sia “*stato titolare dei diritti contemplati nelle lettere d) ed e)* (fra cui rientra appunto il diritto di proprietà di cui all'esempio fatto) nel triennio antecedente la presentazione della domanda, fatta eccezione per i titolari dei diritti medesimi che siano stati oggetto di alienazione coattiva ovvero di espropriazione”. In altri termini, decorsi i tre anni suddetti, ogni cittadino ex proprietario di un immobile può, purché dimostri di versare nelle condizioni economiche previste dalla legge, chiedere di essere inserito in graduatoria per l'assegnazione di un alloggio pubblico.

Non avviene così, invece, per chi abbia subito un procedimento di revoca poi sospeso: in questi casi, a distanza di cinque, sei, sette anni l'Amministrazione insiste nel negare ogni diritto al

nucleo familiare se uno dei componenti del medesimo fu proprietario, molti anni prima, di un immobile. La revoca resta sì sospesa per ragioni umanitarie –solo fino a quando vi sarà un invalido nel nucleo familiare assegnatario- ma al contempo le ragioni della revoca vengono considerate sempre esistenti.

f) I Consorzi di miglioramento fondiario.

Se da un lato possono rappresentare motivo di orgoglio provinciale per la gestione efficiente e produttiva del territorio, i Consorzi di miglioramento fondiario costituiscono tuttavia fertile terreno anche per ricorrenti conflittualità, con le quali il nostro Ufficio si è trovato a confrontarsi fin dai primissimi anni della sua attività (lo si desume facilmente scorrendo le relazioni annuali del passato). I casi affrontati nel corso dell'ultimo anno sono stati diversi, ma uno in particolare ha impegnato la struttura a causa delle numerose lagnanze, senza precedenti nella nostra esperienza, manifestate da un numero rilevante di cittadini nei confronti di un medesimo ente, 'colpevole' di avere deciso la realizzazione di un impianto irriguo mediante il coinvolgimento –peraltro pienamente legittimo secondo le norme statutarie- di un numero di consorziati molto ridotto in rapporto alle dimensioni ed all'impegno finanziario dell'opera da realizzare.

In un contesto in cui norme ormai anacronistiche, perché risalenti ad un regio decreto del 1933, danno veste di legittimità ad atti che non trovano più il favore della generalità dei proprietari di terreni agricoli non è certo facile riuscire a mettere d'accordo i soggetti interessati: il Difensore civico ha potuto soltanto ripristinare un faticoso dialogo ed individuare almeno profili di trasparenza irrinunciabili all'interno del nostro ordinamento. Il confronto fra le parti ha messo in luce soprattutto l'inadeguatezza del sistema comunicativo e decisionale che non è in grado di coinvolgere efficacemente tutti i soggetti interessati –proprietari dei terreni facenti parte del perimetro consorziale-, ormai frequentemente estranei al territorio ed alla comunità di riferimento del Consorzio e, soprattutto, estranei alla tradizionale attività agricola di coltivazione dei fondi.

Molto sinteticamente si può rammentare che le principali questioni controverse riguardano le norme statutarie che disciplinano le deliberazioni degli organi del Consorzio e che, presumibilmente per favorire e non paralizzare le attività dell'ente, prevedono *quorum* strutturali e funzionali risibili, specie in sede di seconda convocazione. Leggo testualmente da uno degli Statuti: *“in seconda convocazione, che avrà luogo trascorsa almeno un'ora dalla prima, l'Assemblea sarà valida qualunque sia il numero degli intervenuti e qualunque sia la superficie rappresentata”*. Si comprende come, laddove vengano assunte decisioni economicamente impegnative per i consorziati, un'Assemblea valida indipendentemente dal numero dei presenti e dal loro grado di effettiva rappresentatività nell'ambito del Consorzio non rappresenti una adeguata garanzia di democrazia e condivisione decisionale...

L'altra questione fortemente discussa attiene la riscontrata carenza di un principio di trasparenza nell'attività dell'ente: le attuali forme di pubblicità, anch'esse disciplinate negli Statuti, si rivelano di fatto insufficienti a garantire una piena informazione dei soggetti consorziati che vengono di fatto a conoscenza delle decisioni assunte dal Consorzio senza aver potuto partecipare a definirne i contenuti. Questa disinformazione, che come già rilevato dipende in larga misura dall'inadeguatezza degli strumenti previsti da un sistema datato a fronte, ad esempio, dell'attuale 'dispersione' di molti consorziati, di fatto estranei al territorio di cui condividono la proprietà, finisce per ricadere sugli stessi consorziati, ai quali viene addebitato uno stato di colpevole ignoranza di cui, peraltro, spesso non hanno colpa alcuna.

Accade dunque che, pur a fronte di decisioni formalmente adottate in modo legittimo, vi sia una forte opposizione da parte dei consorziati che non hanno potuto partecipare all'assunzione delle stesse. Si osserva che, mentre gli uffici provinciali interpellati in materia tendono ad esprimere la preoccupazione che gli interessi personali di pochi possano rallentare o addirittura impedire la realizzazione di opere importanti alle quali la normativa di settore attribuisce il carattere di opere pubbliche urgenti ed indifferibili, i cittadini 'dissidenti' manifestano invece il timore opposto e cioè che l'interesse alla realizzazione dell'opera di pochi proprietari finisca con il prevalere sul contrario interesse della maggioranza dei consorziati, sui quali peraltro graverebbe, attraverso il meccanismo dei ruoli consorziali, l'onere finanziario di un'opera non voluta.

In conclusione, non posso che suggerire, come già fatto presente ai responsabili del Servizio agricoltura che hanno seguito con attenzione anche la vicenda richiamata, che vengano introdotte, almeno per quanto compete al legislatore provinciale ed alla potestà statutaria

consorziale, norme che assicurino una maggior chiarezza informativa ed una maggior collegialità decisionale. Così da salvaguardare, contemperandole, le fondamentali esigenze di mantenimento e di sviluppo del territorio –assicurate dall’azione dei Consorzi- e le altrettanti rilevanti esigenze di rispetto della volontà dei proprietari dei fondi.

3. Problemi di maggior rilievo comunale.

Per quanto riguarda i Comuni, certamente dobbiamo osservare come siano variegata le questioni poste dai cittadini e come spesso tali questioni investano la sfera, così umana e così delicata, delle relazioni interpersonali. Spesso, i problemi che vengono sollevati sono in sostanza frutto di una cattiva qualità comunicativa o di una diffidenza alimentata da pregresse esperienze negative se non da veri e propri pregiudizi nei confronti dei soggetti –politici o burocratici- coinvolti. Peraltro, vi sono casi in cui l’irrigidimento delle posizioni da parte di chi opera nell’amministrazione oltre a tradursi in comportamenti insofferenti verso il cittadino, non permette neppure di far comprendere allo stesso le fondate ragioni dell’agire amministrativo oppure quali regole impediscano l’adozione di una decisione attesa. Le amministrazioni devono sempre ricordare che esistono per servire i cittadini e non viceversa: più attenzione, più rispetto, talvolta più pazienza è quanto mi sento di chiedere a chi, come me, giornalmente si confronta con le persone. Non sempre è facile, soprattutto quando esasperazione ed eccessiva aggressività appesantiscono i rapporti, e tuttavia credo sia preciso dovere degli amministratori e dei funzionari l’essere sempre interlocutori affidabili e disponibili per le comunità territoriali e per i singoli cittadini.

Una sottolineatura che mi permetto di fare riguarda, in particolare, le difficoltà che talvolta i cittadini non residenti percepiscono nel rapportarsi con gli uffici del Comune che li ospita stagionalmente. Purtroppo, vi è in qualche caso la netta impressione che l’amministrazione non presti la dovuta attenzione alle istanze o alle segnalazioni che questi cittadini –solo apparentemente ‘foresti’, perché spesso figli o nipoti di residenti, oppure originari del luogo ma costretti da esigenze di lavoro e di vita a trasferirsi altrove, pur mantenendo legami stretti con la comunità- trasmettono agli uffici: le persone interessate, insomma, si sono sentite trattate come ‘cittadini di serie B’. E mi pare superfluo sottolineare come ciò non sia accettabile, poiché ogni pubblica

amministrazione è tenuta al rispetto del principio costituzionale di imparzialità e dunque di eguale trattamento, senza distinzione tra cittadini residenti e cittadini non residenti...

Ancora un'osservazione di metodo. Rilevo quanto sia importante, anzi, determinante che le amministrazioni comunali imparino a dare sempre risposta alle richieste dei loro cittadini: anche laddove manchi una norma esplicita che obbliga l'ente a rispondere –come ad esempio ogniqualvolta sia in corso un vero e proprio procedimento- è dovere del Comune, dei suoi uffici e dei suoi amministratori, garantire comunque la dovuta considerazione al cittadino ed alle sue domande. Ci sono poi Comuni convenzionati –dunque che hanno volontariamente accettato di mettersi in relazione con il Difensore civico- che faticano ad accettare le logiche necessarie al buon funzionamento di un dialogo tra istituzioni, opponendo silenzi di mesi agli interventi ed ai contatti attivati dall'Ufficio. Qualcuno adduce problemi organizzativi o di sovraccarico di lavoro, qualcuno garantisce telefonicamente che una risposta scritta arriverà, senza mai inviarla realmente, qualcuno ritiene che, rispetto al caso sollevato dal Difensore civico, altri siano i problemi più urgenti, più rilevanti, più ... di cui si deve occupare l'amministrazione comunale. In ognuno di questi casi, credo basterebbe ricordare una semplice regola di correttezza per ridurre l'inevitabile impatto negativo che il 'silenzio' –tanto più se ostinato- genera in chi attende una risposta: comunicare, anche con poche righe, che si è ricevuto l'intervento e che ci si riserva di rispondere non appena possibile. Il silenzio rappresenta un segno inaccettabile di indifferenza e sottostima e costituisce una innegabile violazione del generale principio di correttezza che governa l'azione amministrativa. Solo l'atto del rispondere dimostra un effettivo rispetto per l'interlocutore, Difensore civico o cittadino che sia, di cui talvolta si sente davvero la mancanza.

a) Rapporti personali e imparzialità dell'azione amministrativa.

I rapporti personali, che spesso sono notevolmente accentuati nei comuni più piccoli, sono sovente di ostacolo ad un corretta gestione della cosa pubblica, incidendo in senso deteriore su due fondamentali principi cui deve attenersi l'azione amministrativa: l'imparzialità e la legalità. Sotto il profilo dell'imparzialità, può accadere che situazioni simili subiscano un diverso trattamento:

l'Amministrazione giustifica le posizioni assunte alla luce della propria discrezionalità, magari sottolineando differenze, sia pur di scarso rilievo, che motiverebbero la disparità nelle decisioni finali. In realtà, talvolta si osserva la mancanza di un attento esame delle condizioni che se inducono a fornire una soluzione favorevole in un caso dovrebbero consentire analoga soluzione nell'altro, che pure l'Amministrazione ha ritenuto invece di concludere negativamente.

Emerge così, in più di una circostanza, che in effetti l'Amministrazione si è resa responsabile di una disparità di trattamento difficilmente giustificabile e tale da poter concretare uno dei possibili vizi dell'atto amministrativo, vizio che va sotto il nome di "eccesso di potere". In questi casi, l'esistenza di rapporti personali particolari (positivi o negativi) fra Amministrazione e privato, rappresenta un indice significativo - anche se per lo più sfuggente ed assolutamente problematico sotto il profilo giuridico - alla cui luce leggere il contegno amministrativo. Non è facile, in concreto, distinguere le ipotesi in cui l'Amministrazione stia impiegando i propri poteri discrezionali - in quanto tali insindacabili - e le situazioni in cui invece nessuna forma di discrezionalità sia sufficiente a giustificare un'immotivata disparità di trattamento: è infatti innegabile che piccole differenze fra situazioni pur assai simili, possono supportare decisioni amministrative discrezionali radicalmente diverse.

Ne consegue che il Difensore civico, in tali occasioni, si trova spesso in difficoltà sia perché non dispone di poteri istruttori per accertare con puntualità come stiano i fatti e per desumerne un eventuale eccesso di potere; sia perché l'eccesso di potere è una figura che spesso si situa al confine fra la legittimità (sindacabile) e la discrezionalità amministrativa (che, come si diceva, non è sindacabile): in assenza di poteri coercitivi è dunque problematico insistere quando l'eccesso di potere non sia del tutto dimostrabile, palese; sia infine perché vi sono elementi che non possono, o non riescono ad avere accesso ad un ragionamento giuridico (questioni di rapporti personali, politici, ecc.). Pur rimanendo sempre percorribile la via del ricorso amministrativo -nonostante la difficoltà di fornire la prova dell'ingiusta discriminazione subita-, al Difensore civico spetta il compito di indurre ad una maggior correttezza l'amministrazione coinvolta, confidando nella coscienza di chi vi opera.

Diversa è la situazione nella quale gli elementi disponibili ed utilizzabili mostrino con una certa chiarezza che una data scelta amministrativa è abnorme e dunque viziata. Vi sono casi in cui l'amministrazione non sembra voler intervenire con la necessaria prontezza a fronte di attività di privati chiaramente illecite o non rispondendo alle istanze di chi lamenta l'illecito commesso, o

fornendo risposte evasive ed intempestive, così da rinviare i tempi della decisione. La tecnica dilatoria si protrae anche a seguito dell'intervento del Difensore civico cosicché gli unici strumenti di cui si dispone per indurre le Amministrazioni alla correttezza restano quelli del coinvolgimento della magistratura penale, qualora si individuino elementi che facciano presumere la commissione di un reato, e della segnalazione all'opinione pubblica: non è tuttavia sicuro che l'adozione di tali misure garantisca una positiva definizione del caso.

b) Provvedimenti edilizi rilasciati 'fatti salvi i diritti di terzi'.

Una questione di rilievo che sorge nei rapporti fra comuni e cittadini e che in più occasioni è stata ampiamente dibattuta, è quella delle autorizzazioni e delle concessioni edilizie rilasciate, come di consuetudine, con la clausola "*fatti salvi i diritti di terzi*". Capita purtroppo di osservare come, da parte di talune amministrazioni locali, l'utilizzo di questa clausola dia luogo a comportamenti non pienamente equilibrati che oscillano tra il completo disinteresse dei diritti pur ascrivibili con certezza al cittadino, anche attraverso semplici verifiche presso uffici pubblici quali il catasto e il libro fondiario, e l'ingerenza in questioni di diritto privato su cui il soggetto pubblico non ha nessuna competenza. Così vi sono casi in cui il Comune coinvolto, pur avendo chiaramente presente che l'opera in fase di realizzazione viola, ad esempio, le distanze fra costruzioni stabilite dalle norme edilizie comunali, si disinteressa del problema, per ragioni varie, consentendo così che vengano di fatto lesi i diritti dei terzi confinanti. Si verifica talvolta che, nella fase istruttoria, vengano presentati elaborati progettuali incompleti perchè privi di chiari riferimenti alle proprietà limitrofe se non addirittura a parti del medesimo immobile di cui siano proprietari soggetti diversi dall'interessato. In questo modo sfuggono al vaglio dell'amministrazione elementi assai delicati ai fini della decisione finale, quali l'esistenza di vedute, di aperture o di terrazze e non diviene possibile un effettivo controllo sul rispetto delle basilari regole disposte in materia edilizia. Peraltro, quando sia eccezionalmente consentito un accordo in deroga fra privati reciprocamente confinanti, lo stesso deve risultare da atto scritto e non può essere genericamente ricostruito in base a comportamenti concludenti.

Forse è utile ricordare quanto ha ripetutamente affermato a questo proposito la giurisprudenza del Consiglio di Stato, da ultimo pronunciandosi su un caso avvenuto nella

Provincia di Bolzano (CdS sez.V, 22 giugno 2000, n.3525) e cioè che l'uso della clausola 'salvi i diritti di terzi' non esime il Comune (che anzi, per il giudice è tenuto a farlo) dal verificare l'esistenza del titolo, in mancanza del quale legittimamente viene negata la concessione. In particolare, il sistema di intavolazione dei diritti reali esistenti sul nostro territorio "*consente una rapida ed efficace verifica dell'assetto dei diritti reali insistenti sugli immobili oggetto del richiesto intervento edilizio*": dunque i comuni, senza un particolare appesantimento del procedimento, sono in grado di accertare la consistenza dei diritti così da evitare ai cittadini interessati defatiganti contenziosi futuri. L'istruttoria certamente non è diretta a risolvere in conflitti di interesse tra privati in ordine all'assetto proprietario degli immobili, ma "*risulta finalizzata più semplicemente ad accertare il requisito della legittimazione soggettiva del richiedente*". Per questo motivo, il Giudice amministrativo ha ritenuto che "*assentire la realizzazione di opere edilizie a soggetti certamente privi del necessario titolo di godimento sull'immobile significherebbe alimentare il contenzioso tra le parti, con grave danno anche per l'interesse pubblico all'armonico sviluppo dell'attività di trasformazione urbanistica*".

Certamente, non si chiede ai Comuni di interferire su questioni privatistiche sottratte alla loro competenza, con il pretesto di controllare se il richiedente stia violando o meno i diritti di terzi: se è giusto che il Comune rilevi, in base agli atti di cui dispone ai fini del procedimento amministrativo, che una data concessione o autorizzazione urbanistica lede palesamente diritti di terzi (ed in questi casi il Comune sospende correttamente il procedimento amministrativo, fino a negare legittimamente il proprio assenso alle istanze del privato), non è invece accettabile l'aggravio dell'*iter* procedimentale con richieste di documenti di natura privatistica che non spetta al Comune valutare. Sempre il Consiglio di Stato (sez.V, 8 aprile 1997, n.329) ha osservato che "*il Comune non è tenuto, in sede di esame delle relative domande di concessione, a ricercare d'ufficio né ad opporre al richiedente le pattuizioni limitative della proprietà che costui abbia concluso con i terzi, tant'è che la concessione stessa viene rilasciata sempre con la clausola di salvezza dei diritti di questi ultimi*". Una cosa è dunque accertare mediante pubblici registri (o la esauriente documentazione allo scopo fornita dai privati nel corso dell'istruttoria) l'assetto dei diritti reali e dunque l'esistenza della legittimazione giuridica in capo al richiedente l'atto concessorio senza aggravii per il procedimento, altra cosa è ingerirsi in questioni di natura esclusivamente privatistica mediante la richiesta di documenti che esulano le esigenze del procedimento amministrativo.

In conclusione, dunque, è da ritenersi scorretto il contegno del Comune che a fronte di una evidente violazione - evidente sulla base degli atti e degli elementi di cui si dispone - di un diritto di terzi, rilasci il provvedimento lesivo, in tal modo concorrendo a creare un danno e dichiarando, con una certa ipocrisia, di far salvi i diritti che sta apertamente contribuendo a ledere. Qualora però l'amministrazione sia di fronte a diritti dubbi a contenuto privatistico, deve rilasciare il provvedimento richiesto "*salvi diritti di terzi*": i diritti, infatti, sono salvi nel senso che le parti possono farli valere davanti al giudice civile, indipendentemente dalle scelte amministrative fatte dal comune. Va detto insomma che il diritto amministrativo tiene conto delle problematiche civilistiche certe, in forza del principio di unitarietà dell'ordinamento giuridico; non interferisce invece sulle questioni civilistiche dubbie, in forza del principio di separatezza fra le funzioni amministrative e le competenze del giudice ordinario.

c) L'inquinamento da amianto.

Le terribili conseguenze che l'esposizione ad amianto può causare a danno della salute sono note, sul piano scientifico, da molti anni. Che tali conseguenze riguardino, innanzitutto, quei lavoratori che, proprio a causa del tipo di mansioni, abbiano dovuto sopportare, per anni ed a volte per decenni, condizioni di lavoro notoriamente rischiose per la salute umana, è notizia tristemente risaputa ed ha rappresentato un rischio tacitamente accettato per troppo tempo.

Se pertanto gli ambienti di lavoro hanno attirato per primi su di sé l'attenzione, soprattutto in vista di un'azione preventiva, lo stesso forse non può dirsi per altre forme di possibile inquinamento da amianto. Tant'è vero che ci sono noti casi di antichi edifici dismessi, in particolar modo di vecchi stabilimenti abbandonati, le cui coperture in onduline di amianto sono fonte di non poca preoccupazione, atteso che in alcuni casi tali vecchi fabbricati sono situati direttamente a ridosso di zone residenziali. I costi di bonifica sono elevati, anche per via dell'onerosità dello smaltimento nelle discariche specializzate, che sono tutte poste fuori provincia ed alcune in via di esaurimento. Appunto per questo motivo si nota un'eccessiva titubanza delle amministrazioni ad avviare un apposito progetto di rimozione del materiale inquinante. Ci pare, questo, uno strano modo di attuare il necessario bilanciamento degli interessi in gioco, bilanciamento tutto *sbilanciato* (mi si perdoni il gioco di parole) verso interessi economici, che pur vanno considerati, a tutto

discapito, però, di esigenze ben più ragguardevoli, esigenze che hanno stretta attinenza con la salute dei cittadini.

Anche nelle ipotesi in cui i competenti settori tecnici della sanità hanno potuto rilevare la necessità e l'urgenza di procedere a bonifica, il che si verifica particolarmente nei casi di accertato degrado delle strutture da cui si propagano le fibre di amianto, non si è avuta testimonianza di tempestività nella predisposizione degli interventi necessari alla tutela della salute pubblica. Mancata tempestività che, apertamente, qualche ente interpellato ha attribuito alle esigenze di opportuni stanziamenti in bilancio, evidentemente prima non predisposti con la dovuta urgenza, ed all'imprevista eccessiva onerosità dell'intervento. In ogni caso, anche quando si è dato l'avvio ad un intervento di bonifica, ciò è avvenuto solo dietro ripetuta sollecitazione dei cittadini che hanno avuto l'avventura di imbattersi in prima persona in quel problema per il fatto di essersi trovati ad abitare in una zona non solo degradata dal punto di vista ambientale, il che comunque attesta incuria ed inerzia, ma pericolosa per le tossiche propagazioni di cui si è detto.

Ci si chiede se, dopo anni di accertata pericolosità del fenomeno, sia ancora necessario un input esterno affinché un Comune si decida ad eliminare con prontezza situazioni di riconosciuta insalubrità. Sarebbe forse utile procedere ad una mappatura delle situazioni esistenti e ad un progetto complessivo di bonifica, così da aiutare gli enti locali a programmare con i necessari finanziamenti gli interventi necessari. Non può infatti giustificarsi l'inerzia dell'ente pubblico solo con motivi di natura economica: la perentorietà con cui, in un altro caso esaminato dall'Ufficio, l'amministrazione ha giustamente imposto ad un privato la rimozione di una modesta tettoia posta all'ingresso di un'abitazione, in quanto di accertata pericolosità, dovrebbe essere egualmente presente quando è l'amministrazione pubblica ad essere inadempiente.

d) Le rette delle case di riposo.

Diverse volte l'ufficio è stato interpellato da familiari di persone ospitate in case di riposto per chiedere una verifica circa la misura e la stessa fondatezza dell'obbligo di assunzione degli oneri relativi alle rette di ricovero. Si tratta, com'è evidente, di questione coinvolgente diversi aspetti, non sempre e solo giuridici : vi è innanzitutto un obbligo di carattere morale, che impone di

prestare assistenza a chi un tempo, specie trattandosi di genitori, l'ha a sua volta prestata senza porsi tanti quesiti circa la sua giuridica obbligatorietà.

La funzione educativa che l'ufficio intende assumersi affinché le richieste degli utenti non siano sempre e solo dirette al soddisfacimento di diritti, ma possano trovare risposta anche in ordine ad obblighi ed oneri che ci spettano da un punto di vista etico, oltre che giuridico, ci suggerisce di esporre sempre ai cittadini le varie sfaccettature di una medesima questione, non tralasciando quindi quegli aspetti che forse qualcuno vorrebbe non sentirsi dire. Così, di fronte al problema del pagamento delle rette delle case di riposo, non si omette mai di rammentare che, al di là del problema giuridico, siamo chiamati ad ottemperare ad oneri morali ed etici.

Di contro, ciò non significa che le richieste che i Comuni rivolgono ai familiari affinché provvedano al pagamento di tali rette siano sempre chiare e giuridicamente fondate. I problemi emersi nella trattazione delle varie questioni sono diversi: innanzitutto si pone un problema di tempestività nelle richieste, atteso che, in molti casi, i familiari si vedono recapitare a distanza di anni dalla data di primo ricovero richieste di importi piuttosto consistenti, in quanto cumulativi di numerose mensilità, cui si aggiungono altre somme a titolo di interessi. In secondo luogo, vi è da appurare con maggiore certezza se sia pertinente, per sostenere la legittimità di tali richieste da parte dell'ente pubblico, il richiamo agli obblighi alimentari sanciti dal Codice civile a carico di una serie di parenti ed affini entro un grado predeterminato. Ciò anche in considerazione di talune pronunce giurisprudenziali che ne hanno contestato la fondatezza, alla luce di una serie di argomentazioni piuttosto convincenti.

In terzo luogo, ho potuto constatare qualche difformità a livello locale, per cui non in tutte le realtà le procedure seguite sono le medesime, il che evidentemente disorienta i cittadini ed alimenta sospetti e diffidenza. Non si può peraltro ignorare il dibattito in materia apertosi anche nel resto d'Italia sul diritto di rivalsa degli enti erogatori della prestazione assistenziale agevolata nei confronti dei parenti degli assistiti che ha portato, ad esempio, il Comune di Torino ad escludere la richiesta di contributo al costo dei servizi socio-assistenziali ai parenti degli utenti, compresi quelli tenuti agli alimenti (delib. C.C. 4 dicembre 2000).

Credo quindi si tratti di un argomento delicato che merita di essere approfondito e trattato con l'ausilio e la mediazione di organismi sovracomunali, quale per esempio il Consorzio dei Comuni - cui il problema è già stato sottoposto da questo Ufficio-, affinché si possano individuare procedure uniformi ed omogenee per tutto il territorio provinciale.

e) Modello tariffario per il servizio di acquedotto.

Un tema che meriterebbe l'attenzione sia del Consorzio dei Comuni sia degli organi provinciali competenti è quello relativo al sistema tariffario oggi in vigore per il servizio di erogazione dell'acqua potabile. Com'è noto, il sistema consente la facoltativa istituzione di una voce tariffaria denominata 'minimo garantito' –previsto a livello nazionale da una serie di delibere CIP degli anni '70- che consiste in un "quantitativo di consumo che l'utente deve comunque pagare al fornitore anche in assenza di consumi, la cui imposizione è giustificata dalla necessità di ripartire equamente i costi fissi di gestione tra i diversi utenti" (circolare Servizio autonomie locali n.1, 18 gennaio 1999). La *ratio* del minimo garantito è dunque quella di assicurare la copertura, almeno parziale, dei costi fissi del servizio di acquedotto determinando un valore, in metri cubi, che diviene voce tariffaria il cui pagamento è indipendente dai consumi realizzati ed è, naturalmente, obbligatorio per tutti.

Non esiste però una quantificazione omogenea del minimo garantito la cui determinazione è rimessa alle determinazioni dei singoli Comuni, in relazione alle peculiari condizioni che caratterizzano i propri servizi di acquedotto. Diversi infatti saranno i costi del servizio laddove vi sia scarsità della risorsa acqua o difficoltà di approvvigionamento o ancora, necessità di servire frazioni disperse sul territorio comunale, rispetto ai casi in cui l'approvvigionamento sia agevole e abbondante e gli impianti siano di facile manutenzione. Di conseguenza, le misure del 'minimo garantito' variano da Comune a Comune, oscillando tra gli 80 ed i 250 metri cubi.

Benché nella già citata circolare n.1/1999 venisse raccomandato agli enti locali che "il minimo garantito deve essere quantificato in modo da non provocare la vessatorietà della clausola regolamentare che lo prevede", è capitato in più occasioni che i cittadini si rivolgessero al Difensore civico per contestare la ragionevolezza e la congruità della voce tariffaria in discussione, soprattutto, ma non esclusivamente, nel caso in cui l'abitazione interessata fosse destinata ad un uso stagionale e non residenziale. L'obiezione più diffusa, in questi casi, è legata al fatto che essendo il consumo minimo garantito decisamente superiore all'effettività dei consumi, viene vanificato ogni sforzo di risparmio della risorsa acqua, incentivando, quasi, un utilizzo indiscriminato e superfluo della stessa ancorché entro i limiti del minimo garantito...

Con il Servizio autonomie locali è stata quindi esaminata la questione e si è verificato come, a livello nazionale, ci si stia orientando verso la progressiva eliminazione dei consumi minimi garantiti (delibera CIPE n.52/2001) a favore di una esplicita determinazione delle quote tariffarie da applicarsi per la copertura dei costi fissi del servizio di acquedotto, cui si aggiungeranno le quote determinate dall'effettivo consumo della risorsa idrica. Questa netta distinzione tra le somme egualmente dovute da tutti gli utenti per garantire i costi di gestione del servizio e le somme dovute esclusivamente in relazione ai consumi effettuati dovrebbe assicurare ai cittadini non solo maggior chiarezza e comprensibilità del modello tariffario di riferimento, ma anche una effettiva valorizzazione dei comportamenti che fanno dell'uso oculato e rispettoso di una risorsa naturale così preziosa come l'acqua, un segno di responsabilità e di coscienza civica.

Mi auguro dunque che si possa considerare nelle sedi competenti la modifica del sistema tariffario dei servizi di erogazione dell'acqua potabile secondo i criteri già indicati in sede nazionale, garantendo una più equa impostazione delle voci tariffarie ed una più consapevole conoscenza di quali sono i costi reali del servizio cui tutti noi, cittadini, siamo chiamati a contribuire, secondo quel generale principio di solidarietà di cui parla la Costituzione...

f) Accesso dei camper alle aree di parcheggio.

E' stato presentato in diverse occasioni, con riferimento a Comuni differenti, un problema relativo alla presenza di dissuasori di sosta in aree di parcheggio che limitano la possibilità di accesso ai camper. Mentre nei casi controversi riferiti al pagamento della sosta si è sempre riusciti a ristabilire la corretta applicazione delle norme del Codice della strada, che prevedono, per i camper, l'applicazione di tariffe maggiorate del 50% rispetto a quelle praticate per le autovetture, sulla posa dei dissuasori di sosta non si riesce a trovare un orientamento condiviso.

Il Codice della strada (d.lgs.285/1992) applica agli autocaravan (meglio noti come 'camper') la medesima disciplina prevista per gli altri veicoli (art.185): dunque, le regole che disciplinano circolazione e sosta sono le medesime per le automobili come per i camper. La norma si preoccupa solo di precisare che la sosta dei camper *“sulla sede stradale, dove consentita, non costituisce campeggio se l'autoveicolo non poggia sul suolo salvo che con le ruote...”*, mentre nulla dispone di particolare rispetto al parcheggio di questa tipologia di veicoli all'interno delle aree

appositamente predisposte per la sosta (salvo la maggiorazione della tariffa se tali aree fossero a pagamento). E' dunque difficile comprendere perché molti Comuni collochino, all'ingresso delle zone di parcheggio, dei portali metallici alti circa due metri che inibiscono ai camper l'accesso all'area. Sarebbe difficile definire questi manufatti come "dissuasori di sosta" poiché la norma che li disciplina (art.180, regolamento di esecuzione codice della strada DPR 495/1992) dispone che tali dispositivi debbano impedire *"la sosta di veicoli (e dunque, non dei soli camper) in aree o zone determinate. Essi possono essere utilizzati per costituire un impedimento materiale alla sosta abusiva"*. Mi pare che la finalità dei dissuasori di sosta determinata dal legislatore sia molto differente da quella che spinge le amministrazioni comunali a collocare limitatori di altezza –oltretutto, i dissuasori di sosta devono essere autorizzati dal Ministero dei lavori pubblici: i portali di cui si parla lo sono?- che impediscono l'accesso dei soli autocaravan alle aree destinate a parcheggio.

Pur comprendendo, in qualche caso, la difficoltà che i Comuni incontrano ad armonizzare esigenze diverse, con riferimento alle differenti tipologie di veicoli, credo che le scelte sinora fatte e qui discusse, non costituiscano una corretta interpretazione del quadro normativo di riferimento in materia. Peraltro, si dovrebbe tenere in debito conto la richiesta di maggior attenzione e tutela delle legittime aspettative degli utilizzatori di autocaravan (presenti in sempre maggior numero), espressa con vigore dalle associazioni dei camperisti. Forse, anche in questo caso, un intervento del Consorzio dei Comuni potrebbe condurre all'individuazione di forme omogenee e concordate di intervento, prospettando soluzioni adeguate per un'applicazione su tutto il territorio provinciale.

4. Alcuni problemi di natura sanitaria.

Tra le competenze del Difensore civico rientrano anche quelle, talvolta estremamente delicate, dei rapporti tra cittadini e Azienda sanitaria. La peculiarità della materia porta l'Ufficio a muoversi con particolare attenzione, esercitando la propria azione, nei casi in cui non si discuta di semplici disfunzioni organizzative o di carenze dell'amministrazione sanitaria, con la cautela richiesta da una assoluta mancanza di competenza sostanziale –non usufruiamo infatti, come il collega della Regione Toscana, di consulenze specialistiche in campo medico- e con le precauzioni dovute nel trattare questioni che attengono la sfera più intima ed essenziale delle

persone, quella della salute. Le riflessioni che si riportano corrispondono dunque alle problematiche che abbiamo ritenuto di maggior interesse e sulle quali vorremmo richiamare l'attenzione e la vigilanza non solo del Consiglio, ma della stessa Azienda sanitaria per la quale, come in più occasioni abbiamo potuto rilevare, la qualità del servizio prestato ai cittadini rappresenta un obiettivo irrinunciabile e fondamentale da perseguire.

a) *La Commissione mista conciliativa.*

Il Difensore civico annovera tra i suoi compiti istituzionali la partecipazione, in veste di presidente, alla Commissione mista conciliativa, organismo previsto dal DPCM del 19 maggio 1995 con la funzione di garantire una corretta applicazione della Carta dei servizi sanitari. La Commissione interviene sia d'ufficio (ad esempio per esaminare il rapporto sulle segnalazioni e sui reclami predisposto dall'ente) sia su richiesta di cittadini che, a fronte di un disservizio sanitario o comunque di una violazione degli impegni assunti dalla Carta dei servizi, non abbiano ottenuto una risposta soddisfacente in prima istanza al proprio reclamo. Il ruolo svolto dalla Commissione, dunque, non è quello di dirimere 'controversie' tra cittadini e servizio sanitario, né quello di sindacare nel merito l'attività medico-sanitaria, quanto piuttosto quello di valutare le criticità esistenti nell'erogazione dei servizi (mi riferisco, ad esempio, ai problemi attinenti tempi di attesa, qualità della comunicazione e delle relazioni con gli operatori, informazioni adeguate, semplicità delle procedure di accesso, tempestività degli interventi) e di raccomandare le possibili azioni di miglioramento che l'ente potrebbe adottare.

L'Azienda provinciale trentina, con deliberazione del Direttore generale n.950 del 15 maggio 1996, ha costituito la propria Commissione, presieduta appunto dal Difensore civico e composta da due rappresentanti dell'Azienda stessa, da un rappresentante della Provincia autonoma di Trento e da due rappresentanti delle associazioni di volontariato, scelti dall'Apss tra i nominativi proposti da queste ultime. L'attuale Commissione mista conciliativa, rinnovata con provvedimento del 7 aprile 2004, n.425, ha in primo luogo modificato il proprio regolamento interno per meglio svolgere i compiti di valutazione, di mediazione e di proposta che le sono affidati, introducendo la possibilità della diretta audizione dei cittadini interessati i cui casi sono sottoposti al suo esame. I due incontri tenutisi nel corso del 2004 hanno così consentito di valutare attraverso un confronto diretto con i

protagonisti, operatori e utenti del servizio, i casi trattati, facilitando l'elaborazione delle raccomandazioni inviate al Direttore generale, sulla cui base sono state adottate da quest'ultimo le decisioni ritenute necessarie.

Peraltro, quanto per ora mi pare emergere dall'esperienza della CMC è soprattutto la difficoltà di porre rimedio alle –fortunatamente poche- situazioni di grave incomprensione tra medico e paziente, spesso causate da una crescente richiesta informativa e comunicativa espressa dal paziente stesso cui il medico, per ragioni forse più culturali che personali, fatica a garantire risposte adeguate. E' certamente meno complesso sollecitare miglioramenti organizzativi ed assumere misure correttive delle procedure di quanto non sia promuovere il cambiamento di comportamenti e di talune abitudini consolidate. Tuttavia, credo che l'impegno dell'Azienda in questa direzione risponda davvero ad una esigenza reale degli utenti del servizio sanitario e dei loro famigliari.

b) La sanità, modello di efficienza tecnica. E l'attenzione alla persona?

Generalmente, si parla di 'malasanità' con riferimento a clamorosi casi di errori di diagnosi o di cura, con conseguenze negative sulla salute dei cittadini. E tuttavia, pur con minor clamore, andrebbero considerati tutti quei casi in cui viene meno l'attenzione alla persona ed il malato, o i suoi famigliari, vive con ulteriore disagio la propria già difficile condizione. Vorrei a questo proposito rammentare che, secondo il codice di deontologia professionale, rientra proprio nei doveri del medico quello di alleviare la sofferenza del paziente nel rispetto della libertà e della dignità della persona umana e che la stessa carta dei servizi sanitari assegna un ruolo significativo al settore dei rapporti interpersonali in ambito sanitario.

Di *attenzione alla persona* il nostro ufficio si è occupato allorché un gruppo di pazienti affetti dalla medesima patologia, costretti a frequenti e costanti contatti con un'unità operativa nota per la sua alta specializzazione tecnica e per le sue prestazioni sanitarie di ottimo livello, si è rivolto al nostro ufficio per chiedere che l'Azienda sanitaria, proprio in considerazione del fatto che la vita di questi pazienti deve necessariamente svolgersi, per molte ore alla settimana, presso un reparto ospedaliero, si premurasse di introdurre alcuni servizi di supporto in modo da alleviare e rendere

meno penosa la prolungata permanenza dei pazienti ospitati con rigorosa cadenza periodica presso la struttura stessa, seguendo peraltro l'esempio di altre realtà ospedaliere.

Dopo un primo ed inefficace intervento scritto, che non ha permesso agli interlocutori di capire con chiarezza le reciproche ragioni, si è scelto di seguire un diverso metodo, meno freddo e burocratico, e maggiormente coinvolgente anche dal punto di vista umano: mi riferisco alla organizzazione di un incontro – tavola rotonda tra tutti gli interessati, reso comunque possibile grazie alla disponibilità manifestata dall'Azienda sanitaria ed in particolare dal suo Servizio rapporti con il pubblico, dal direttore dell'ospedale interessato e dal primario dell'unità operativa che aveva ed ha in cura i pazienti. L'incontro ha così permesso di esaminare, alla presenza di una rappresentanza dei pazienti, tutti i problemi sollevati e di concordare insieme le possibili soluzioni, permettendo di vagliare contestualmente i pro ed i contro delle proposte fatte dai pazienti, trasformando così alcune iniziali perplessità dell'Azienda in risposte positive o comunque individuando le alternative possibili rispetto alle istanze presentate.

La modalità utilizzata per affrontare il problema posto dai cittadini merita la giusta evidenza anche perché è una testimonianza di come in molti casi un diverso metodo di approccio, caratterizzato dal coinvolgimento diretto dei soggetti competenti ad intervenire per risolvere il caso sollevato davanti a questo Ufficio, possa più efficacemente della distaccata mediazione di una lettera, far pervenire a risultati insperati perché decisamente positivi.

c) L'ambiente di lavoro nel comparto della sanità.

Un piccolo trafiletto di giornale titolava qualche mese fa: "Troppo stress in sanità – Il sindacato incontra il difensore civico". In effetti tale incontro vi è stato e ci ha particolarmente colpito la richiesta di un sindacato di portare all'attenzione del Difensore civico il problema del rispetto del personale sanitario da parte del datore di lavoro (Azienda sanitaria), poiché sembrava evidente come dalla misura di quel rispetto si potesse poi avere un termine di paragone per misurare le motivazioni e l'efficienza di quello stesso personale nei confronti dei, pur incolpevoli, utenti dei servizi sanitari (cioè, di tutti noi).

Dura la denuncia presentata: vi si parla di *dipendente-suddito*, di gestione aziendalistica che acuisce la situazione di stress psico/fisico dei dipendenti, di perdita di stimolo nella *missione*

sanitaria, di visione burocratico/amministrativa del rapporto paziente – infermiere, di obiettivi sviliti dal prioritario fine del risparmio economico...Non si è ovviamente potuto interpretare la denuncia alla stregua di una mera rivendicazione di carattere sindacale, essendo del tutto evidente che la questione era di ben più ampia portata, se solo si considera che le condizioni di lavoro influiscono non poco, e divengono addirittura determinanti, al fine dello svolgimento di un servizio con caratteristiche di qualità ed efficienza. A maggior ragione poi quando il servizio attiene alla salute dei cittadini.

L'intervento rivolto ai vertici della sanità trentina ha avuto peraltro quale risultato una risposta di grande qualità e consapevolezza del problema, non invece di sua aperta e stizzita negazione, come forse il crudo contenuto della denuncia avrebbe potuto far presagire. Si è trattato infatti di una risposta nella quale si è riaffermata la centralità del cittadino-utente, la valorizzazione di una relazione umanizzante fra operatori sanitari e pazienti in quanto parte inscindibile del processo terapeutico, la convinta necessità di un recupero della motivazione lavorativa, indicando anche gli strumenti operativi necessari per perseguire tali obiettivi.

Non vi è stata poi la possibilità di verificare l'effettiva soddisfazione degli intendimenti espressi, ma l'assenza di successive segnalazioni sembrerebbe essere indice di un miglioramento della situazione. In caso contrario il Difensore civico rimane, ovviamente, a disposizione, trattandosi di questioni sulle quali la sua attenzione ed il suo impegno rimangono prioritari.

d) L'esenzione da ticket: chi paga se sbaglia il medico?

In occasione della richiesta di un singolo cittadino, si è potuto osservare che se il medico curante, sbagliando o dimenticandosene, non segna sulla c.d. ricetta od impegnativa il diritto ad esenzione da ticket, il cittadino è tenuto a corrispondere la somma richiesta al predetto titolo benché astrattamente esonerato.

L'Azienda sanitaria, cui l'Ufficio si è rivolto per chiarimenti, ha richiamato la nostra attenzione sulle norme per effetto delle quali l'esenzione da ticket per patologia in possesso del cittadino ed attestata sulla tessera sanitaria personale *deve essere attivata dal medico prescrittore mediante indicazione delle prime tre cifre del codice identificativo della condizione o malattia*. Tale indicazione non è un mero atto formale/burocratico, ma un vero e proprio atto medico che

implica una valutazione clinica del caso, ed in quanto tale non è surrogabile dalla presentazione del tesserino di esenzione.

In ogni caso, sempre secondo l'Azienda sanitaria, appare difficile addebitare esclusivamente al medico l'errore/dimenticanza di cui si è detto, dal momento che l'utente, al momento del ritiro della ricetta, potrebbe obiettare seduta stante l'incompletezza o imprecisione. Pertanto in tali casi il paziente deve, purtroppo, corrispondere un ticket per il quale avrebbe pieno titolo all'esonero, sulla base della sua affermata disattenzione, che concorre con l'errore o dimenticanza del medico curante a produrre l'indesiderato effetto.

Anche convenendo in ordine al fatto che il paziente, in molti casi, potrebbe prevenire il disagio con un minimo di diligenza, si deve osservare che dovrebbe comunque essere maggiore e più rigorosa l'attenzione richiesta al medico, soprattutto in considerazione del fatto che possono darsi casi di pazienti poco lucidi e pronti, perché alle prese con problemi ben più gravi che non quello di controllare una ricetta al fine di verificarne la correttezza. Credo che un ripensamento e, forse, una revisione delle distorte conseguenze sarebbero segno di quella attenzione verso la persona che è stata più volte posta al centro di questa relazione.