

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

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

CONVEGANZI 2006

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

CONVEGNI 2007

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

22 ottobre	TRENTO	Associazione 'Prospettive'	Strategie per intervenire con minori e famiglie in difficoltà	Partecipazione alla Tavola rotonda degli interlocutori istituzionali.
8 novembre	BOLOGNA	COMPAGNIA- Salone europeo della comunicazione pubblica	Comunicare la PA in tempi di 'anti-politica': la difesa civica.	Partecipazione alla Tavola rotonda.

1.4 I rapporti istituzionali.

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

- Per quanto attiene i rapporti con il **Consiglio provinciale**, la Difensore civico ha partecipato alle audizioni della **Prima Commissione** in due occasioni : il 28 settembre 2006 per l'esame del Disegno di legge n.176/2006 ("Procedure di assunzione di personale presso la Provincia autonoma di Trento e i relativi enti funzionali") ed il 7 dicembre 2006 per l'esame del Disegno di legge n.135/2005 ("Modifiche della legge provinciale 30 novembre 1992, n.23 <Principi per la democratizzazione, la semplificazione e la partecipazione all'azione amministrativa provinciale e norme in materia di procedimento

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

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

discussione sulla Relazione può rappresentare il momento ideale per organizzare un nuovo incontro, assicurando la prosecuzione del dialogo tra rappresentanti dei cittadini e Difensore civico.

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

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

- Per la prima volta nella storia della difesa civica trentina, la Difensore civico è stata invitata ad intervenire con una propria riflessione alle **Cerimonie di inaugurazione**

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

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

- Tra le collaborazioni più significative con altri soggetti di garanzia operanti nel nostro territorio segnalo quelle con la Consigliera di parità, avv. Eleonora Stenico, e con il Garante

del contribuente, presieduto dal prof. Gianfranco Bronzetti : con loro il nostro ufficio ha affrontato alcuni casi garantendo miglior efficacia all'azione di tutela. Questa è certo l'occasione per ringraziarli! Come pure ringrazio la collega Burgi Volgger, Difensora civica della Provincia autonoma di Bolzano con la quale, limitatamente purtroppo alle scarse risorse di tempo disponibili, abbiamo condiviso iniziative ed interventi interessanti.

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

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

1.5 I progetti attivati.

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

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

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

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

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

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

Alla Difensore civico ed alla Direttrice dell’ufficio, dott. Maria Ravelli, è stata dunque rilasciata, ai sensi dell’art.17 dell’ordinamento penitenziario,

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

2. UNA QUESTIONE FONDAMENTALE: IL DIRITTO DI ACCESSO.

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

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

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

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

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

a) accesso agli atti di società partecipate: il problema si pone per tutti quegli enti pubblici economici che sono stati trasformati in società per azioni e che si pretenderebbero sottratti alle norme sull'accesso. La giurisprudenza ha da tempo affermato un criterio 'funzionale' secondo il quale rileva la natura pubblica o di rilievo pubblico dell'attività svolta dal soggetto: così si è potuto affermare che la disciplina sull'accesso si applica anche ai soggetti privati chiamati all'espletamento di compiti di interesse pubblico (quali ad esempio i concessionari di pubblici servizi e le società ad azionariato pubblico), senza

limitazioni invocabili in ragione della loro natura formalmente privata (si vedano per tutti le pronunce dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato 22 aprile 1999, n.4 e 5 settembre 2005, n.5). Peraltro, si ricorda che la nuova formulazione degli artt.23 e 24 della legge nazionale elimina ogni dubbio in ordine alla legittimazione passiva dei soggetti privati che abbiano in gestione l'attività di erogazione di pubblici servizi e, in generale, di tutti i soggetti di diritto privato che svolgano attività di interesse pubblico. Di conseguenza, ad esempio, il diritto di accesso è legittimamente esercitabile sugli atti e sui documenti di ITEA SpA in quanto società chiamata all'espletamento di compiti di interesse pubblico e dunque obbligata al rispetto dei principi di imparzialità e di buon andamento dei quali la trasparenza rappresenta un corollario imprescindibile.

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

c) diritto di accesso a concessioni edilizie: un esempio della confusione che ancora troppo spesso regna tra le amministrazioni in relazione alla legittima ampiezza del

principio di pubblicità e di trasparenza dell'azione amministrativa si trova nel diniego di accesso alla documentazione progettuale allegata alla concessione edilizia. Un'amministrazione locale aveva ritenuto di negare l'accesso al progetto ritenendo di dover tutelare il 'diritto di autore' del progettista ; il diniego è illegittimo perché, come è stato chiaramente statuito dalla giurisprudenza e dalla Commissione per l'accesso, spetta agli autori dei progetti, e non già al Comune, ogni tutela civile e penale nelle sedi competenti qualora chi ha ottenuto copia dei progetti li dovesse impropriamente usare per fini diversi. Mentre è certamente dovere dell'amministrazione, in virtù del principio di pubblicità degli atti, assicurare il pieno esercizio del diritto di accesso ai propri provvedimenti ed a quegli atti, che quantunque formati da privati, ne sono parte integrante.

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

e) diritto di accesso dei Consiglieri comunali: benchè anche su questo profilo applicativo del diritto di accesso vi sia giurisprudenza sovrabbondante ed univoca (negli Allegati viene presentato un documento della Commissione per l'accesso nazionale sul tema) mirante ad affermare l'esistenza di un diritto pieno e incondizionato dei Consiglieri comunali ad accedere a tutti gli atti dell'amministrazione per assolvere i doveri connessi con il proprio mandato, ancora troppo spesso si incontrano resistenze da parte dei Comuni nel garantire tale diritto. In più occasioni ha dovuto intervenire l'ufficio del Difensore civico –spesso con il supporto del Servizio autonomie locali della Provincia, che ha elaborato numerosi pareri in questa materia- per sollecitare le amministrazioni ad applicare correttamente le norme e ad assicurare ai Consiglieri quel diritto non