

Consiglio della Provincia autonoma di TrentoIl cittadino, il Comune, il Difensore civicoXIII Legislaturaconvegno del 2 dicembre 2006

dobbiemo prenderci.

E' sintomatica una cosa. Io sono entrato in Consiglio comunale a Treno nel 1999 e ci sono voluti sei anni per fare la prima variante al piano regolatore, famosa area Michelin, e nel 2005 c'erano tutte le condizioni per votare poi una seconda variante. Non si è arrivati. C'è voluto un altro anno e mezzo, dopo il rinnovo dell'anno scorso, per arrivare, con tutte le polemiche che ne sono seguite. Questo per dire cosa? Proviamo a fare un calcolo di quante energie, di quanto tempo, di quante risorse si spendono in tutti i comuni intorno ai piani regolatori, urbanistici, eccetera. Pare che oggi la politica giri quasi esclusivamente intorno a questi interessi. Io dico che non è possibile, mi rifiuto di credere che ciò debba essere.

Allora, o riusciamo tutti insieme, primi cittadini, amministratori, consiglieri provinciali, Giunta provinciale, Difensore civico e cittadini, perché poi anche i cittadini ci mettono del loro nei piani regolatori, perché ognuno poi si aspetta un tornaconto personale... E' una cultura generale. Noi questa cultura dobbiamo elevarla quanto più possibile. Grazie.

**DE BATTAGLIA:** Grazie. Ha messo il dito sulla piaga, quella dei piani regolatori, e di una cultura da cambiare da parte dei cittadini e delle amministrazioni.

**INTERVENTO:** Buongiorno. Sono un consigliere comunale e spesso e volentieri ho bisogno dell'aiuto del Difensore civico, evidentemente perché non è sufficiente quella richiesta di discussione che si auspica o che in qualche occasione si è anche realizzata, come ha detto poco fa proprio la dottoressa Borgonovo nel suo intervento. Questo attualmente non è successo, non vedo nemmeno che possa realizzarsi nel breve termine.

Al di là di questo, spero che l'istituto del Difensore civico, che, ripeto, è una cosa magnifica, possa continuare con maggiore potenzialità da parte di quelle che sono le prerogative che tutt'oggi ha il Difensore civico, che purtroppo non solo non può rapportarsi a un Pubblico Ministero, che ovviamente ha..., e forse non sarebbe neanche accettabile questo, ma purtroppo i suoi limiti sono esagerati rispetto a quella che è la materia che spesso deve trattare. Non è che i diritti dei cittadini o i doveri dei cittadini siano di un solo tipo. Come già ha illustrato, sono immensi, però i doveri dei cittadini le amministrazioni sono rapidissime a ricordarli. E' difficile che qualcuno possa dimenticare i propri doveri, anche se magari ci dimenticherebbero qualche volta volentieri.

I diritti che spesso e volentieri, come nel mio caso, vengono richiesti e ricordati, ma non tanto per un cittadino, quanto per più cittadini, che da una determinata situazione si trovano ad essere svantaggiati,

sono quelli più difficili da difendere. Il lavoro, di conseguenza, del Difensore civico è immenso tante volte, quindi questo auspicio di un miglioramento delle sue facoltà.

Anche questo, condivido l'indisposizione per il modo in cui è stata aggredita la dottoressa Borgonovo al momento in cui ha esplicitato una situazione che, purtroppo, rappresenta la realtà. Non rappresenta tutta la realtà, grazie a Dio, rappresenta una realtà di talune situazioni. Quindi se quelle situazioni continuano a persistere, è giusto che ci siano uno o più modi per far sì che queste cose rientrino quanto meno in realtà accettabili. Alla fine interventi così vergognosi come quelli che ci sono stati a quel tempo mi auguro che non ci siano assolutamente più.

Il Difensore civico con il suo istituto, quello attuale della dottoressa Borgonovo, quello precedente dei suoi predecessori, uno dei quali prima ha parlato, deve rimanere in questo modo di difendere quanto più possibile i diritti dei cittadini, in particolare quei diritti che non per errori che possono essere accertabili, come ha appena dichiarato il sindaco... L'importante è che da questi errori derivi una lezione, chiariamola, e che questi errori non abbiano da ripetersi.

Un'altra cosa che volevo direi è che sarebbe veramente un peccato se dovessimo trovarci nella situazione in cui quella mano nella quale c'è il cittadino dovesse stringersi sempre di più, anziché avere il significato della difesa da parte del Difensore civico del cittadino, ma che quella mano rappresentasse quella dell'amministrazione che stritola il cittadino... Questo non lo vorrebbe mai nessuno di noi.

Quindi buon lavoro al Difensore civico, buon lavoro a tutti quelli che possono far sì che l'amministrazione lavori nel modo migliore. Grazie.

**DE BATTAGLIA:** Grazie. Direi che anche il dibattito è stato molto vasto, molto intenso, molto schietto. Allora darei proprio la parola alla professores-sa De Pretis per tirare le somme di questa giornata.

**DE PRETIS:** Vista l'ora sarò breve, è inutile che lo dica. Vi dico subito che vorrei trattare molto brevemente quattro punti.

Il primo riguarda la collocazione del Difensore civico in un contesto di generale cambiamento della pubblica amministrazione che è stato ricordato. Il Difensore civico non è nato così, all'improvviso, ma si è inserito in una ondata di riforme che hanno investito la pubblica amministrazione, che qui sono state varie volte ricordate, dalla legge sul procedimento all'accesso, la riforma dei comuni, l'elezione diretta del sindaco, la distinzione tra politica e dirigenza, le Bassanini ed altre ancora che si sono succedute nel corso degli anni Novanta e anche dopo. La responsabilità, me ne viene in mente una, ma sono tutte cose che pesano fortemente

Consiglio della Provincia autonoma di TrentoIl cittadino, il Comune, il Difensore civicoXIII Legislaturaconvegno del 2 dicembre 2006

sulla pubblica amministrazione e anche sul modo con cui essa è percepita dai cittadini, che piano piano si stanno abituando a questo. Perché se chi come me aveva a che fare con le pubbliche amministrazioni prima degli anni Novanta non può non ricordare che le cose erano molto diverse. Ormai c'è una consapevolezza piena di una serie di diritti. Tant'è che gli interventi che sono usciti sono stati quasi tutti caratterizzati da una sottolineatura: oltre ai diritti ci sono anche i doveri. Per i diritti ormai c'è consapevolezza; occorre anche ricordarsi che ci sono doveri.

In questo contesto c'è anche il Difensore civico, il quale - è stato detto anche - si pone un po' al confine con il mondo del diritto. Si è parlato di diritto mite, gli inglesi dicono "soft law", diritto morbido, perché in effetti il Difensore civico opera in una specie di zona grigia dove il diritto c'è sullo sfondo, ma si può anche forzare, rivedere, attenuare, e questo comporta dei vantaggi o degli svantaggi. Lo svantaggio più evidente è il fatto che il Difensore civico è nudo, è senza poteri, più di tanto non può fare. Può chiedere, può sollecitare, ha questa persuasione morale, ma non può ordinare, non può annullare, non può sospendere. Ma hanno anche tanti vantaggi queste situazioni, li abbiamo sentiti e li ricordava prima il dottor Bolognani. Lui ha cominciato a fare il Difensore civico andando chiaramente al di là dell'ambito oggettivo delle sue competenze, e questo ha pagato, fuori dall'ambito oggettivo delle competenze quanto a soggetti considerabili, quanto a interlocutori, amministrazioni a cui rivolgersi. Questo quasi paradossalmente ha condotto ad una crescita di autorevolezza di questa autorità che andava al di là dei suoi confini, perché evidentemente andava ad occupare un posto che prima non era occupato da nessuno e del quale si sentiva fortemente l'esigenza, tant'è che la si è sentita al punto da consentirgli di andare spontaneamente fuori dal proprio campo d'azione.

Qui passo al secondo punto. Questo porta a richiamare alla mente quei due modelli di amministrazione che da sempre caratterizzano la ricostruzione della pubblica amministrazione. Il modello nordico, scandinavo o anche inglese, della pubblica amministrazione non autoritativa, si dice, che non ha un diritto speciale, che contratta con i privati, che però non aveva neanche un diritto che consentiva di poterla portare davanti al giudice, perché si dicevano tutte le belle cose che ho detto, ma poi se quella amministrazione doveva fare un esproprio, e anche quello lo doveva fare, alla fine lo faceva e il cittadino non aveva strumenti, tranne il mediatore. Dall'altra parte c'era invece l'amministrazione continentale, il modello di riferimento è quello francese, quello tedesco, l'amministrazione autoritativa, l'amministrazione che usa i provvedimenti, che usa il potere, però in questi modelli si era sviluppata una forte attenzione, invece, al lato giurisdizionale, al lato del controllo del giudice. Tant'è che i nostri giudici poi

vanno molto a fondo anche nell'analisi di ciò che l'amministrazione fa, anche nella parte più propria e più intima dell'agire dell'amministrazione, che è la scelta discrezionale, cioè la scelta che è rimessa all'amministrazione.

Cosa è accaduto? E' accaduto che questi due modelli piano piano si sono avvicinati, i nordici si sono presi le nostre garanzie giurisdizionali che non avevano e noi abbiamo integrato il nostro sistema con la figura del mediatore. Ma non è che l'amministrazione sia diversa. L'amministrazione è comunque sempre una macchina che deve fare delle cose e per fare quelle cose deve avere certi poteri e quei poteri li deve usare alla fine decidendo, scegliendo, perché c'è poco da fare. Non è che l'amministrazione sta solo lì per trattare bene i cittadini, certo, quello è il suo obiettivo, ma che cos'è trattare bene i cittadini? Ad un certo punto bisogna decidere come li si tratta bene e questo fatalmente produrrà degli scontenti.

Il problema qual è? Il problema è perseguire l'interesse generale, poi viene definito da chi lo deve perseguire, tenendo conto di tutti gli interessi in gioco. Questo è il buon andamento. L'urbanistica è uno dei temi più usciti, ce lo raccontava il Difensore civico di Verona, è stato ripetuto, è stato ricordato anche dal consigliere Viganò. L'urbanistica è paradigma di questo amministrare, perché vuol dire dare l'assetto al proprio territorio. Ma qual è l'assetto migliore per la collettività? E chi lo sa? Qualcuno lo deve decidere. Lo deciderà chi è stato eletto dai cittadini per fare quello. Certo, non lo potrà fare arbitrariamente, e con questo passo al terzo punto, e vedete che mi avvicino molto rapidamente alla conclusione.

E' il problema del potere. Questo è un problema, come dire?, non superabile, se non nel senso di pormi dei confini. Cos'è il rischio del potere? E' la concentrazione che può portare... anche del potere democratico, lo diceva Montesquieu. E' il fatto di essere concentrato, di non avere degli sbilanciamenti, dei contrappesi. Se si concentra, se non è diviso, tende, anche se è democratico, anche se è legittimato, a produrre arbitrio. Quindi deve essere diviso, deve essere controllato, deve essere trasparente, deve essere partecipato. Dico delle cose banali, ma dico delle cose banali nelle quali si inserisce anche questa figura.

Qui mi avvio alla conclusione. Direi che proprio la vicenda di questa estate, e non è un caso che poi di quello principalmente si è parlato, ha dimostrato un'altra delle sue potenzialità, perché nella vicenda di questa estate, cioè quella che è seguita... forse non è seguita neanche alla relazione, è seguita ad un dibattito in Consiglio, adesso non ricordo, comunque il fatto che ad un certo punto il Difensore civico abbia rappresentato una certa situazione, che era poi la sintesi degli input che aveva ricevuto il Difensore civico, perché immagino che lavori su numeri, su statistiche, su bilanci che

*Consiglio della Provincia autonoma di Trento***Il cittadino, il Comune, il Difensore civico***XIII Legislatura***convegno del 2 dicembre 2006**

poi finiscono in questa relazione; in quella vicenda cosa è venuto fuori? E' venuto fuori che il Difensore civico esercita accanto alla sua funzione, se vogliamo, principale, che è quella di difendere il cittadino, di essere amico, è stato detto, diceva Laura Marsini, amico del cittadino, ma anche amico dell'amministrazione, oltre ad essere questo è anche il termometro di una certa situazione, termometro che va considerato per quello che è, un termometro che raccoglie alcune o molte delle voci che emergono dal sistema istituzionale. Ma un termometro prezioso, perché ci ha segnalato - e qui è stato detto, mi pare - che il problema della concentrazione del potere, o comunque il non buon equilibrio, non buona divisione del potere, per esempio all'interno delle amministrazioni comunali, ma non solo quello, fra le amministrazioni comunali e la Provincia, c'è. C'è perché i meccanismi che si sono poi perfezionati dopo le riforme dell'inizio degli anni Novanta hanno anche prodotto dei disfunzionamenti. Il rapporto maggioranza-minoranza, per esempio, evidentemente non funziona così bene, e questo non fa male solo alla minoranza, fa male anche alla maggioranza. Fa male anche alla maggioranza perché non c'è dialettica al suo interno, ma soprattutto perché non ha lo stimolo di una minoranza che funziona, perché il fatto che vada male la minoranza fatalmente fa sì che anche la maggioranza non va bene.

Certamente il Difensore civico, possiamo dire, a me pare sia giusto dirlo, è una figura di successo, che è riuscita a trasformare... non lo dico solo perché sono amica della dottorella Borgonovo, lo dico perché così è, mi pare di leggere e di capire in generale. E' una figura di successo a dispetto, vorrei dire quasi forse per, a causa delle sue "debolezze". Questo mediatore che prima mancava e adesso c'è non è solo un difensore, un avvocato, un procuratore, cioè qualcuno che sta lì a difendere i diritti, ma è anche, come ho detto, un termometro, una valvola di sfogo, un anello di congiunzione fra diversi livelli del sistema. A questo proposito vorrei dire che diceva Franca Penasa: "Vorremmo il difensore dei comuni nei confronti della Provincia". Mi sono andata a prendere la legge e leggendo l'articolo 2, primo comma, della legge istitutiva del Difensore civico, non vedrei nessuna giustificazione che i comuni, che sono soggetti interessati, si rivolgessero al Difensore civico nei confronti della Provincia. E' chiaro che poi i circuiti dei rapporti comuni-Provincia sono massimamente i circuiti politici, però se si sentisse l'esigenza di un circuito istituzionale soft come quello del Difensore, certamente, ripeto, io non vedrei nessun ostacolo giuridico all'utilizzo del meccanismo.

Questa seconda funzione del Difensore civico, che oltre che amico del cittadino è anche amico della pubblica amministrazione, è anche amico del sistema generale nei rapporti tra questi soggetti e termometro dei malesseri che possono esserci.

Un'ultima osservazione - e poi chiudo - sul-

l'indipendenza del Difensore civico che è stata ricordata, che è assolutamente essenziale. Direi che certamente connota la figura irrinunciabile. Si è detto che forse il fatto di essere eletto dal Consiglio provinciale può mettere in dubbio questa indipendenza. A me non pare, perché quella dell'elezione attraverso le assemblee legislative o comunque le assemblee rappresentative è un tipico modello di legittimazione delle autorità indipendenti, pensiamo ai vari garanti a livello nazionale. D'altra canto mi pare che il Difensore abbia dimostrato in questa e in altre occasioni la sua piena indipendenza, anzi, semmai quello che forse non è stato sufficientemente messo in evidenza è stata l'inopportunità di critiche che chiedessero dimissioni, perché quelle in effetti dal punto di vista giuridico... questo semmai è un elemento che rafforza la tesi dell'indipendenza.

Io ho cercato di dire alcune cose velocemente, perché immagino che l'ora induca più ad altre esigenze che a quella di sentire me! Con questo vi ringrazio.

**DE BATTAGLIA:** Grazie per questa lucidissima esposizione che inquadra molto bene la figura del Difensore civico, gli dà forza e ricorda anche politicamente come la concentrazione dei poteri, anche se democratica, produce arbitrio non solo nel Settecento, ma anche in tempi più vicini. Quindi grazie alla professorella De Prettis.

Per la conclusione, il Consiglio provinciale.

**BARBACOVI:** Io non posso che ringraziarvi per la presenza. Mi reputo molto soddisfatto di questa giornata, a me è parso che sia stata molto positiva. Abbiamo parlato francamente, io credo di poter riportare al Presidente che mi ha delegato in questa giornata questa impressione. Sono emersi sicuramente stimoli importanti.

Chiudo con una raccomandazione. Proprio perché io sono assolutamente d'accordo con quanto detto dalla dottorella De Prettis quando ci ha parlato del problema di fondo che abbiamo davanti, che è il problema del potere, di come il potere, seppur democratico, oggi si esercita, di come lo si può gestire, di come è giusto che in una democrazia venga comunque controllato e nei confronti del quale dobbiamo avere un atteggiamento laico e dobbiamo porci politicamente il problema non solo dell'accesso al potere, ma della gestione, del cambiamento, dei limiti del potere; collocandolo in questo modo, io credo, e invito anche, mi permetto, accogliendo le questioni importanti che il mio collega Viganò ha posto, a tutti noi che abbiamo, perché qui dentro siamo tutti uomini e donne di potere, a piccolo, medio, alto livello che sia, qua dentro siamo tutti uomini e donne di potere, a non fare i sindacalisti del potere, a non correre il rischio del sindacalismo del potere. Massima apertura e disponibilità ad affrontare i

*Consiglio della Provincia autonoma di Trento*

**Il cittadino, il Comune, il Difensore civico**

*XIII Legislatura*

**convegno del 2 dicembre 2006**

problemi per quelli che sono e i ruoli per quelli che sono, senza, ripeto, atteggiamenti di chiusura che sono sbagliati, perché qui dobbiamo ragionare su questo tema fondamentalmente e trovare gli strumenti e i modi per migliorare l'esercizio del potere in una democrazia avanzata come la nostra.

Qui fuori c'è un brindisi per tutti noi, per chi vorrà fermarsi, perché l'ora è tarda. Vi saluto nuovamente, vi ringrazio e buona domenica a tutti voi.

**DE BATTAGLIA:** Grazie.

**OSSERVAZIONI SOTTOPOSTE ALLA I COMMISSIONE  
PERMANENTE DEL CONSIGLIO PROVINCIALE SUL  
DISEGNO DI LEGGE N. 176 IN TEMA DI PROCEDURE  
DI ASSUNZIONE DI PERSONALE**

**PAGINA BIANCA**



CONSIGLIO DELLA PROVINCIA AUTONOMA DI TRENTO

## UFFICIO DEL DIFENSORE CIVICO

Trento, 27 settembre '06

Prot. 2968 /06-F. 837/06  
(da citare nella corrispondenza)

Gentile signor  
DEPAOLI dott. MARCO  
Presidente  
Prima Commissione permanente  
Via Manci n. 27  
38100 TRENTO

Oggetto: assunzione a tempo indeterminato

Gentile Presidente,

come anticipatole nel nostro colloquio telefonico vorrei sottoporre alla Commissione consigliare da lei presieduta una breve osservazione in merito al disegno di legge n. 176 che verrà esaminato giovedì 28 settembre.

Si è infatti rivolto al mio ufficio un gruppo di dipendenti a tempo determinato (si tratta di una ventina di persone) preoccupato da alcuni aspetti contenuti nel disegno di legge, che sembrerebbero pregiudicare il pieno utilizzo delle graduatorie di concorso attualmente valide e dunque le comprensibili aspettative di chi, in questi anni di blocco delle assunzioni, ha potuto essere chiamato, su tali graduatorie, solo per incarichi a tempo determinato.

Il profilo di criticità che vorrei rilevare riguarda la previsione contenuta nell'art. 1 al secondo comma lettera b) laddove si prevede che la metà dei posti stabiliti (dunque 100 rispetto alle previste 200 unità) verranno coperti dai vincitori di appositi concorsi riservati, banditi dall'amministrazione provinciale per quelle persone che – a seguito di selezione pubblica o di avviamento dalle liste di collocamento o di trasferimento da altro ente pubblico – abbiano maturato (a partire dal gennaio 2002) almeno 365 giorni di servizio presso la Provincia.

Il disegno di legge prevede cioè di ricoprire i posti per i quali si rendono necessarie le assunzioni a tempo indeterminato per metà facendo ricorso alle graduatorie di concorso attualmente in vigore (o, in mancanza di graduatorie, attivando

nuovi concorsi pubblici) e per metà attingendo alle graduatorie formate attraverso concorsi riservati, da bandirsi per i diversi profili professionali.

Non mi soffermo sulla confusione organizzativa che necessariamente si determinerà per rendere operative le procedure ipotizzate dalle norme e sui costi che ovviamente graveranno sull'amministrazione provinciale che dovrà gestire sia i concorsi pubblici, sia i diversi concorsi riservati. Vorrei invece richiamare l'attenzione della Commissione sui profili di illegittimità costituzionale che connotano questa norma.

Ricordo infatti che la Corte costituzionale, con giurisprudenza costante, ha sempre affermato che *“il concorso pubblico rappresenta la forma generale ed ordinaria di reclutamento del personale nel pubblico impiego, in quanto meccanismo idoneo a garantire il canone dell'efficienza dell'azione amministrativa”* (da ultimo, Corte cost. 10 maggio 2005, n. 190 e 3 marzo 2006, n. 81). Ciò significa che, nel nostro ordinamento, la regola per l'accesso all'impiego alle dipendenze di una pubblica amministrazione è quella della selezione degli aspiranti mediante concorso pubblico.

Certo, anche la Corte costituzionale ammette che vi possano essere delle eccezioni, ma precisa che *“le eventuali deroghe possono essere giustificate solo da peculiari e straordinarie ragioni di pubblico interesse”* (*ibidem*).

In particolare, la Corte afferma che *“l'aver prestato attività a tempo determinato alle dipendenze dell'amministrazione regionale non può essere considerato ex se, ed in mancanza di altre particolari e straordinarie ragioni, un valido presupposto per una riserva di posti”* (Corte Cost. 26 maggio 2006, n. 205- di cui allego il testo-)

E' interessante notare che la norma oggetto di questa pronuncia di illegittimità costituzionale era stata emanata dalla Regione Umbria per valorizzare l'esperienza acquisita dal personale *ex precario* (con almeno ventiquattro mesi di servizio), fissando al 40% i posti oggetto del concorso riservato. La Corte non ha però ritenuto tale esigenza giustificatrice della deroga al principio del concorso pubblico *ex art. 97 della Costituzione*.

Infatti, il giudice delle leggi si era già esplicitamente pronunciato su questo punto sostenendo che *“a prescindere dalle finalità indicate dal legislatore regionale, non può ritenersi utilizzabile la valorizzazione delle specifiche professionalità acquisite dal personale in discorso, al fine di legittimare la deroga al principio del concorso pubblico; e ciò non solo perché si è in presenza di una generica indicazione di ragioni giustificative, ma anche per il fatto che non si tratta di consentire il consolidamento di pregresse esperienze maturate nella stessa amministrazione”* (così la già citata sent. 190/2005 e Corte cost. 6 luglio 2004, n. 205).

Dunque, se pure il Consiglio ritenesse di approvare le norme che prevede i concorsi riservati, la Corte costituzionale ne dichiarerebbe agevolmente l'illegittimità costituzionale come ha fatto in questi ultimi due anni con analoghe norme delle regioni Valle d'Aosta, Marche, Abruzzi e Calabria.

Pur comprendendo le attese ed i desideri delle persone che, pur senza aver superato un concorso pubblico, hanno prestato servizio presso la Provincia in questi anni di blocco delle assunzioni, non si possono attivare procedure che sono già state in più occasioni sanzionate dall'ordinamento perché incompatibili con i principi costituzionali.

E dunque, proprio alla luce di quanto costantemente ha ribadito il giudice delle leggi, non vedo altra possibilità se non la modifica del disegno di legge finalizzata a ristabilire la centralità ed unicità del concorso pubblico.

Ciò comporterà, da un lato, chiamare i nominativi presenti nelle graduatorie esistenti (la cui validità è stata in alcuni casi prorogata, proprio per poter superare il periodo di blocco protrattosi in questi anni, salvando procedure evidentemente importanti per l'amministrazione) fino all'esaurimento dei posti previsti per i singoli profili professionali e, dall'altro, bandire i concorsi pubblici necessari per completare le assunzioni sui profili privi di graduatoria in vigore.

In questo percorso, oltretutto più semplice e trasparente sul piano organizzativo, potranno essere semmai previsti — in sede di bando concorsuale — riconoscimenti specifici per i servizi prestati da coloro che hanno già operato nell'amministrazione provinciale a seguito di una selezione pubblica.

Mi pare invece diversa la situazione di chi sia stato 'trasferito' da altro ente pubblico: suppongo che, se vi è stato il superamento di un concorso pubblico per l'accesso all'ente di provenienza, a questi dipendenti vengano applicate le norme sulla mobilità tra enti ed è evidente che non li si possa sottoporre ad una ulteriore prova concorsuale.

Attendo quindi di conoscere gli esiti delle valutazioni espresse dalla Commissione consigliare sul disegno di legge, augurandomi che venga modificata la norma certamente illegittima riferita ai concorsi riservati.

Scusandomi per la lunghezza del mio intervento e confermando la mia disponibilità per ogni eventuale chiarimento o approfondimento, auguro a lei ed alla Commissione buon lavoro.

Con il mio più cordiale saluto,

LA DIFENSORE CIVICO  
- Donata Borgonovo Re -



Allegati:  
tesio Corte cost. 26 maggio 2006 n. 205

**PAGINA BIANCA**

**OSSERVAZIONI SOTTOPOSTE ALLA I COMMISSIONE  
PERMANENTE DEL CONSIGLIO PROVINCIALE SUL  
DISEGNO DI LEGGE N. 135 IN TEMA DI NORME  
SUL PROCEDIMENTO AMMINISTRATIVO**

**PAGINA BIANCA**



CONSIGLIO DELLA PROVINCIA AUTONOMA DI TRENTO

## UFFICIO DEL DIFENSORE CIVICO

Trento, 12 dicembre '06

Prot. 1043/06 - lc  
(da citare nella corrispondenza)

Egregio Signore  
dott. MARCO DEPAOLI  
Presidente Prima commissione  
del Consiglio provinciale  
S E D E

Oggetto: Osservazioni sul disegno di legge n. 135/2005.

Gentile Presidente,

ringraziandola ancora per avermi consentito di intervenire in Commissione e di partecipare così alla discussione sul disegno di legge n.135, vorrei trasmetterle, come concordato al termine dell'audizione dello scorso 7 dicembre, una sintesi delle mie osservazioni sul testo legislativo esaminato. Come già fatto in sede di esposizione verbale, seguirò la progressione degli articoli contenuti nel disegno di legge al fine di rendere più sistematico il mio intervento, facilitandone la lettura e la valutazione da parte dei Consiglieri.

Premetto un'osservazione generale: questa legge si propone di essere applicata sia nei confronti dell'amministrazione provinciale sia nei confronti delle amministrazioni comunali e dunque sarebbe importante prestare attenzione alla profonda diversità esistente tra tali strutture, proprio a partire dai principi generali che, a livello nazionale, vengono differenziati dalle norme in vigore raggiungendo la maggior ampiezza possibile in sede locale (diritti di partecipazione e di accesso).

Inoltre, è curioso notare che nell'art.2 —che riscrive l'analogo articolo della l.p.23/1992- è sparita dall'elencazione dei criteri su cui si regge l'attività amministrativa la parola 'semplicità' che pure dovrebbe rappresentare una delle finalità operative della nuova disciplina. Potrebbe avere un significato fortemente simbolico reinserirla nel testo, inducendo l'amministrazione almeno ad interrogarsi sull'effettiva 'semplicità' delle proprie procedure e della propria azione.

Passiamo ora al dettaglio delle singole norme:

- **art.3 comma 2:** la disposizione si premura di precisare che il decorso dei termini scatta quando l'istanza di avvio del procedimento giunge alla struttura competente, provenendo o dalla struttura erroneamente interpellata o dagli sportelli periferici di informazione e assistenza. Non viene invece prestata attenzione a porre un termine proprio all'azione di trasferimento dell'istanza a carico degli uffici interpellati dal cittadino: si potrebbe dire che questi sono tenuti ad inviare **tempestivamente** l'istanza all'amministrazione che dovrà procedere; oppure si potrebbe prevedere che se l'istanza non viene trasferita entro un termine massimo (ad esempio, sette giorni) il termine del procedimento inizia comunque a decorrere e può essere fatto valere dal cittadino. Insomma, bisogna garantire che ci sia negli uffici la premura di trasmettere l'istanza e dunque di consentire l'avvio del procedimento;

ricordo anche, in via generale, come la legge nazionale (il riferimento è alla l.7 agosto 1990, n.241 come modificata dalla l.11 febbraio 2005, n.15) disponga che i termini dei procedimenti che ciascuna amministrazione è tenuta a fissare debbano essere modulati tenendo conto della sostenibilità organizzativa e della natura degli interessi pubblici tutelati (art.2 comma 2), preoccupandosi così di fornire pur blandi criteri guida alle amministrazioni che, tradizionalmente, tendono a fissare termini molto lunghi.

- **art.3 comma 7:** credo sia meglio inserire in modo esplicito la norma sui ricorsi esperibili in caso di mancato rispetto del termine di conclusione del procedimento, anziché operare un mero rinvio all'articolo della legge nazionale che li disciplina. Basterebbe inserire integralmente il testo dell'art.2 comma 5 della l.241/1990 essendo, a mio parere, importante che il cittadino sappia con chiarezza non solo di poter impugnare il semplice inadempimento dell'amministrazione senza necessità di diffida o di messa in mora, ma anche di poterlo fare entro un termine molto più ampio degli ordinari sessanta giorni (entro un anno). Le informazioni a tutela dell'amministrato è bene che vengano date espressamente e dettagliatamente, non mediante rinvio a disposizioni contenute in testi legislativi diversi.

- **art.4:** è vero che la norma sopprime un passaggio contenuto nel corrispondente art.4 della l.p.23 il quale, a sua volta, rinvia ad una norma già abrogata dalla l.p.15 novembre 1993, n.36 (art.39), ma quello che si è andato ad eliminare era in realtà uno strumento di garanzia dei cittadini ovvero la **comunicazione dei motivi ostativi all'accoglimento dell'istanza**, comunicazione che veniva fornita all'interessato dal responsabile del procedimento, prima di formalizzare il provvedimento per lui negativo. Osservo che tale norma di garanzia era stata introdotta dalla legge provinciale del 1992 anticipando nettamente analoga scelta operata nel 2005 dal legislatore nazionale! Oggi infatti, è l'art.10 bis della legge 241/1990 a prevedere la previa comunicazione che consente all'interessato di presentare proprie osservazioni in merito alla decisione negativa, in una logica di evidente riduzione del contentioso. Sarebbe dunque importante —come chiede anche il Consiglio delle autonomie locali nelle proprie osservazioni al disegno di legge n.135— recuperare anche nella legislazione provinciale questo strumento, ricordando però che la comunicazione dei motivi ostativi **sospende** i termini del procedimento e non li **interrompe**, come impropriamente statuisce la legge nazionale.

- **art.6 comma 5:** *mi scuso con la Commissione, ma l'osservazione che avevo presentato nel corso dell'audizione non ha ragion d'essere. Ad una più attenta lettura delle norme, risulta infatti chiaro che la comunicazione dell'archiviazione avviene in fase ancora procedimentale e non dopo l'adozione di un provvedimento espresso; serve cioè ad avvertire l'interessato che non si può giungere ad una decisione perché mancano requisiti allo scopo essenziali, e dunque non si 'confonde' con la comunicazione dell'esito del procedimento.*

- **art. 17:** la norma si riferisce ad un importante istituto di semplificazione qual è la denuncia di inizio di attività. Il cittadino può dare inizio alle attività previste dalla legge prescindendo dal rilascio di un'apposita autorizzazione da parte dell'amministrazione alla quale, per contro, spetta una funzione di controllo d'ufficio sulla sussistenza dei presupposti e dei requisiti richiesti dalle norme. Manca però, nella disciplina provinciale, un importante passaggio sulle **sanzioni**: la legge nazionale, infatti, all'art.21 dispone che qualora vengano riscontrate "dichiarazioni mendaci o false attestazioni" non sia ammessa né la conformazione dell'attività a quanto richiesto dalla legge né l'applicazione della sanatoria. Sarebbe dunque fondamentale, per ragioni di equità e giustizia, accompagnare la disciplina della denuncia di inizio attività con adeguate sanzioni che scoraggino i cittadini più...intraprendenti dall'utilizzare in modo arbitrario l'istituto messo a loro disposizione.

- **art. 19:** questo articolo riscrive il secondo comma dell'art.25 della l.p.23, individuando i contenuti della comunicazione di avvio del procedimento. Dall'elenco originale viene eliminata la lettera f) che risultava alquanto interessante poiché si riferiva alle "fasi del procedimento e i tempi ad esse necessari, anche se riguardanti altre amministrazioni". Nella relazione illustrativa al disegno di legge si sostiene la necessità di abrogare la lett.f) a causa della sua inapplicabilità "essendo quantomeno difficile se non impossibile per le strutture provinciali conoscere e, conseguentemente comunicare agli interessati, i tempi di altre amministrazioni". Se da un lato si può comprendere la difficoltà di inserire nella comunicazione di avvio i termini riferiti ad altre amministrazioni, dall'altro non si comprende la difficoltà ad individuare e descrivere sia le diverse fasi in cui si articolerà il procedimento sia i tempi che queste fasi richiederanno se verranno svolte presso i diversi servizi della Provincia: la lettera f) aveva certamente la finalità di assicurare al cittadino (e, in fondo, alla stessa amministrazione) una trasparente descrizione del procedimento avviato, consentendo di ricostruire in modo ordinato i diversi passaggi della procedura e, nei limiti di quanto ragionevolmente conoscibile all'amministrazione precedente, i tempi richiesti da tali passaggi. Credo, insomma, che si possa rielaborare la lettera f) per garantire una chiara conoscenza dell'iter procedimentale; ciò obbligherebbe comunque l'amministrazione a 'riordinare' i procedimenti esistenti, facendo realmente uno sforzo di semplificazione degli stessi anziché limitarsi a riproporli nella loro veste attuale.

- **art. 22:** nel modificare l'originario art. 32 si è voluto, comprensibilmente, tener conto della legislazione nazionale che, purtroppo, ha adottato una lettura restrittiva del **diritto di accesso**, almeno con riferimento alle amministrazioni statali e regionali (per le amministrazioni locali, infatti, si applica la disciplina contenuta nel T.U.267/2000 che all'art.10 statuisce la pubblicità di tutti gli atti dell'amministrazione comunale con il limite della riservatezza *ex lege* o del temporaneo e motivato differimento dichiarato dal

sindaco, senza richiesta di un interesse particolare in capo al cittadino). La nuova norma, tuttavia, non tiene conto di due passaggi importanti, contenuti, rispettivamente, nell'art.22 e nell'art.24 della legge nazionale che, se utilizzati, potrebbero ragionevolmente superare le rigidità eccessive dell'attuale codificazione del diritto di accesso: il primo, prevede la potestà di regioni ed enti locali di garantire **livelli ulteriori di tutela**, riconoscendo che l'accesso costituisce principio generale dell'attività amministrativa per favorire la partecipazione e per assicurare imparzialità e trasparenza (art.22 comma 2); il secondo precisa che l'accesso ai documenti amministrativi **non può essere negato ove sia sufficiente fare ricorso al potere di differimento** (art.24 comma 4). Il disegno di legge, ripeto, potrebbe fare proprie queste disposizioni della l.241/1990 per elaborare, almeno per quanto riguarda i Comuni, un diritto di accesso più rispettoso del 'diritto alla conoscenza' di cui i cittadini sono portatori. Inutile ricordare che parlare di una maggior 'partecipazione' dei cittadini alla vita delle amministrazioni senza però garantire loro un'ampia informazione ed una piena conoscenza dei documenti e degli atti utilizzati dalle amministrazioni stesse è una evidente contraddizione!

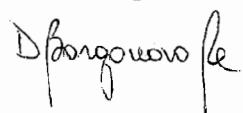
- **art. 23 comma 5:** la norma omette di prevedere il ricorso al Difensore civico come uno dei rimedi al diniego di accesso espresso o tacito opposto al cittadino dall'amministrazione interpellata. Ricordo che la legge nazionale, a partire dalla legge di semplificazione 24 novembre 2000, n.340, prevede che accanto al ricorso al Tribunale amministrativo (che decide in camera di consiglio, consentendo alle parti di stare in giudizio senza l'assistenza del difensore) sia possibile ricorrere al Difensore civico, ove costituito (art.25). Dunque, da almeno sei anni i Difensori civici regionali, provinciali e comunali intervengono, in alternativa alla giustizia amministrativa, per assicurare il rispetto del diritto di accesso. Ed è quanto già accade anche nella nostra Provincia autonoma dove, solo nel 2005, a fronte di 4 sentenze del Tribunale regionale di giustizia amministrativa in materia di diritto di accesso, i fascicoli aperti in questa materia dall'ufficio del Difensore civico sono stati 17. Sembra dunque una grave omissione quella del disegno di legge n.135 che non si preoccupa di adeguare la precedente disciplina (che prevedeva, appunto, il solo ricorso amministrativo alla Giunta provinciale) all'evoluzione dell'ordinamento. Peraltro, appare di dubbia fondatezza giuridica la previsione del ricorso alla Giunta provinciale nei casi in cui il diniego di accesso provenga da un Comune: quale sarebbe la legittimazione dell'esecutivo provinciale ad intervenire nei confronti di un'autonomia locale? Né si può aderire al suggerimento avanzato dal Consiglio delle autonomie che vorrebbe riportare all'interno del Comune la decisione in merito ai dinieghi di accesso. Sottolineo come il legislatore nazionale abbia inteso portare la tutela del diritto di accesso avanti ad organi indipendenti ed esterni all'amministrazione agente (TAR, Difensore civico e Commissione nazionale per l'accesso): il disporre diversamente, ipotizzando una sorta di 'ricorso gerarchico improprio', costituirebbe dunque un'evidente violazione di un principio generale dell'ordinamento posto a garanzia di un diritto del cittadino. Mi auguro dunque che si riformuli la disposizione relativa alla tutela nei confronti dei dinieghi di accesso prevedendo, anche per i cittadini residenti nella Provincia autonoma di Trento, la tutela non giurisdizionale del Difensore civico, assicurando in tal modo, come già avviene nel nostro ordinamento nazionale, la piena legittimazione ad una

prassi già consolidata con efficacia nel nostro territorio, con soddisfazione dei cittadini e delle stesse amministrazioni.

Spero di essere stata chiara nella mia esposizione e mi scuso per la forse eccessiva lunghezza delle mie riflessioni. Rimango comunque a disposizione della Commissione per ogni eventuale necessità di approfondimento o di integrazione, ringraziando ancora per l'attenzione prestata al mio intervento.

Con il mio saluto più cordiale e con l'augurio di buon lavoro,

LA DIFENSORE CIVICO  
Donata Borgonovo Re -



**PAGINA BIANCA**