

**INTERVENTO DEL DIFENSORE CIVICO ALLA CERIMONIA
DI INAUGURAZIONE DELL'ANNO GIUDIZIARIO 2006
PRESSO IL TRIBUNALE REGIONALE
DI GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA**

PAGINA BIANCA



CONSIGLIO DELLA PROVINCIA AUTONOMA DI TRENTO

UFFICIO DEL DIFENSORE CIVICO

***Intervento Cerimonia di Inaugurazione anno giudiziario 2006
Tribunale regionale di giustizia amministrativa
(4 febbraio 2006)***

Gentili signore, gentili signori,

vorrei innanzitutto ringraziare il Presidente Numerico per aver accettato di dare ospitalità in questa sede –per la prima volta nella storia ventennale del Difensore civico trentino- ad alcune brevi osservazioni che affido, dato il necessario limite di tempo, alla vostra riflessione ed, eventualmente, a futuri approfondimenti.

Il mio intervento nasce dall'esigenza di verificare con voi, protagonisti, interpreti ed interlocutori della giustizia amministrativa, come il Difensore civico si vada concretamente e quotidianamente a collocare nella complessa rete delle tutele -amministrative e giurisdizionali- disciplinata dal nostro ordinamento e come il suo ruolo si affianchi a quello svolto da istituti giuridici di più consolidata tradizione consentendo talvolta di evitare il ricorso agli strumenti contenziosi, favorendo composizioni bonarie dei 'conflitti' grazie alle logiche della persuasione, della mediazione, della conciliazione.

L'istituto che ho l'onore di rappresentare è stato introdotto, come certamente saprete, in tempi relativamente recenti nell'ordinamento italiano (il primo Difensore civico fu istituito trent'anni fa, nel 1974, dalla regione Toscana) ma si inserisce nel solco di una storia bicentenaria che vede nello Justitieombudsman svedese un illustre capostipite: la Costituzione del 1809 ha voluto affidare ad un organo indipendente eletto dal Riksdag (Parlamento) il compito di vigilare sull'effettivo rispetto di leggi e statuti da parte dell'esecutivo e dei pubblici uffici e dunque di garantire quelli che potevano essere, già allora, i basilari diritti dei cittadini di fronte al potere pubblico.

Fin dalle origini, l'Ombudsman –e le figure analoghe che ne sono scaturite, oggi esistenti in circa 200 paesi del mondo dall'Albania allo Zimbabwe- si presenta come una 'magistratura di persuasione', sostenuta da sicura indipendenza, priva di poteri coercitivi ma con ampio potere di indagine e si inserisce a pieno titolo nei diversi ordinamenti quale organo di giustizia, capace di completare e rafforzare il sistema di garanzie offerto dallo Stato di diritto ai suoi cittadini.

Nella realtà italiana, i Difensori civici regionali –istituiti in tutte le Regioni e Province autonome, con l'unica eccezione della Sicilia- con la loro azione hanno anticipato di quasi un ventennio la disciplina sul procedimento amministrativo ed i principi di trasparenza, efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa in essa contenuti, ponendosi progressivamente quali organi di garanzia sia dei diritti e delle fondate aspettative dei cittadini nei confronti delle pubbliche amministrazioni, sia dei principi costituzionali di imparzialità e buon andamento dell'agire amministrativo.

Certamente, i caratteri della gratuità, dell'informalità, della facile accessibilità che connotano l'istituto favoriscono il contatto con i cittadini, mettendo agevolmente a loro disposizione rimedi di più semplice ed immediata attivabilità: talvolta è sufficiente una precisa informazione sulle regole che sono state applicate dall'amministrazione, colmando l'asimmetria informativa che spesso caratterizza i rapporti tra quest'ultima ed i soggetti privati; in altri casi è invece necessaria un'azione di composizione conciliativa al fine di sanare il conflitto già in atto tra il cittadino e l'amministrazione. La dottrina è comunque concorde nell'escludere che l'intervento del Difensore civico si sovrapponga a quello degli organi di giustizia amministrativa proprio in virtù della sua sostanziale diversità di azione, che lo pone su un piano diverso da quello dei tradizionali rimedi giurisdizionali e ne fa piuttosto uno strumento di autotutela della pubblica amministrazione.

Va infatti precisato che tale intervento può essere sollecitato non solo nei casi non suscettibili di altre forme di garanzia (essendo di fatto il cittadino non

titolare di diritti soggettivi o di interessi legittimi, ma di semplici aspettative) ma anche laddove il cittadino possa avvalersi dei ricorsi giurisdizionali, ma preferisca esperire un tentativo in via bonaria prima di adire le vie giudiziarie oppure, ed è quanto spesso accade, proprio perché non intende seguire tali vie.

Con riferimento alla prima ipotesi è stata in più occasioni espressa una preoccupazione riguardo alla compatibilità dei tempi di intervento della difesa civica con i termini per la presentazione del ricorso in sede giurisdizionale: la dottrina ha suggerito, ad esempio, di applicare anche al Difensore civico le norme relative ai tradizionali ricorsi amministrativi, così da garantire al suo intervento un effetto interruttivo sul decorso dei termini di impugnazione. Lo stesso Consiglio d'Europa (attraverso il Congresso dei governi regionali e locali) ha raccomandato di non escludere la possibilità di ricorrere prima al Difensore civico e poi all'autorità giudiziaria, nell'interesse della tutela degli individui (Risoluzione 80/1999). Peraltro il nostro ordinamento applica questo meccanismo progressivo di tutela con riferimento al diritto di accesso dei cittadini agli atti della pubblica amministrazione: l'art.25 comma 4 della l.241/1990 prevede un primo ricorso al Difensore civico, con sospensione dei termini, e solo nel caso in cui persista la decisione di rigetto dell'istanza da parte dell'amministrazione si procede in sede contenziosa, di fronte al giudice amministrativo. Un dato può esserci utile per comprendere l'efficacia di tale previsione: nei dati presentatici in merito all'attività del nostro TRGA risultano essere state 4 le sentenze pronunciate nel 2005 in materia di accesso, a fronte di 17 fascicoli aperti nel medesimo anno presso il nostro ufficio, 10 dei quali hanno avuto un esito favorevole.

In attesa dunque di una razionalizzazione legislativa che statuisca a livello nazionale i principi e gli strumenti irrinunciabili all'intera rete dei Difensori civici regionali, provinciali e comunali oggi presente in Italia, l'impegno è quello di garantire ai cittadini assistenza e tutela nei loro rapporti con gli enti pubblici nel comune sforzo di assicurare imparzialità e buon andamento dell'azione amministrativa. Vorrei chiudere anch'io con le parole di un grande giurista: nel

1974, Mortati scrisse che il Difensore civico rappresenta un passo avanti nella democratizzazione del paese, perché ogni perfezionamento dei mezzi di tutela del cittadino non può non riflettersi beneficamente sulla funzionalità dell'amministrazione. Queste parole ci accompagnano ancora oggi, grazie!

Donata Borgonovo Re

Difensore civico della Provincia Autonoma di Trento

**VERBALE DELLA SEDUTA DELL'ORGANO COLLEGIALE
NOMINATO DAL COMUNE DI DAMBEL *EX* ART. 48
DELLO STATUTO COMUNALE IN MATERIA
DI REFERENDUM CONSULTIVO COMUNALE**

PAGINA BIANCA

VERBALE N. 1 SEDUTA DI DATA 2 NOVEMBRE 2006

Presenti:

dott.ssa. Donata Borgonovo Re - Difensore civico della Provincia autonoma di Trento
dott.ssa Patrizia Gentile - Dirigente del Servizio elettorale della Provincia autonoma di Trento
dott.ssa Raffaella Santuari - Segretario comunale del Comune di Dambel

La seduta si apre alle ore 14,00 presso l'Ufficio del Difensore civico della Provincia autonoma di Trento, Galleria Garbari n.8 a Trento.

L'organo collegiale, nominato con deliberazione consiliare n. 27 di data 27 ottobre 2006 (*Art. 48 dello Statuto comunale. Referendum consultivo. Quesito referendario: "Siete favorevoli alla soppressione del Servizio di Polizia Municipale che opera attualmente nel Comune di Dambel? Nomina dell'organo collegiale per il giudizio di ammissibilità"*) e costituito ai sensi dell'articolo 48 dello statuto comunale "dal segretario comunale (*omissis*) dal Difensore civico, qualora sia operante e da un esperto (*omissis*)", si riunisce in data odierna per l'esame di ammissibilità del quesito depositato il 18 settembre 2006 dal "Comitato anti-vigile" promotore della richiesta di referendum consultivo locale avente per oggetto "*Siete favorevoli alla soppressione del Servizio di Polizia Municipale che opera attualmente nel Comune di Dambel?*".

L'organo collegiale, regolarmente costituito, nomina quale segretario verbalizzante la dott.ssa Raffaella Santuari.

Il collegio passa quindi all'esame della proposta di referendum alla luce di quanto disposto dagli articoli 47 e 48 dello statuto comunale, approvato con deliberazione del Consiglio comunale n. 21 di data 29 novembre 1994, e dagli articoli 1 e 2 del regolamento comunale in materia di "Partecipazione e consultazione dei cittadini", approvato con deliberazione del Consiglio comunale n. 20 di data 23 dicembre 1998.

A tal fine il Segretario comunale del Comune di Dambel presenta la documentazione relativa all'argomento costituita:

- dall'istanza di ammissibilità presentata dal "Comitato anti-vigile" in data 14 settembre 2006, acquisita al protocollo comunale con il n. 2403 del 18 settembre 2006;
- dalla normativa statutaria e regolamentare comunale sopraindividuata;
- dalla normativa provinciale costituita dalla legge provinciale 27 giugno 2005, n. 8 concernente "Promozione di un sistema integrato di sicurezza e disciplina della polizia locale".

Preliminarmente il collegio accerta che la richiesta sia stata presentata secondo quanto disposto dall'articolo 48 dello statuto da un apposito comitato promotore composto da dieci cittadini aventi i requisiti previsti dall'articolo 53 del medesimo statuto ovvero dai soggetti legittimati ad intervenire nel procedimento e cioè, secondo quanto disposto dall'art. 2 del sopracitato Regolamento comunale, da cittadini residenti nel territorio comunale e iscritti nelle liste elettorali.

L'organo collegiale passa quindi all'esame dell'ammissibilità della richiesta per i seguenti profili:

1. l'accertamento che, ai sensi dell'articolo 47 dello statuto, la materia "servizio di polizia municipale" rientri tra quelle di competenza del Comune di Dambel;
2. la verifica che la materia oggetto di referendum non rientri tra quelle sottratte al referendum dall'articolo 47 dello statuto e che riguardi provvedimenti di interesse generale;
3. l'accertamento che, ai sensi dell'art. 47 dello statuto, il quesito del referendum proposto dal Comitato anti-vigile sia formulato in modo chiaro e inequivocabile e che sia congruente con l'obiettivo che il Comitato anti-vigile si prefigge con il referendum comunale.

Per quanto riguarda il primo profilo, il collegio conclude che la materia oggetto del quesito ovvero il "servizio di polizia municipale" rientra tra le competenze del Comune ai sensi dell'articolo 10 della legge provinciale n. 8 del 2005 che recita: *"I Comuni sono titolari delle funzioni di polizia locale urbana e rurale connesse alle competenze loro attribuite dalla vigente normativa nonché delle funzioni di polizia locale ad essi espressamente attribuite"*.

Il collegio rileva inoltre che la materia non solo è di competenza del Comune, ma anche che ai sensi dei commi 2 e 4 del citato articolo 10 della legge provinciale n. 8 del 2005 il Comune di Dambel non possa non provvedere a tale funzione. La discrezionalità del Comune non è dunque riferita allo svolgimento del servizio, ma è limitata alla scelta della modalità di svolgimento dello stesso: gestione diretta o in forma associata "al fine di assicurare funzionalità ed economicità nella gestione del servizio" come dispone il comma 1 dell'articolo 11 della legge provinciale n. 8 del 2005.

Pertanto, sotto il profilo della competenza, il quesito risulta ammissibile essendo attribuita al Comune la titolarità della materia "servizio di polizia municipale" ai sensi dell'articolo 10 della legge provinciale n. 8 del 2005.

Il quesito risulta altresì ammissibile con riferimento al secondo profilo, poiché riguarda un provvedimento di interesse generale e la materia oggetto del quesito non rientra tra quelle per le quali l'articolo 47 statuto esclude il ricorso allo strumento del referendum.

Per quanto riguarda il terzo profilo, il collegio rileva che la formulazione del quesito depositato che recita: *"Siete favorevoli alla soppressione del Servizio di Polizia Municipale che opera attualmente nel Comune di Dambel?"* non corrisponde in realtà all'obiettivo del comitato promotore il quale ritenendo il servizio di polizia municipale *"un inutile aggravio alle finanze pubbliche"*, ne vorrebbe semplicemente la soppressione. Per questo il collegio ritiene che il quesito, per essere coerente con l'obiettivo e quindi chiaro e inequivoco per gli elettori, dovrebbe essere riformulato eliminando l'avverbio *"attualmente"* e sottoponendo a referendum la mera soppressione del servizio di polizia municipale, indipendentemente dalla forma in cui si svolge.

Il collegio rileva però che, in tal modo, un eventuale esito favorevole della consultazione popolare si tradurrebbe in un adempimento impossibile per il Comune in quanto illegittimo. Infatti, ai sensi dell'articolo 50 dello statuto, l'esito favorevole obbligherebbe il Sindaco a sottoporre all'organo competente *"apposita proposta di deliberazione in conformità all'esito referendario"* e dunque la soppressione del servizio. Ma, come già rilevato, il Comune, sulla base del combinato disposto degli articoli 10, commi 1, 2 e 4, della L.P. n. 8/2005, non ha la facoltà bensì l'obbligo di istituire il Servizio di polizia municipale e dunque non può disporre la soppressione. Di conseguenza l'ambito di competenza comunale è limitato alle modalità di esercizio del servizio (direttamente o in forma associata) e non all'esistenza dello stesso.


In conclusione, il collegio ritiene passibile di istanza referendaria soltanto la modalità di svolgimento del servizio. L'esigenza di garanzia nei confronti dei cittadini, che l'organo collegiale pone a parametro prioritario nell'espletamento del proprio compito, non può prescindere dal richiedere la riformulazione del quesito in termini più chiari e inequivocabili proprio con riferimento alla competenza comunale in argomento.

Per questi motivi l'organo collegiale ritiene di suggerire la riformulazione del quesito come segue: *"Siete favorevoli all'attuale modalità di gestione in forma associata e coordinata tra i Comuni di Brez, Cagnò, Castelfondo, Cavareno, Cis, Cloz, Dambel, Don, Fondo, Revò, Romallo, Sarnonico del Servizio di polizia municipale?"* e invita il Comitato promotore nella persona del Coordinatore nominato ai sensi dell'art. 2, comma 1 del regolamento comunale a provvedere agli adeguamenti necessari entro 5 giorni dal ricevimento del presente verbale che costituisce richiesta ai sensi dell'art. 2 comma 5 del vigente regolamento comunale in materia di "Partecipazione e consultazione dei cittadini".

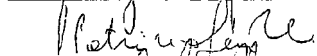
Tutto ciò deciso all'unanimità, la seduta viene chiusa alle ore 15,30 dopo che è stata data lettura del presente verbale.

I COMPONENTI DELL'ORGANO COLLEGIALE

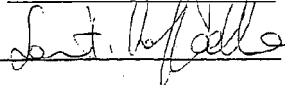
dott.ssa Donata Borgonovo Re



dott.ssa Patrizia Gentile



dott.ssa Raffaella Santuari



PAGINA BIANCA