

VARIA 20 (I)

Dr Werner PALLA

**FONDAMENTI GIURIDICI E DI FATTO
DEL RAPPORTO FRA IL DIFENSORE
CIVICO E I COMUNI DELLA PROVINCIA
AUTONOMA DI BOLZANO**

PREFAZIONE

Durante il convegno, tenutosi dal Consiglio d'Europa nel novembre 1997 a Messina, dal tema "Per una tutela dei diritti più vicina al cittadino: il difensore civico nelle autonomie locali", i due Difensori civici della Provincia Autonoma di Trento, Dr. Olivo, e della Provincia Autonoma di Bolzano, Dr. Palla, riferirono sulla loro esperienza in merito alla possibilità di svolgere l'attività di Difensore civico anche per l'amministrazione comunale sulla base di una convenzione, da stipularsi con i Comuni. Questa opzione per il Difensore civico regionale sviluppatasi in Italia potrebbe essere di notevole interesse anche per altri numerosi Paesi, per cui venne chiesto ai due colleghi italiani di redigere per l'I.E.O una relazione sulla loro esperienza, che possa servire da base di discussione a quanti sono interessati a questo modello. L'allegata relazione del Difensore civico della Provincia Autonoma di Bolzano, Dr. Werner Palla, si presta ottimamente a questo scopo.

Nikolaus Schwärzler

Presidente dell'I.E.O.

Dott. Werner Palla, Difensore civico della Provincia Autonoma di Bolzano

Relazione per il Consiglio direttivo dell'I.E.O.

Bolzano, 24.03.1998

Fondamenti giuridici e di fatto del rapporto fra il Difensore civico e i Comuni della Provincia Autonoma di Bolzano.

Con legge provinciale del 9 giugno 1983, n. 15 è stata istituita la figura del Difensore civico nella Provincia Autonoma di Bolzano.

L'art. 2 della suddetta legge descrive l'ambito di competenza come segue: "Spetta al difensore civico seguire, su richiesta degli interessati, l'adozione degli atti o lo svolgimento dei procedimenti posti in essere dalla Provincia, nonché degli enti titolari di delega, limitatamente questi ultimi alle funzioni delegate, ad eccezione dei Comuni e degli altri enti di natura associativa di cui i comuni fanno parte, in modo che ne siano assicurate la tempestività e la regolarità;... ."

Nonostante questa disposizione normativa, inequivocabile sotto il profilo contenutistico e procedurale, il Difensore civico si è anche occupato, nel corso dello svolgimento del suo lavoro, di doglianze dei cittadini relative a questioni con i Comuni. Ciò

avvenne inizialmente con una certa esitazione. Dalle relazioni annuali del mio predecessore emerge che nel periodo dal 1985 al 1990 i casi relativi a questioni con i Comuni costituivano il 10,2 % (1985), 6,3 % (1986), 6 % (1987), 3,8 % (1988), 3,2 % (1989) e 5,6 % (1990) del totale delle doglianze.

Per quanto mi riguarda, questo "divieto imposto per legge" non costituì - fin dall'inizio della mia attività in febbraio 1992 - un grande ostacolo ai miei interventi nelle questioni con i Comuni. Anche negli anni successivi si poté quindi rilevare un incremento di questo tipo di doglianze in relazione al numero complessivo dei casi e cioè: 12,5 % (1992), 18,6 % (1993), 16,9 % (1994) e 19 % (1995). A prescindere da poche eccezioni ho potuto riscontrare una notevole disponibilità in ordine alla soluzione di conflitti da parte delle autorità comunali, nonostante il mio intervento - come già accennato sopra - non fosse supportato da alcun fondamento giuridico.

Nel corso dell'anno 1994 i 116 Comuni della Provincia Autonoma di Bolzano approvarono i rispettivi statuti ai sensi della legge della Regione Autonoma del Trentino-Alto Adige del 4 gennaio 1993, n. 1. Novantasei Comuni prevedono nel proprio statuto la possibilità di istituire la Difesa civica a tutela dei cittadini nei rapporti conflittuali con l'amministrazione comunale anche mediante la stipulazione di una convenzione con il Difensore civico provinciale. Già nel medesimo anno due Comuni manifestarono la loro intenzione di stipulare una convenzione con il Difensore

civico provinciale. Siccome questo non era legittimamente possibile ai sensi della legge allora vigente, doveva essere definito - almeno temporaneamente - un sistema per risolvere il problema anche sotto il profilo formale, in maniera soddisfacente per il cittadino, l'amministrazione comunale e il Difensore civico provinciale. L'esempio della Città di Bologna mi sembrò una soluzione praticabile: il Consiglio comunale adottava una delibera unilaterale conferendo al Difensore civico provinciale l'incarico di trattare le questioni controverse fra cittadini e amministrazione comunale. Questa deliberazione sarebbe consistita formalmente in una dichiarazione unilaterale di volontà atta ad autorizzare il Difensore civico ad intervenire nella trattazione delle doglianze dei cittadini presso l'amministrazione comunale secondo le stesse modalità con cui interviene presso l'amministrazione provinciale. La mia proposta venne accolta dai Comuni interessati e - verso la metà dell'anno 1996 - venti Comuni avevano già adottato le relative delibere. Posso constatare con soddisfazione che il rapporto di collaborazione con i Comuni impostato in questo modo funzionò bene nell'interesse generale, fino all'entrata in vigore della nuova legge.

Con l'entrata in vigore della legge provinciale del 10 luglio 1996, n. 14 venne abrogata la succitata legge provinciale del 9 giugno 1983, n. 15 e venne introdotta una nuova regolamentazione normativa. L'innovazione riguardava anche - come del resto c'era da attendersi - il rapporto del Difensore civico provinciale con i Comuni della Provincia. L'art. 2, comma 2 della legge provincia-

le n. 14/96 prevede in proposito quanto segue: "Il Difensore civico può concludere convenzioni con ... Comuni ... ai fini dell'assunzione di tale ufficio ...". Di seguito i 20 Comuni succitati e a tutt'oggi altri 18 Comuni stipularono una simile convenzione e adottarono le relative deliberazioni. Formalmente il Difensore civico provinciale è ora anche il "Difensore civico comunale" di 38 Comuni e questo numero è destinato a incrementarsi ulteriormente. Ciò si ripercuote anche sul numero delle pratiche riconducibili all'ambito dei Comuni: 26,2 % sul totale dei casi nel 1996 e 28,5 % nel 1997.

L'attività del Difensore civico comunale comporta complessivamente molte soddisfazioni, perchè gli effetti sortiti dai miei interventi sono per la maggiore parte positivi per il cittadino e per l'amministrazione comunale, perchè vengono scongiurati conflitti. I motivi per cui è possibile riscontrare in generale dei successi, vanno probabilmente ricondotti alle modalità con le quali si perviene alla stipula di una convenzione che vorrei illustrare qui di seguito.

Generalmente è il Sindaco di un Comune a rivolgersi verbalmente o per iscritto al Difensore civico provinciale, chiedendo se è disposto a svolgere la propria attività in qualità di Difensore civico comunale anche nel suo Comune. Di seguito dichiaro la mia disponibilità in tal senso, a condizione però che abbia luogo un incontro tra il Difensore civico provinciale e il Consiglio comunale prima ancora che quest'ultimo adotti la relativa delibera.

Contemporaneamente invio al Sindaco copia dello schema di convenzione che contiene solo alcune dichiarazioni di principio tralasciando quindi i dettagli. Questo colloquio introduttivo o informativo che serve anche da base per un'approfondita discussione in ordine al concetto, alle competenze ed alle procedure seguite nella disamina delle doglianze, ha luogo quasi sempre in occasione di una seduta del Consiglio comunale aperta al pubblico, di rado della Giunta comunale. In queste occasioni colgo l'opportunità per attivarmi ai fini della prevenzione dei conflitti. In altri termini cerco - facendo tesoro dell'esperienza acquisita nel corso della mia attività di oltre sei anni - di suggerire agli amministratori come comportarsi per fare in modo che l'intervento del Difensore civico non si renda necessario o che si debba ricorrere a quest'ultimo solo in via del tutto eccezionale. Per realizzare ciò è fondamentale che i dipendenti dell'amministrazione comunale siano consapevoli di essere al servizio dei cittadini e che si comportino di conseguenza, ponendo particolare attenzione al diritto del cittadino a essere trattato come un cliente e ad essere informato in modo esaustivo. E' inoltre necessario che l'amministratore comunale non assuma un atteggiamento autoritario e arrogante nell'espletamento della propria attività e nel suo rapporto con il cittadino, prendendolo con serietà indipendentemente dall'articolazione del problema. Se a seguito di riflessioni critiche e sincere gli stessi amministratori o i loro collaboratori dovessero constatare delle mancanze, i responsabili dell'amministrazione comunale dovrebbero prendere dei provvedimenti idonei come a.e. la predisposizione di mirati corsi di aggiorn-

namento e formazione, affinché si addivenga ad un miglioramento tangibile e visibile nei rapporti con il cittadino.

Dopo il colloquio di circa 1 ora e $\frac{1}{2}$ con il Consiglio comunale, ci si congeda con la promessa fatta pubblicamente di una stretta collaborazione nella ricerca di soluzioni di problemi, agevolando così il Difensore civico nello svolgimento dell'attività nel Comune interessato per ristabilire l'armonia giuridica. In questo modo è stata posta la base per una proficua attività in qualità di Difensore civico comunale e posso constatare con soddisfazione che - fatta eccezione per pochissimi casi - non ci si limita alle promesse, ma viene concretamente offerta una preziosa collaborazione. Difficile si presenta invece il lavoro del Difensore civico nei Comuni dove l'attività quotidiana è contraddistinta da dissidi e faide personali interne. In questi casi accade che anche in presenza di questioni facilmente risolvibili venga assunta una posizione rigida e intransigente che spesso rasenta l'abuso d'ufficio.

Alcune osservazioni in merito alla questione dei costi.

Le convenzioni stipulate fra il Difensore civico provinciale e i Comuni non prevedono a tutt'oggi la partecipazione alle spese da parte di questi ultimi. Il Consiglio provinciale ha tuttavia introdotto - con la legge provinciale del 30 gennaio 1997, n. 1 - una disposizione che ha ampliato la legge provinciale sul Difensore civico n. 14/96 e prevede quanto segue: "L'Ufficio di presiden-

za del Consiglio provinciale può determinare un importo forfettario che gli enti convenzionati di cui al comma 2 devono corrispondere al Consiglio provinciale per le maggiori spese derivanti dall'espletamento da parte dell'Ufficio del difensore civico del servizio a favore dei predetti enti". Ritengo che l'introduzione di questo articolo integrativo - anche se si limita a prevedere un'eventualità - non comporti dei vantaggi per l'istituto della "Difesa civica comunale" per diversi motivi:

- In primo luogo si può temere seriamente che i Comuni non aspirino più alla stipulazione di una convenzione con il Difensore civico provinciale. L'apertura nei confronti dell'istituto della "Difesa civica comunale" perderebbe di importanza e ciò si percuoterebbe negativamente sull'auspicata diffusione di tale servizio.

- In base a quali criteri dovrebbe essere determinato questo contributo forfettario? In base al numero degli abitanti? In caso affermativo questo comporterebbe degli svantaggi per i Comuni più grandi che funzionano in maniera efficiente rispetto ai Comuni di minori dimensioni ma con un numero di reclami più elevato. Dovrebbe trattarsi di un contributo spese simbolico? Se così fosse, il carico burocratico che ne conseguirebbe non sarebbe giustificato!

Si pone un ultimo quesito: quali sarebbero le conseguenze se la Presidenza del Consiglio provinciale stabilisse il contributo

forfettario previsto dalla legge e di seguito i Comuni recedessero dalla convenzione? Si dovrebbe ritenere che il Difensore civico provinciale non sia più abilitato ad intervenire per questioni con i relativi Comuni. Ciò non corrisponde al vero. Il Difensore civico provinciale è tenuto - ai sensi dell'articolo 3, comma 5 della L.P. n. 14/96 - a cercare un rapporto di collaborazione con quegli organi od enti che non dispongono di un proprio Difensore civico, in conformità ai principi di buona amministrazione e di imparzialità di cui all'art. 97 della Costituzione. Questa circostanza mi dà motivo di sperare che la possibilità prevista dalla legge di richiedere un contributo spese ai Comuni che si avvalgono dei servizi del Difensore civico provinciale, quale "Difensore civico comunale", rimanga lettera morta.

In conclusione si fa presente che in conformità al suddetto disposto normativo, il mio ambito di attività riguarda tutti i Comuni della Provincia Autonoma di Bolzano e non solo quelli con i quali è stata stipulata una convenzione, presso i quali tuttavia intervengo con maggiore autorità. Due su 116 comuni si rifiutano, direttamente o indirettamente, di collaborare con il Difensore civico provinciale. A tale proposito sono fiducioso che anche alla luce dell'incontrovertibile utilità che ne deriva agli interessati, in un prossimo futuro venga cambiato atteggiamento.