DIFENSORE
CIVICO

RELAZIONE
2024

Consiglio della Provincia
Autonoma di Trento

“La solidarietà non è dare, ma agire contro le ingiustizie”

(Abbè Pierre)

PREFAZIONE

Signor Presidente del Consiglio della Provincia autonoma di Trento,
Signore e Signori Consiglieri,
Signor Presidente della Provincia,
Signore e Signori Assessori,
Illustri Autorità

sono, con la presente, a proporre alla Vostra autorevole attenzione la relazione riferita all'attività svolta nell'anno 2024, predisposta ai sensi degli articoli 5 della legge provinciale 20 dicembre 1982 n. 28 e 16 della legge 15 maggio 1997, n. 127.

Questa è la mia prima relazione, dopo essere stato nominato, rectius eletto il 10 dicembre 2024, avendo avuto da codesto illustrissimo Consesso la fiducia nella mia persona, e sottolineo persona, oltre che nella competenza e professionalità nel tempo da me dimostrate e come peraltro richiesto, quale presupposto per l'incarico, dalla norma istitutiva (art. 6, L.P. n. 28/1982).

In questo breve periodo di attività ho potuto confrontarmi con una realtà nuova, con una gamma di questioni portate all'attenzione del difensore civico che, al di là degli aspetti giuridici ed amministrativi, peraltro anche interessanti, hanno denotato la necessità del cittadino di avere un contatto diretto, che andasse oltre "i portali", che potesse dare una parola di indirizzo, una risposta pressoché immediata, un consiglio, una soluzione.

Posso affermare, sia per pregressa esperienza, che alla luce della attività di difensore civico, che nella provincia di Trento il sistema Pubblica Amministrazione generalmente tiene ed è di qualità. Non mancano certo profili di problematicità, sia al livello centrale, che periferico, ed in particolare nella applicazione di norme (non solo statali, ma anche di emanazione provinciale) spesso complesse, ridondanti e via, via fatte oggetto di normazione secondaria, ovvero di determinazioni dirigenziali che ancor più intricano le fattispecie applicative (in particolare, nell'ambito economico-sociale e sanitario di

assegnazione di contributi, agevolazioni), creando così disorientamento nel cittadino, il quale non sempre trova “il bandolo della matassa”, e si rivolge allora al difensore civico per un aiuto, non fosse altro che per un chiarimento interpretativo della normativa.

Ritengo che in ogni settore della Pubblica Amministrazione, per quanto compete al nostro legislatore, non sia mai abbastanza perseguire la semplificazione, la tanto agognata “sburocratizzazione”, anche per il tramite della diffusione/implementazione sul territorio di “sportelli unici” che sempre più abbattano le barriere “virtuali” che, in particolar modo per le persone più fragili, sono causa di svantaggio sociale ed allontanamento dalla Pubblica Amministrazione, impedendo anche a quest’ultima di “mettere a terra” e rendere fruttuosa la propria attività.

Il difensore civico, che più vorrei chiamare “mediatore” in allineamento con la dizione europea, deve essere “ponte” tra l’Amministrazione ed i cittadini, per un sviluppo ed una crescita sincronica della cultura della buona amministrazione e del rispetto verso la sua azione, dando così concreta attuazione ai principi costituzionali portati in particolare modo dagli artt. 2, 3 e 97 della Costituzione.

Nel contempo, i cittadini devono pur tenere presente che hanno l’obbligo di adempiere ai doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale, attivandosi al meglio delle proprie capacità e possibilità nell’interesse proprio e della collettività, dando così vita ad un percorso virtuoso che, in una terra come il Trentino, è certamente già presente, ma ancor più potenzialmente sviluppabile.

Grazie agli incontri sul territorio ho appurato che il difensore civico è una figura ancora non troppo conosciuta, da qui la necessità, anche a livello istituzionale, di radicarla maggiormente, a distanza di più di quaranta anni dalla sua istituzione, e ciò nell’interesse delle “parti” coinvolte, in ottica anche deflattiva del contenzioso, per un’azione amministrativa sempre più condivisa e trasparente che, in definitiva, va a giovamento dell’intero sistema.

Ho svolto interessanti lezioni agli iscritti all’Università della terza età e del tempo disponibile, in cui chiaro è risultato l’apprezzamento ad avere un

interlocutore che possa aiutare l'approccio con la Pubblica Amministrazione che, sovente, a causa della alta informatizzazione non sempre risulta di agevole accesso, in particolare per le persone più anziane e fragili.

Auspicherei che durante il mio mandato tutti i Comuni ed altri Enti della Provincia di Trento possano far sì che: "Previa stipula di apposita convenzione con il Presidente del Consiglio provinciale, l'attività del difensore civico [potrà] riguardi [riguardare] l'adozione degli atti e lo svolgimento dei procedimenti di comuni e di altri enti pubblici che ne abbiano fatto richiesta" (I cpv. u. c. art. 2, L.P. n. 28/1982), per dare così piena attuazione alla legge istitutiva del Difensore Civico e garantire appieno la effettività della tutela ai cittadini, non tanto perché il Difensore Civico diversamente si dichiarerebbe non competente, ma perché l'Ente territoriale di base deve essere il primo esempio di baluardo di "connessione" e "testimone" del rapporto trasparente con la collettività.

L'Ufficio che ho l'onore di dirigere farà quanto possibile per essere all'altezza delle molteplici e variegate istanze che gli vengono rivolte.

In ultimo, ritengo necessario che la legge istitutiva venga modificata per rendere più attuale la figura del difensore civico, anche in relazione alle professionalità in cui si possa attingere per la sua selezione, non impedendo l'esercizio della relativa attività professionale, pur non in antinomia con la carica, così come accade in tante Regioni italiane e nella vicina provincia di Bolzano, senza dimenticare l'aspetto previdenziale che, ad oggi, parrebbe ingiustificatamente non coperto.

Darò per assodati i riferimenti alla figura del defensor civitatis che nel IV secolo, con l'imperatore Valentiniano, provvedeva alla difesa del popolo romano nei confronti dei funzionari imperiali; non parlerò delle origini della figura dell'Ombudsman in Scandinavia (per la precisione in Svezia) e neppure della diffusione di questo istituto negli ordinamenti di altri Paesi, nell'Ordinamento comunitario e in quello internazionale.

Ben nota è la nostra legge provinciale istitutiva, più sopra richiamata, del difensore civico, la L.P. 20 dicembre 1982, n. 28, il cui articolo 2 in particolare recita:

“Spetta al difensore civico seguire, su richiesta degli interessati, l'adozione degli atti e 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, in modo che ne siano assicurate la tempestività e la regolarità, segnalando altresì al Presidente della Giunta provinciale eventuali ritardi, irregolarità e disfunzioni, nonché le cause delle stesse. A tali fini svolge, anche mediante la formulazione di proposte, compiti di mediazione tra i soggetti interessati e le pubbliche amministrazioni nell'intento di pervenire alla composizione consensuale delle questioni sottoposte alla sua attenzione.

Il difensore civico interviene inoltre per assicurare l'esercizio del diritto di accesso agli atti e ai documenti dei soggetti di cui al primo comma, ai sensi delle vigenti disposizioni in materia. Lo svolgimento di tali funzioni avviene secondo quanto stabilito dall'articolo 3, in quanto applicabile.

Il difensore civico svolge la sua attività in piena libertà ed indipendenza e non è soggetto ad alcun controllo gerarchico o funzionale.

Previa stipula di apposita convenzione con il Presidente del Consiglio provinciale, l'attività del difensore civico potrà riguardare l'adozione degli atti e lo svolgimento dei procedimenti di comuni e di altri enti pubblici che ne abbiano fatto richiesta. In tali casi i riferimenti al Presidente della Giunta provinciale contenuti nel primo comma del presente articolo e nel secondo comma dell'articolo 3 si intendono fatti nei confronti dei legali rappresentanti degli enti di cui al presente comma”.

Del pari è nota la discussione in ordine alla natura del Difensore Civico, cui è connotata come corollario la natura degli atti dallo stesso adottati.

Si va dalla tesi secondo cui il difensore civico sarebbe un organo amministrativo, burocratico, titolare di funzioni di tutela della legalità e regolarità amministrativa.

Ovvero, secondo la giurisprudenza costituzionale: “Come questa Corte ha già avuto modo di più ampiamente argomentare (cfr. sentenza n. 112 del 2004), il Difensore civico, indipendentemente da ogni qualificazione giuridica, è titolare, generalmente, di funzioni connesse alla tutela della

legalità e della regolarità dell'amministrazione, funzioni assimilabili, in larga misura, a quelle di controllo, spettanti – anteriormente all'abrogazione dell'art. 130 della Costituzione – ai comitati regionali di controllo, ai quali tale figura era già stata equiparata dall'art. 17 della legge 15 maggio 1997, n. 127 [ora art. 136 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali)] e da alcune leggi regionali successive" (cfr. Corte Cost., 15 giugno 2004, n. 173).

Alla tesi che lo considera un organo latamente politico: sarebbe dunque uno strumento di partecipazione in grado di assicurare una più stretta collaborazione tra P.A. e cittadini.

L'azione del difensore civico offrirebbe quindi una "copertura pubblicistica all'interesse particolare sottostante che quindi viene a coincidere con quello pubblico alla efficienza amministrativa" (B. Mazzullo, in Foro amm. 1983).

Molti peraltro in dottrina ed in giurisprudenza qualificano il difensore civico come un'autorità amministrativa indipendente, quale supremo garante dell'indipendenza e dell'imparzialità dell'agire dell'ente nel quale viene nominato. Sostanzialmente, la natura dell'istituto del difensore civico è di autorità indipendente; figura soggettiva "ultra" dall'Ente da cui trae origine e, conseguentemente, ne è distinto sotto i profili dell'attività, delle procedure, delle strutture e dei mezzi.

Fatto sta che il difensore civico nella sua quotidiana operatività svolge un ruolo di garante. Questa funzione della difesa civica di garanzia della correttezza della pubblica amministrazione, fondata sul principio contemplato dall'art. 97 della Costituzione, e di tutela non giurisdizionale dei diritti (ed in generale degli interessi meritevoli di tutela), per quanto non connessa alla titolarità di poteri assimilabili a quelli propri della magistratura, avvicina tuttavia la figura a quei tanti bisogni di giustizia sostanziale e di equità, che talvolta restano insoddisfatti sia a seguito dell'azione giurisdizionale, sia a seguito dell'azione politica in senso stretto.

Non solo, ma l'accesso gratuito al servizio della difesa civica rende questa funzione molto prossima anche alle esigenze dei tanti cittadini, che, per difficoltà oggettive economiche e sociali, ma anche per condizioni di

debolezza in generale, per stato di salute o per l'età, per altri fattori penalizzanti, non riescono ad esercitare in concreto i propri diritti o a far valere i propri interessi meritevoli di tutela.

Il difensore civico deve essere, come dicevo, "ponte" ed è veramente "ponte" tra i cittadini e la Pubblica Amministrazione, come anche di recente ha chiaramente espresso questo concetto, Giuseppe Busia, presidente ANAC, in un'ottica deflattiva del contenzioso nell'interesse generale del buon andamento dell'"agere" dell'Amministrazione e della giustizia (sostanziale).

In un contesto di fragilità sociale, ma non solo, direi in un contesto di disaffezione, di timore, di sfiducia verso la Pubblica Amministrazione, è interessante a mio parere affiancare, anzi valorizzare il difensore civico, recte la sua funzione ed attività, in rapporto ai rimedi alternativi di risoluzione delle controversie, ovvero porlo all'interno del sistema di Alternative dispute resolution (riassunto nell'acronimo ADR).

Desidero dunque offrire una lettura altra ed in divenire di quello che potrebbe essere uno sviluppo della funzione del difensore civico, nell'ottica sempre più deflattiva del contenzioso tra cittadini e pubblica amministrazione.

Traggo spunto per il mio intervento anche da alcune interessanti considerazioni che ho potuto leggere in uno scritto recente di Nicola Posteraro (Il Processo, fasc. 2, 1 AGOSTO 2021).

È concretamente tangibile l'attuale attitudine dei legislatori contemporanei a sviluppare metodi alternativi di risoluzione delle controversie negli ordinamenti moderni: il fine è sia quello di rendere più efficienti gli ordinamenti, sia quello di rafforzare la tutela dei singoli che in essi sviluppano la propria personalità ed esprimono le proprie attitudini, facoltà, diritti ed interessi.

L'Italia è uno dei paesi in cui il ricorso a procedure di risoluzione alternative a quelle giurisdizionali ha conosciuto uno sviluppo lento e limitato; al fine di garantire una maggiore e più efficace tutela, il legislatore ha scelto di intervenire quasi sempre sulla disciplina processuale (vedasi ad esempio, l'istituto della mediazione obbligatoria o della negoziazione assistita).

Il contesto normativo esistente nel processo civile denota, quindi, allo stato, una quanto meno dichiarata volontà di avere “profonda fiducia” negli strumenti alternativi di risoluzione delle controversie (al di là di quanto vi credano concretamente i professionisti del settore, perché – prima di tutto – da loro deve passare la tenuta e/o lo sviluppo di questi strumenti), i quali, nella loro genesi, anche a livello di Unione Europea, dovrebbero venire qualificati come veri e propri mezzi di pacificazione sociale.

Non mancano certamente posizioni critiche sulla reale efficacia di queste procedure, pur ritenendo che sia stato ormai assunto il dato che il sistema della giustizia (quantomeno civile) non combaci solo ed esclusivamente con la giurisdizione e che, quindi, la tutela effettiva degli interessi, a fronte di un mancato spontaneo adeguamento delle parti alla norma, possa essere garantita anche da soggetti diversi dai giudici, ovvero per il tramite della composizione del contrasto ad opera delle stesse parti con l’intervento di un soggetto terzo “supra partes”.

In certi casi, queste procedure arrivano addirittura a integrare la (indispensabile) tutela giudiziale: come dimostra il contesto europeo, esse riescono infatti a fornire risposte e garanzie a domande di intervento che rischierebbero altrimenti di restare insoddisfatte (ovvero, che non potrebbero altrimenti essere avanzate, oppure che il singolo non avrebbe convenienza ad avanzare). In altri termini, le ADR attuano (o dovrebbero attuare) un vero e proprio miglioramento dell'accesso alla giustizia, perché ampliano le possibilità di tutela.

Proprio in questa ottica, esse svolgono ad esempio un ruolo particolarmente importante a fronte delle c.d. small claims, cioè di quelle questioni di valore economico ridotto che la parte lesa (spesso soggetto debole di un rapporto bilaterale) può non avere convenienza (soprattutto economica) ad affrontare in un processo: attraverso questi strumenti, essa riesce a ottenere quella tutela cui altrimenti potrebbe (e in certi casi dovrebbe) rinunciare. In tal senso, le ADR declinano concretamente il disposto di cui all'art. 3 della Costituzione.

Dunque, il reale potenziale delle ADR non sta nella loro (comunque innegabile) capacità di ridurre il contenzioso, quanto piuttosto nella loro

idoneità a integrare la tutela del singolo, migliorandola sul piano della effettività.

Per aumentare il livello di effettività della tutela nell'ambito dei rapporti pubblicistici tra P.A. e cittadini, oltre che per sgravare la sovraccaricata risorsa giustizia, il legislatore è per lo più intervenuto normalmente sul processo amministrativo e sulla sua disciplina (cercando ad esempio di assicurare l'assunzione di decisioni e soluzioni rapide per il tramite della introduzione di riti speciali, ovvero generalizzando strumenti artificiali di deflazione del contenzioso, come la "sentenza in forma semplificata").

In ogni caso, se è vero che manca una disciplina sui rimedi alternativi pubblicistici di portata generale, ossia valevole per ogni tipo di controversia con la pubblica amministrazione, è altrettanto vero che il nostro ordinamento ha nel tempo valorizzato l'utilizzo delle ADR (per lo più non preventive), anche nell'ambito dei rapporti prettamente pubblicistici (in cui rilevano poteri pubblici), introducendo mezzi di tutela stragiudiziale diversi dai classici ricorsi amministrativi. Tali istituti si rinvengono soprattutto nell'ambito del settore degli appalti pubblici, caratterizzato, come noto, da un alto tasso di litigiosità (si pensi all'accordo bonario, ai CCT – collegio consultivo tecnico –, o ai pareri di precontenzioso resi da ANAC ai sensi dell'art. 220 del codice c.p.e se vogliamo anche il dibattito pubblico – art. 40 c.c.p.).

Vediamo ora come e se il difensore civico possa essere annoverato tra i sistemi di ADR, ovvero assimilato agli stessi.

Il difensore civico è una figura che, anche qualora si accolga esclusivamente una nozione abbastanza ristretta di ADR, appare sussumibile (quantomeno in astratto) nel genus delle ADR (facilitative).

Per fondare tale inquadramento, si considereranno qui di seguito i caratteri tipici di questa figura «specificamente legata ad un ruolo partecipativo del cittadino»: dato che l'Italia è attualmente priva di una completa normativa statale in tema di difensore civico, tuttavia sono comunque individuabili alcuni caratteri generali propri dell'istituto, alla luce delle specifiche normative regionali e provinciali (mi riferisco in particolare

alle Province autonome di Trento e Bolzano) che si sono succedute nel tempo.

Anzitutto, come noto, il difensore è un soggetto terzo, super partes, indipendente ed autonomo dai poteri pubblici, che è dotato di alta competenza, esperienza e professionalità; una figura cui gli amministrati possono rivolgersi gratuitamente, senza l'ausilio di un avvocato, e il cui agire risulta caratterizzato da un alto tasso di informalità.

Si tratta di un istituto che, quantomeno potenzialmente, potrebbe effettivamente riuscire ad essere trait d'union tra P.A. e cittadini, a far coincidere appieno l'agere dell'Amministrazione con l'interesse anche egoistico del singolo cittadino istante, ben tenendo presente quando questo debba essere invece recessivo al cospetto del più alto interesse collettivo, purché legittimamente perseguito, qui inserendosi l'intervento "di garanzia" del difensore civico, che è volto altresì a ristabilire una comunicazione utile tra le parti anche per il futuro, nell'ottica di riequilibrare contatti per loro natura generalmente durevoli, complessi, e meritevoli di essere conservati.

Senza considerare che il difensore civico riesce spesso a offrire garanzia a posizioni giuridiche che non potrebbero essere/non verrebbero altrimenti degnamente tutelate dinanzi al potere giurisdizionale: si tratta quindi di uno strumento che integra concretamente le garanzie fornite ai cittadini, un tipico caso in cui la risoluzione stragiudiziale della controversia appare davvero complementare a quella di tipo giurisdizionale.

Il reclamo, ovvero l'istanza del cittadino rappresenta di fatto l'occasione concreta per stimolare contestualmente l'esercizio dell'attività di supervisione del difensore civico nei confronti dell'amministrazione; infatti, gli interventi del difensore contengono il più delle volte un invito volto a indirizzare la successiva azione della singola amministrazione coinvolta nella lite, affinché valuti non solo l'opportunità di operare la scelta più giusta nel caso concreto, ma impari altresì dai suoi eventuali errori, evitando di ricommetterli nel rapporto con altri amministrati.

Il difensore si atteggia quale mediatore sui generis che formula alle parti una proposta di definizione della lite, visto che il suggerimento che rilascia non è vincolante per le parti, bensì, guida e governa un procedimento

non del tutto amministrato, che è inquadrabile (quantomeno in astratto) nel concetto di conciliazione valutativa.

Alla luce di quanto fin qui esposto, pare potersi affermare che il difensore civico si proponga davvero quale figura dell'ordinamento atta potenzialmente ad arricchire in maniera efficace il sistema delle tutele offerta all'amministrato, avvicinando i poli di una relazione che è spesso conflittuale: l'esperienza dimostra che in molti casi i pareri del difensore civico sulle questioni portate alla sua attenzione abbiano influenzato positivamente le successive decisioni delle amministrazioni pubbliche (e siano dunque stati davvero capaci di evitare lo scontro giurisdizionale).

In ogni caso, emergono alcuni profili problematici che sembrano minare concretamente la capacità di offrire risposta effettiva alla domanda di tutela. I cittadini stentano a fare uso dello strumento; le amministrazioni, dal canto loro, difficilmente si adeguano al consiglio reso dal difensore a fronte della richiesta di intervento avanzata dall'amministrato, vedendolo a volte come una “scocciatura”, anziché come un modo comunque di crescita e di utile confronto, nel solco del principio fondamentale di cui all’art. 97 della Costituzione.

Generalmente, si ritiene che il fallimento dello strumento dipenda dal fatto che le sue decisioni siano prive di una certa autoritatività, o meglio siano insuscettibili di “essere poste in esecuzione”.

L'amministrato, pertanto, non vi ricorre, in quest'ottica, perché sa che il reclamo potrebbe rivelarsi inutile, posto che la risoluzione della controversia, anche a fronte d'un parere che abbia riconosciuto le sue ragioni, dipende in fin dei conti esclusivamente dalla successiva “buona volontà” dell'amministrazione di adeguarsi al consiglio reso dall'organo di persuasione. L'amministrazione, a sua volta, si preoccupa poco dell'opinione del difensore, perché sa di poterla disattendere, senza avere tangibili e concrete conseguenze.

Invero, uno studio approfondito della figura induce a ritenere che la scarsa utilità dell'istituto in commento non dipenda dalla “non vincolatività” del consiglio (o, quantomeno, non dipende soltanto dalla non vincolatività del consiglio) (vedasi Marco Sica, Il difensore civico nell'ordinamento regionale,

Milano, 1993, 96, per il quale la mancanza di poteri coercitivi costituisce un “falso problema”).

Eppure, è proprio la non vincolatività della proposta avanzata dall'eventuale terzo coinvolto nella procedura di risoluzione stragiudiziale della lite a costituire uno dei tratti fondamentali delle ADR classicamente intese, le quali mirano, infatti, alla composizione del conflitto “su base volontaria” (nel senso che mirano a far sì che le parti siano libere non solo di scegliere se utilizzare o meno lo strumento, ma anche di non adeguarsi alla proposta avanzata dall'eventuale terzo governatore della procedura cui si siano volontariamente assoggettate).

La non vincolatività della proposta, anzi, pur potendo ciò sembrare paradossale, nell'ottica delle ADR, può invece risultare particolarmente utile, in quanto capace di recuperare quel “consenso” effettivo delle parti che manca nel momento in cui la procedura di composizione della lite viene concretamente avviata; si potrebbe quindi considerare l'opportunità di rendere valutabile, nella eventuale sede giurisdizionale, l'irragionevole mancata adesione alla proposta del difensore da parte del soggetto che avrebbe potuto ad essa adeguarsi (come avviene ad esempio nella mediazione obbligatoria); ovvero, ancora, quella di rendere aggiudicativa la suddetta proposta qualora le parti accettino di vincolarvisi, sulla falsariga di quanto avviene nel caso del parere di precontenzioso dell'ANAC, o all’interno dei CCT quando vi si dia valore di arbitrato irrituale.

In conclusione ritengo che uno strumento utile per incrementare la forza dell’intervento del difensore civico sia senz’altro quello di rendere necessario ed imprescindibile il contraddittorio tra le parti, onde valorizzare le reciproche posizioni e così, nella soluzione che si andrà ad adottare, avere un grado di maggior condivisione che possa permettere poi una effettiva “esecutività”, facendo sì in particolare che la P.A. possa comprendere davvero i vantaggi insiti in una procedura partecipata dinamicamente e collaborativamente, abbandonando quella cultura (diffusa) basata sulla necessaria difesa del proprio operato, sempre e comunque.

Quale ipotesi legislativa, considerando che i termini per adire il giudice – al di là del caso particolare e isolato in cui il difensore si trovi a

decidere di dinieghi o differimenti del diritto di accesso agli atti (art. 25 della legge n. 241/1990) – non vengono sospesi dall'eventuale reclamo presentato al difensore civico, così inducendo l'amministrato a incanalare le energie nella preparazione di un ricorso giurisdizionale, si potrebbe pensare di prevedere un periodo di stand still, così dando modo alle parti di tentare una soluzione “altra” rispetto allo strumento giudiziale, senza pericolo stringente di incorrere in decadenze.

Si tratta invero di un problema che, come più volte denunciato dagli studiosi con riferimento ad altri istituti, interessa in generale gli strumenti di risoluzione stragiudiziale delle controversie pubblicistiche (e che vale dunque a inficiarne la concreta utilità, oltre che, prima ancora, la effettiva utilizzabilità).

Concludo scrivendo, che forse una sempre più convinta attività di educazione al rispetto reciproco, di promozione della cultura della buona amministrazione, della cultura del confronto e non dello scontro, dell’abbandono dell’atteggiamento riassunto nell’acronimo “NIMBY” – ovvero purché non si tocchino i miei interessi, i miei spazi – potrebbe far sì che il difensore civico venga ancor più valorizzato quale protagonista positivo per raggiungere tali obiettivi.

Auspico che alcuni degli aspetti più sopra esposti possano essere oggetto anche di interventi legislativi provinciali che diano chiaro esempio di lungimiranza che il Trentino spesso ha saputo dare nell’espressione della propria autonomia.

Ringrazio quindi i miei collaboratori per l’attività svolta, per la professionalità dimostrata, nonché per l’attenzione avuta e per la disponibilità datami nell’accompagnarmi in questo inizio di incarico.

Porgo altresì un saluto cordiale ed un ringraziamento all’avv. Gianna Morandi, che mi ha immediatamente preceduto in questo prestigioso e delicato ruolo di difensore civico, ben sapendo ed avendo verificato quanto impegno nel suo mandato abbia profuso e quanta professionalità abbia apportato.

Desidero infine ricordare il Garante dei diritti dei detenuti, dott. Giovanni Maria Pavarin, e la Garante dei diritti dei minori, dott. ssa Anna Berloffa, con cui ho avuto modo di confrontarmi su tematiche che, al di là della loro specificità, pur rientrano nell'alveo della difesa civica, nella tutela dei cittadini anche nella specifica e particolare condizione soggettiva.

Ringrazio per l'attenzione concessami.

Il Difensore civico
Avv. Giacomo Bernardi

CAPITOLO PRIMO
L'ATTIVITÀ DEL DIFENSORE CIVICO

1. RAPPORTI ISTITUZIONALI

1.1 Convenzioni con enti locali

L'art. 2 della legge istitutiva della difesa civica trentina (l.p. 28/1982) prevede che il Difensore civico possa intervenire nei confronti della Provincia e degli enti titolari di delega. Per quanto riguarda gli enti locali la legge provinciale stabilisce che l'attività del Difensore civico possa riguardare l'adozione degli atti e lo svolgimento dei procedimenti di Comuni e di altri enti pubblici che ne abbiano fatto richiesta previa stipula di apposita convenzione con il Presidente del Consiglio provinciale.

Alla data del 31 dicembre 2023 su 166 Comuni quelli convenzionati erano 136. Si precisa che in data 7 febbraio 2024 è stata sottoscritta la convenzione con il Comune di Castel Ivano. È opportuno evidenziare che molti Comuni, che non hanno ancora sottoscritto la convenzione (29), sono originati da processi di fusione di Comuni in precedenza singolarmente convenzionati con conseguente onere di sottoscrivere una nuova convenzione a seguito dell'istituzione di un nuovo ente.

1.2 Coordinamento Nazionale dei Difensori Civici regionali e delle Province autonome

La difesa civica italiana opera su base territoriale, in assenza di un Difensore civico nazionale. Inoltre, ai sensi dell'art. 16 della legge 127/1997 (legge Bassanini bis), i Difensori civici delle Regioni e Province autonome, su sollecitazione dei cittadini, singoli o associati, possono intervenire anche nei confronti delle amministrazioni periferiche dello Stato, limitatamente agli ambiti territoriali di rispettiva competenza – con esclusione di quelle che operano nei settori della difesa, sicurezza pubblica e giustizia – svolgendo le medesime funzioni di richiesta, proposta e sollecitazione che i rispettivi ordinamenti attribuiscono agli stessi nei confronti delle strutture locali.

Nel 1994 è stato costituito il Coordinamento nazionale dei Difensori civici regionali e delle Province autonome, quale organismo associativo della Difesa Civica, nonché quale sede di confronto su problemi e questioni di rilievo. I Difensori civici si riuniscono periodicamente per affrontare questioni e tematiche di comune interesse, favorendo iniziative tese a promuovere la difesa civica nell'ampia evoluzione dei compiti alla stessa attribuiti.

In ambito internazionale il Coordinamento si rapporta con il Mediatore europeo, le organizzazioni europee ed internazionali degli Ombudsman, o con altri organismi internazionali, come le Nazioni Unite e il Consiglio d'Europa.

Il Coordinamento ha sede istituzionale a Roma presso la Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome e sede operativa presso gli uffici del Difensore civico che ricopre l'incarico di Presidente. Nella seduta del 29 maggio 2022 è stato eletto per il biennio 2022-2024 come Presidente del Coordinamento il Difensore civico della Regione Lazio, dott. Marino Fardelli, il cui incarico è stato rinnovato a settembre 2024.

Il Coordinamento si è riunito periodicamente nel 2024; in particolare nel mese di febbraio, in occasione del convegno "Organi di garanzia tra realtà e potenzialità", organizzato a Bologna dal Difensore civico dell'Emilia Romagna, al quale ha partecipato come relatrice anche il Difensore civico di Trento, avv. Morandi, affrontando il tema dell'evoluzione delle competenze della difesa civica ed i relativi profili operativi. In tal sede i Difensori civici regionali e delle Province autonome hanno discusso sulle modifiche da apportare al regolamento interno del Coordinamento.

I rappresentanti regionali si sono riuniti nel mese di aprile 2024 a Roma, dove hanno incontrato il Presidente dell'ANAC (Autorità Nazionale Anticorruzione), in un'ottica di confronto e di collaborazione tra due istituzioni fondamentali per la tutela dei cittadini e la promozione della trasparenza e dell'integrità della Pubblica Amministrazione. Si è approfondito, in particolare, il tema dell'accesso civico ed il ruolo del Difensore civico in qualità di organo stragiudiziale di risoluzione delle controversie in materia. Durante la riunione è emersa la necessità di chiarire alcune tematiche

critiche riguardanti il procedimento del riesame dei provvedimenti di diniego all'accesso, al fine di garantire l'uniformità di operato tra i Difensori regionali. Per rispondere a queste esigenze, l'ANAC, con il supporto del Garante per la protezione dei dati personali e del Dipartimento della funzione pubblica presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, ha redatto e pubblicato una serie di nuove FAQ in materia. Ha fatto seguito, nei mesi successivi, anche una serie di incontri online tra i Difensori ed i membri dei relativi uffici regionali, aventi ad oggetto l'ambito oggettivo e soggettivo di applicazione dell'accesso civico, gli aspetti operativi del procedimento ed il ruolo del Difensore civico in materia.

In occasione della convocazione del Coordinamento di aprile, i Difensori civici hanno avuto anche l'opportunità di partecipare all'udienza generale del Santo Padre in Vaticano, durante la quale Papa Francesco esortò a "costruire ponti e non muri", sottolineando l'importanza di un'azione istituzionale vicina ai più fragili e rispettosa della dignità umana.

Nel mese di giugno il Coordinamento si è riunito a Reggio Calabria, nell'ambito dell'incontro promosso dal Consiglio regionale dal titolo "Difesa civica e partecipazione attiva: la Regione Calabria protagonista", nel quale ha partecipato come relatrice il Difensore civico di Trento con un intervento mirato ad illustrare l'esperienza della difesa civica trentina. Nella seduta del Coordinamento sono state delineate nuove strategie per il rafforzamento della difesa civica italiana, con particolare attenzione all'espansione del suo ruolo a livello europeo e internazionale ed è stata promossa la creazione di gruppi di lavoro operativi su temi specifici, al fine di incentivare l'innovazione e l'efficienza degli interventi della difesa civica.

A settembre la presidenza del Coordinamento nazionale dei Difensori civici ha organizzato a Cassino una conferenza internazionale dal titolo "Il ruolo del Difensore civico come garante dei diritti", alla quale sono stati invitati gli Ombudsman di tutti i continenti e sono stati discussi argomenti di interesse comune, quali il ruolo della difesa civica e la tutela dei diritti umani nelle crisi globali, le attuali sfide socioeconomiche e ambientali ed, infine, la tutela della libertà e della sicurezza nell'epoca della trasformazione digitale.

Il Coordinamento si è riunito ancora una volta ad ottobre a Roma per valutare alcune problematiche emergenti a livello regionale e la costituzione di un comitato di redazione della relazione annuale inerente l'attività annuale del coordinamento stesso.

I Difensori civici si sono incontrati, infine, a novembre a Torino, dove, alla presenza della Vicesegretario dell'Associazione Nazionale dei Comuni Italiani (ANCI), sono stati definiti i punti d'interesse comuni e le modalità operative per supportare con maggiore efficacia i cittadini, nell'ottica di rafforzare la collaborazione tra le due realtà.

1.3 La Rete Europea Dei Difensori Civici

La difesa civica, riconosciuta a livello internazionale, è considerata come un'espressione di garanzia e tutela dei diritti umani, nonché come parametro del grado di democrazia delle istituzioni. È presente in più di 140 paesi a livello nazionale, regionale e locale.

Gli organismi di difesa civica rientrano tra le istituzioni nazionali per i diritti umani (NHRI), organizzazioni indipendenti create con il precipuo compito di tutelare e promuovere i diritti del cittadino nei rispettivi Paesi.

Il Difensore civico della Provincia autonoma di Trento è membro della Rete Europea dei Difensori civici, associazione che promuove la cooperazione, lo scambio di informazioni e di buone prassi, nonché la conoscenza ed il rafforzamento delle competenze della difesa civica a livello europeo. Ne fanno parte i Difensori civici degli stati membri dell'Unione Europea, dei paesi candidati all'adesione all'Unione e dei paesi dello Spazio Economico Europeo. La Rete Europea dei Difensori civici, istituita nel 1996, crea un collegamento tra gli Ombudsman statali e regionali d'Europa e tra questi ed il Mediatore europeo, a cui sono attribuiti compiti di coordinamento.

Il Parlamento europeo, a dicembre 2024, ha nominato Mediatrice europea per il prossimo quinquennio Teresa Anjinho, avvocato e accademica portoghese esperta di diritti umani e di diritto internazionale pubblico, parità di genere e uguaglianza.

I membri della Rete possono presentare dei quesiti al Mediatore europeo nell'ambito del diritto comunitario, riguardanti anche problematiche

sorte nella gestione di casi specifici. Il Mediatore europeo per rispondere può intervenire presso le istituzioni dell'Unione Europea, in particolare presso la Commissione.

La Rete si compone di oltre 95 uffici in 36 paesi europei e opera costantemente per promuovere la collaborazione tra i suoi membri, nonché la condivisione di buone pratiche e di esperienze. Ogni anno viene organizzata una conferenza a Bruxelles o a Strasburgo, mentre periodicamente si svolgono seminari a cui può partecipare anche il personale operante presso i vari uffici. In particolare, nel febbraio 2024, è stato organizzato un webinar nel quale si è approfondita la direttiva europea 2019/1937 in materia di whistleblowing ed il diritto alla libera circolazione.

1.4 Altri incontri del difensore civico nell'anno 2024

Nell'anno 2024 sono proseguiti gli incontri del Difensore civico nell'ambito delle iniziative dell'Università della Terza Età e del Tempo Disponibile all'interno del ciclo di lezioni "Il cittadino e le istituzioni", nel corso delle quali ha trovato ampia illustrazione il tema del ruolo del Difensore civico, delle relative attribuzioni e modalità di lavoro anche attraverso l'esame di casi concreti affrontati dall'ufficio. In particolare, il Difensore civico ha svolto incontri presso le sedi UTETD nei comuni di Novella a febbraio, di Predazzo a marzo e di Ossana a novembre.

Nel corso dell'anno il Difensore civico di Trento ha avviato, unitamente al Difensore civico della Provincia autonoma di Bolzano ed al Garante per i diritti dei pazienti del Land Tirolo, un progetto dal titolo "Una salute a misura del cittadino", nell'ambito del programma Euregio "Fit4CO". L'iniziativa "FIT4CO" (Fit for Cooperation) dei due GECT Euregio Tirolo-Alto Adige – Trentino ed Euregio Senza Confini persegue lo scopo di rafforzare l'integrazione, nonché di radicare le tematiche transfrontaliere nell'approccio e nel mainstream regionale, preparando collaboratrici e collaboratori di istituzioni pubbliche e di altri steakholders dei rispettivi territori alla collaborazione transregionale per metterli in condizione di comprenderne i benefici e di utilizzarne direttamente gli strumenti. Nell'ambito del singolo progetto avviato dalle tre figure di garanzia, queste hanno approfondito e

condiviso aspetti comuni ai tre territori legati alla sanità, alla tutela dei pazienti e all'assistenza transfrontaliera.

L'obiettivo finale del progetto ipotizzato è quello di favorire una maggiore cooperazione tra enti ed organizzazioni attive nell'ambito della sanità nei territori Euregio, nonché una maggiore informazione in merito all'assistenza sanitaria transfrontaliera, con la raccolta di dati su base regionale, e alla possibile tutela dei pazienti, anche residenti all'estero e presenti sui rispettivi territori. L'iniziativa si concluderà presumibilmente nell'autunno 2025 con la realizzazione di eventi e di materiale informativo bilingue riguardo all'assistenza sanitaria transfrontaliera, alla tutela dei diritti del paziente ed agli strumenti, anche stragiudiziali, a ciò preposti previsti dall'ordinamento nazionale e comunitario.

Nell'anno 2024, infine, il Difensore civico provinciale, in collaborazione con l'Università degli Studi di Trento, ha ospitato per due mesi uno studente iscritto alla Facoltà di Giurisprudenza, per l'effettuazione di uno stage curricolare, durante il quale il medesimo ha avuto l'occasione di assistere il Difensore civico ed i funzionari nella quotidiana attività di ascolto dei cittadini e di approfondimento degli istituti giuridici collegati alle problematiche segnalate, nel tentativo di individuare possibili iniziative e strategie a tutela dei diritti dei cittadini e del principio di buon andamento della Pubblica Amministrazione.

2. ESITO DEI PROCEDIMENTI E TIPOLOGIE DI ARCHIVIAZIONE

Si ritiene opportuno, in sede di relazione annuale, riportare in maniera sistematica alcune considerazioni di base, necessarie per una corretta lettura delle attività svolte dalla difesa civica.

Le funzioni della difesa civica non risultano infatti di immediata percezione per chi sia estraneo al settore; si ripropone pertanto una sezione tralatizia della relazione, al fine di consentire una comprensione più compiuta di funzioni della difesa civica che altrimenti resterebbero offuscate.

In via preliminare ed in estrema sintesi, si consideri anzitutto che i procedimenti del Difensore vengono di regola archiviati con le seguenti

diciture, non sempre di immediata comprensione: “atti informazioni”, “atti favorevole”, “atti negativo”.

A queste tre tipologie di archiviazione si affianca poi l’archiviazione, per lo più eccezionale, per “mancata risposta” da parte dell’ente interpellato.

2.1 Atti informazioni

I procedimenti archiviati con questa dicitura sono tradizionalmente la maggioranza, ed è in effetti questa la formula più critica e, in un certo senso, più criptica di archiviazione.

Ebbene, partendo dalla fattispecie più elementare le informazioni fornite al cittadino possono essere informazioni semplici, e cioè una consulenza proposta all’istante senza la necessità di peculiari approfondimenti.

A fronte di questioni semplici, però, non di rado le informazioni fornite (normativa, giurisprudenza, relativa elaborazione, ecc.) concernono invece questioni sensibilmente più complesse: queste, pur senza dar necessariamente luogo ad interventi formali nei confronti di una PA, comportano, in non rare occasioni, uno studio che a volte è persino più oneroso di procedimenti caratterizzati da un’ intensa corrispondenza formale con le PPAA procedenti.

Questo è un aspetto di assoluto interesse, che però non emerge da una valutazione meramente statistica, fondata sul numero degli interventi formali del Difensore civico.

Ebbene, le informazioni fornite nella casistica in oggetto svolgono una finalità di inequivoco rilievo; senza pretese di completezza:

- Attuano quella che potremmo definire una sorta di mediazione anticipata, impedendo l’insorgere di contenziosi, o quantomeno appianando contrapposizioni carsiche di cui la PA coinvolta non ha spesso conoscenza: a volte infatti cittadini sono in contrasto implicito, per così dire, con un’Amministrazione, ma non hanno l’ardire di esternare il proprio disappunto, temendone le conseguenze. Chiarendo ai cittadini le ragioni giuridiche e fattuali di determinate opzioni amministrative che il Difensore civico dovesse ritenere

congrue e corrette, si elimina o quantomeno, di regola, si attenua quel complesso di fattori di disturbo non ufficializzati che offusca silenziosamente i rapporti fra cittadino e PA, minando alla base il relativo rapporto di fiducia. È opportuno specificare, in ogni caso, che il Difensore civico non fornisce conclusioni/pareri formali al di fuori di un procedimento instaurato con la PA competente. La questione non è banale ad illustrarsi e comunque non è questa la sede per esporre un tema articolato e ricco di distinzioni. Basti ricordare che il Difensore civico può in ogni caso dare agli istanti anche dei meri consigli giuridici. Si procede dunque, per così dire, su un doppio binario: conclusioni formali nel contesto di un procedimento formale, a volte non necessariamente instaurato con il Difensore civico, ma già agli atti per effetto di interlocuzioni fra cittadino e PA; e consigli informali (v. anche infra) là dove non sia possibile fornire conclusioni formali;

- Ove costituiscano l'esito di un procedimento del Difensore civico – ma a volte, come anticipato, di un contraddittorio già instaurato dallo stesso cittadino, che si è tutelato in prima persona – le valutazioni/informazioni del Difensore civico hanno lo scopo di approfondire ed illustrare profili fattuali e/o giuridici che inizialmente risultavano controversi o non sufficientemente chiari. Anche qui, ove non vi siano negatività da segnalare (v. infra), è implicita una funzione mediatoria e pacificatoria, grazie alla "validazione", tramite un procedimento formale di verifica, dell'operato della PA procedente;
- Svolgono una funzione di mediazione indiretta, per così dire, in tutti i casi in cui il Difensore civico fornisce gli elementi al cittadino per tutelarsi direttamente dinanzi alla PA procedente. A volte gli istanti preferiscono infatti evitare interventi formali della difesa civica nei riguardi dell'Amministrazione coinvolta, e tentano un dialogo diretto. Il fatto di fornire la legislazione e la giurisprudenza pertinenti – con i relativi argomenti di supporto – consente in più di un'occasione di ottenere dei risultati favorevoli, senza che alla PA procedente risulti il ruolo svolto dal Difensore civico. Il procedimento viene dunque

formalmente archiviato con esito informazioni, in quanto non è possibile valorizzare il risultato positivo concretamente ottenuto, atteso che è mancato un intervento ufficiale dello stesso Difensore civico;

- Svolgono una funzione di consiglio e di orientamento non necessariamente coincidente con le due fattispecie sopra descritte. Possono invero, ad es., essere estremamente utili per la comprensione e la gestione di procedimenti, e comunque di rapporti giuridici con le PPAA. L'ordinamento provinciale, inoltre, garantisce ai cittadini, sempre a titolo gratuito, il supporto della difesa civica per fornire eventuali suggerimenti anche con riguardo a materie non di stretta competenza del Difensore civico (art. 2, del. cons. prov. 4 giugno 1985, n. 5);
- Da ultimo si consideri, trasversalmente, che nei casi dubbi già solo il fatto di porre il cittadino nelle condizioni di rendersi conto del rischio di un eventuale contenzioso giudiziale rappresenta un servizio istituzionale ricco di valenze positive.

2.2 Atti favorevole

Per quanto il concetto espresso da questa locuzione sia sostanzialmente piano, al fine di poterne comprendere appieno il senso, non si deve dimenticare che gli interventi del Difensore civico – l'essenza delle cui funzioni è racchiusa nel nome stesso di questa istituzione – sono sì caratterizzati dall'autorevolezza, ma non dall'autoritarietà.

Il Difensore civico opera super partes svolgendo una funzione di "controllo" nei confronti delle PPAA che rientrano nel suo raggio d'azione, e tenta dunque una funzione mediatoria che può essere anche molto incisiva, ma che comunque viene al contempo svolta in assenza di poteri amministrativi con cui si possa definire il procedimento avviato.

Incidentalmente si osserva che il tema dei ricorsi per l'accesso agli atti meriterebbe un ragionamento a parte, ma per ragioni di economia espositiva non lo si espone, in quanto non sposta i termini generali di queste considerazioni.

Tanto premesso, è implicito ma chiaro che gli esiti favorevoli, proprio perché ottenuti in occasione di una funzione mediatoria e non autoritativa, sono spesso parziali, da un lato; mentre dall'altro, in positivo, si evidenzia che l'azione del Difensore civico presenta, per sua intrinseca natura, un margine di elasticità che di regola è significativamente superiore a quello del tradizionale giudizio amministrativo.

2.3 Atti negativo

Non sembrerebbero necessari particolari approfondimenti al fine di comprendere il senso di una siffatta conclusione.

Si formulano cioè conclusioni negative laddove si ritenga che la PA procedente non abbia correttamente agito ai sensi di legge e non vi siano stati atti di resipiscenza in conseguenza agli interventi del Difensore civico.

Trattasi, più precisamente, dei tre vizi tradizionali di legittimità del provvedimento amministrativo: incompetenza, violazione di legge ed eccesso di potere.

Non si può peraltro negare che se questo è il metro giuridico-ordinamentale per valutare l'attività amministrativa, è chiaro al contempo che la concretezza di un giudizio effettivo e compiuto non può prescindere da ulteriori considerazioni.

Va infatti premesso che, salvo i casi in cui ricorrano i primi due vizi succitati, i problemi più gravi si pongono là dove vi sia ragione di ritenere che vi sia stato un cattivo uso della propria discrezionalità da parte della PA.

Ora, questa discrezionalità sul piano strettamente giuridico è censurabile solo nei casi di eccesso di potere, che peraltro è ravvisabile in casi limite e non di rado comunque peculiarmente discutibili, su cui – non essendo questa esposizione un trattato di diritto amministrativo – non ha senso dilungarsi.

Là dove dunque la discrezionalità sia stata impiegata in maniera ampiamente discutibile, ma non chiaramente abnorme – il che avviene quando l'eccesso di potere è evidente – si può tentare solamente un'opera di mediazione e di persuasione, senza però che si possa "pretendere", in

termini giuridici, che la PA impieghi diversamente il proprio potere discrezionale rispetto a quanto già a deciso.

Se dunque la casistica di archiviazione di procedimenti con esito negativo è, giocoforza, estremamente ridotta, il Difensore civico che non segnalasse la limitatezza di una visuale meramente giuridico-formale – per quanto la stessa sia indiscutibilmente articolata e molto complessa – del problema, finirebbe per fornire una rappresentazione distorta dell'attività amministrativa.

Non sono infatti pochi i casi in cui non è predicabile, o comunque è aleatorio asserire un eccesso di potere, ma al contempo la gestione dell'attività amministrativa non appare punto condivisibile sul piano sostanziale.

In realtà i principi giuridici di buon andamento, efficienza, imparzialità, economicità dell'azione amministrativa, pur consacrati in norme giuridiche – a partire dall'art. 97 Cost. – per come è strutturato l'ordinamento amministrativo, nonché per la necessità stessa di non vincolare oltremodo la PA con il rischio di imbrigliarne le funzioni, hanno, in misura non indifferente, un contenuto difficilmente giustiziabile.

Un esempio valga a chiarire questi concetti: poniamo, proponendo come paradigma un caso classico, che un Comune contempli nel PRG l'edificabilità teorica di una zona del proprio territorio demandando ad un piano di lottizzazione la fase successiva in un contesto in cui l'edificazione, per le più svariate ragioni, sia molto problematica ed aleatoria.

Poniamo poi che fra le difficoltà determinate dal contesto oggettivo di riferimento e gli inevitabili problemi di coordinamento ed accordo fra privati, il piano di lottizzazione non prenda corpo e questa situazione perduri a lungo negli anni. In questo contesto, a fronte di una sostanziale inedificabilità o, se vogliamo, di un'edificabilità ad altissimo tasso di criticità, i proprietari di lotti edificabili – o anche solo di frazioni di terreno inferiori al lotto minimo – sono tenuti a pagare cifre consistenti in termini di ICI ed IMIS. Si dice di ICI, e non solo di IMIS, perché questa fattispecie, che potrebbe sembrare di scuola, in alcuni Comuni si è verificata più volte ed è così avvenuto che i proprietari dei fondi edificabili abbiano pagato l'imposta immobiliare, anche

significativamente elevata, per molti anni, in alcuni casi persino per decenni – dai tempi dell'ICI, appunto – senza però poter concretizzare l'edificazione. A rigore, questa possibilità di onerare i cittadini di pesi economici rispondenti ad una capacità contributiva (art. 53 Cost.) a dir poco discutibile, è prevista nella legislazione vigente, sia pur con i correttivi del caso, atteso che comunque la base imponibile è costituita dal valore venale del bene, un valore che non di rado, in fattispecie incerte, è molto teorico; per cui i Comuni possono legittimamente monetizzare, a proprio favore, le speranze edificatorie dei cittadini, al di là della concretezza delle cose.

Ciò non toglie che questo caso – come altri, d'altronde, anche molto diversificati – in cui l'esito di un giudizio di stretto diritto conferma la correttezza dell'operato della PA procedente, rappresenta il paradigma di come un giurista o un'istituzione con funzioni e competenze giuridiche siano tenuti a ritenere formalmente corretto un classico esempio di cattiva amministrazione.

La questione è indaginosa, ma basti aver fornito alcune indicazioni di massima per comprendere l'articolazione e la complessità del giudizio che si dovrebbe formulare in tali circostanze. Basti cioè avere segnalato che il basso tasso di esiti negativi è vincolato in misura non irrilevante a giudizi formali, e non ad una valutazione realmente compiuta dell'attività amministrativa. L'equilibrata gestione della normativa in atto, il corretto "uso", se così si può dire, dell'ordinamento, costituisce dunque un capitale aspetto anche metagiuridico del sistema, da cui un giudizio consapevole non può comunque prescindere ed in cui la differenza è data dal fattore umano.

2.4 Atti mancata risposta

Questa categoria di archiviazione ricorre quando la PA interpellata non risponda.

CAPITOLO II
ALCUNI CASI TRATTATI DAL DIFENSORE CIVICO

Le questioni sottoposte all'attenzione del Difensore Civico sono spesso complesse e variegate per quanto concerne le tematiche affrontate. Di seguito si relazionano alcuni casi, tra i più emblematici, trattati nel corso del 2024. Si rinvia, invece, al Capitolo III per i dati statistici relativi all'attività dell'Ufficio.

1. CONTRATTI CON LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

Il Difensore civico ha trattato alcuni interessanti casi in materia di contratti con la pubblica amministrazione, in cui è intervenuto richiamando i principi generali in materia di responsabilità.

Un caso prospettato riguardava un soggetto, titolare di una ditta individuale, che aveva partecipato ad un'asta pubblica, ai sensi dell'articolo 19 della l.p. n. 23/1990, indetta da un Comune per la vendita di lotti di legname, risultando poi vincitore di detta asta. Successivamente, tra il Comune e l'utente, era stato stipulato il relativo contratto di compravendita di legname. In tale contratto, invece che indicare il numero di partita IVA della ditta del soggetto, di cui l'utente risultava titolare e legale rappresentante, veniva riportato il codice fiscale della persona fisica.

In sede di dichiarazione dei redditi, l'anno successivo, l'utente si accorgeva che non risultava emessa dal Comune alcuna fattura intestata alla propria ditta e, per tale ragione, non era possibile inserire in detrazione, nella dichiarazione dei redditi, le spese sostenute per l'acquisto del legname dall'Amministrazione. L'utente si rivolgeva dunque all'Ufficio del Difensore civico chiedendo di valutare la sussistenza di eventuali profili di responsabilità in capo al Comune coinvolto indicando, in tale caso, le possibili azioni esperibili, considerato che egli, confidando nella professionalità dei funzionari comunali, non aveva riguardato il contratto, in sede di sottoscrizione dello stesso, non rendendosi quindi conto dell'errore consistente nell'indicazione del codice fiscale, in sostituzione della partita IVA.

Il caso, sopra brevemente delineato, si inquadra nell'alveo della responsabilità della pubblica amministrazione che trova il suo fondamento costituzionale nell'art. 28 della Costituzione, in base al quale: "i funzionari e i dipendenti dello Stato e degli enti pubblici sono direttamente responsabili, secondo le leggi penali, civili e amministrative, degli atti compiuti in violazione di diritti. In tali casi la responsabilità civile si estende allo Stato e agli enti pubblici". Per quanto concerne, nello specifico, la responsabilità civile, ai sensi dell'articolo 1173 del cc, le obbligazioni discendono dal contratto, ex art. 1321 del c.c., da fatto illecito, ex art. 2043 del c.c. e da "ogni altro atto o fatto idoneo a produrle in conformità all'ordinamento giuridico". Secondo l'opinione della dottrina e della giurisprudenza, ormai consolidata (vedi Cass. n. 15992/2011), all'interno di tale fonte di obbligazioni rientrerebbe anche il "contatto sociale qualificato" ossia un rapporto qualificato tra due soggetti che si caratterizza per l'affidamento di un soggetto più "debole" nei confronti di un soggetto altamente qualificato, in assenza di un vincolo contrattuale tra le parti. Da tale "contatto qualificato" discenderebbero degli obblighi di informazione, protezione e diligenza, improntati ai principi di correttezza e buona fede, ex articolo 1175 cc e art. 1375 del cc, che darebbero origine ad un rapporto obbligatorio ai sensi dell'art. 1173 cc. In base ai principi enunciati da ordinanze della Suprema Corte di Cassazione a Sezioni Unite, n. 8236 d.d. 28/04/2020 e n. 1567 dd. 19/01/2023, la responsabilità che grava sulla Pubblica Amministrazione per il danno prodotto al privato a causa delle violazione dell'affidamento, dal medesimo riposto, nella correttezza dell'azione amministrativa va ricondotta allo schema della responsabilità relazionale, o da contatto sociale qualificato. In merito alla natura di detta responsabilità, la Suprema Corte di Cassazione, in dette pronunce, l'ha qualificata come "responsabilità contrattuale", con tutto ciò che ne consegue in termini di prescrizione decennale, ex art. 2946 cc, ed inversione dell'onere probatorio, ai sensi dell'articolo 1218 cc. Coerentemente, la Suprema Corte ha statuito che sussiste la giurisdizione del giudice ordinario nel caso in cui il privato lamenti la lesione dell'affidamento serbato sulla correttezza della pubblica amministrazione, atteso che si tratta di un comportamento mero a cui non è riconducibile l'esercizio di un potere da parte della pubblica amministrazione.

Tale fattispecie è stata inquadrata proprio nell'ipotesi di responsabilità da contatto sociale qualificato, posto che il fatto da cui si è originato l'asserito danno, ossia l'errata indicazione del codice fiscale della persona fisica al posto della partita IVA dell'impresa individuale, ai fini della detrazione fiscale, non costituisce né un fatto illecito, né una violazione di un obbligo contrattuale bensì, piuttosto, una possibile violazione di obblighi di diligenza che gravano sulla pubblica amministrazione nei rapporti con il cittadino.

Tuttavia nel caso all'attenzione, il Difensore civico non ha riscontrato una condotta colposa ascrivibile esclusivamente in capo alla Pubblica Amministrazione. Infatti il cittadino per sua stessa ammissione, al momento della sottoscrizione del contratto, era stato convocato nella sede del Comune ed invitato a rileggere l'atto. Per tale ragione, l'errore era ascrivibile anche all'utente stesso, posto che questi, seppur confidando legittimamente nell'operato del Comune, avrebbe comunque dovuto prestare attenzione ai dati riportati nel contratto di compravendita di legname sottoscritto con la amministrazione comunale. Per tale ragione, anche in un'ottica deflattiva del contenzioso, il cittadino è stato dissuaso dal presentare un'azione di risarcimento di danni innanzi al giudice ordinario, in considerazione dell'elevato rischio di un rigetto di tale domanda da parte dell'autorità giudiziaria, per insussistenza del requisito soggettivo della colpa dell'amministrazione. La pratica è stata dunque archiviata con l'esito "fornite informazioni".

Un altro caso prospettato, in materia di contratti con la pubblica amministrazione, riguardava un soggetto, titolare di una ditta che vende cibi cotti e somministra alimenti e bevande. A seguito di una procedura ad evidenza pubblica, tale soggetto risultava assegnatario di un posteggio isolato per la somministrazione di alimenti e bevande su un furgoncino mobile (cd. Food truck). Pertanto, veniva stipulato il contratto di concessione del posteggio, della durata di due anni (rinnovabile per ulteriori due anni). Nello specifico, il contratto di concessione prevedeva che l'occupazione di suolo pubblico si svolgesse dalle ore 7.00 alle ore 20.00, con obbligo di rimozione del mezzo al termine delle operazioni di vendita e somministrazione. A seguito della conclusione del contratto, la vettura utilizzata per il rimorchio del food-

truck, subiva dei gravi guasti, impedendo così all'assegnatario del posteggio di rispettare gli obblighi contrattuali di rimozione del mezzo al termine delle operazioni di vendita. Risultava poi insostenibile, dal punto di vista economico, il noleggio giornaliero di un carro attrezzi sostitutivo, al solo scopo di trainare il rimorchio al posteggio assegnato.

L'utente si rivolgeva quindi al Difensore civico chiedendo di intervenire nei confronti dell'amministrazione comunale, affinché gli fosse consentito, almeno fino alla risoluzione del problema tecnico, di mantenere il rimorchio parcheggiato nel posteggio assegnato, al termine dell'orario massimo di somministrazione e vendita.

Il Difensore Civico interveniva nei confronti nel Comune coinvolto evidenziando, in diritto, in tema di sopravvenienze di fatto che incidono sulle obbligazioni contrattuali, l'obbligo per la Pubblica Amministrazione di impegnarsi a porre in essere tutti quegli atti che, in relazione alle circostanze, possono concretamente consentire alle parti di accordarsi sulle condizioni di adeguamento del contratto alla luce delle modificazioni intervenute. I criteri dai quali desumere il comportamento delle parti, nel corso delle trattative destinate alla rinegoziazione del contratto, devono ritenersi offerti dalla clausola generale di buona fede ai sensi dell'art. 1175 e 1375 cc (TAR. Campania Napoli, Sez. I, Sent., di data 21/01/2022, n. 429). Tale interpretazione risulta coerente, anche con la disciplina dettata dal nuovo Codice dei contratti pubblici, di cui al d.lgs. n. 36/2023, che, all'art. 9 introduce il "principio di conservazione dell'equilibrio contrattuale", stabilendo che "se sopravvengono circostanze straordinarie e imprevedibili, estranee alla normale alea, all'ordinaria fluttuazione economica e al rischio di mercato e tali da alterare in maniera rilevante l'equilibrio originario del contratto, la parte svantaggiata, che non abbia volontariamente assunto il relativo rischio, ha diritto alla rinegoziazione, secondo buona fede, delle condizioni contrattuali". Il Difensore civico invitava pertanto l'amministrazione comunale a valutare le iniziative ritenute opportune, nel caso di specie.

Il Comune riscontrava positivamente rendendosi disponibile a permettere lo stazionamento del rimorchio sull'area data in concessione oltre l'orario massimo, a patto che fossero eseguiti, da parte del gestore, tutti i

necessari interventi volti a garantire il mantenimento dei requisiti di igiene e sanità delle attrezzature utilizzate e l'asportazione dei rifiuti ed il ricovero in sicurezza delle strutture (tavoli, sedie, ombrelloni, ecc.), a conclusione delle operazioni di vendita. La pratica è stata dunque archiviata con "esito positivo".

2. TRIBUTI E TARIFFE

2.1 IMIS

Anche nell'anno 2024 sono pervenute all'ufficio del Difensore civico diverse segnalazioni inerenti la normativa e l'applicazione del tributo IMIS per il possesso di beni immobili. Trattasi, perlopiù, di richieste di chiarimento o di valutazione in ordine alla singola posizione tributaria in relazione alla legislazione provinciale vigente.

In particolare, nei primi mesi dell'anno, alcuni cittadini si sono rivolti all'organo di garanzia provinciale per chiedere una valutazione della propria posizione debitoria e un chiarimento rispetto alla possibilità, introdotta con la legge provinciale 20/2022 che ha novellato l'art. 5, comma 2 della legge provinciale 14/2014, di riconoscimento della qualifica di abitazione principale per i nuclei familiari i cui coniugi abbiano stabilito residenza e dimora abituale in due immobili diversi. Il tema è stato ampiamente e dettagliatamente affrontato già nelle precedenti relazioni del Difensore civico degli anni 2022 e 2023, alle quali si rimanda per un maggiore approfondimento sulla recente giurisprudenza e sulla normativa in materia. Anche nei casi sottoposti nel 2024 l'ufficio si è attivato per fornire ai cittadini ogni informazione e chiarimento necessario per una corretta presentazione dell'istanza di riconoscimento della duplice abitazione principale ai Comuni di volta in volta interessati. Il Difensore civico ha precisato, infatti, che la mancata individuazione dell'abitazione principale non deriva, generalmente, da un errore dell'ente locale creditore, in quanto essa non viene effettuata autonomamente dal Comune presso il quale il singolo cittadino risiede, ma consegue, unicamente, alla presentazione di apposita istanza dello stesso, preferibilmente accompagnata da documentazione comprovante l'effettiva abituale presenza presso l'immobile, quale ad esempio

bollette attestanti il consumo, non meramente saltuario o stagionale, di acqua, energia elettrica o gas.

Si sono rivolti all'ufficio del Difensore civico anche cittadini residenti in paesi stranieri per chiedere informazioni relativamente alla possibilità di considerare adibito ad abitazione principale l'immobile di proprietà in provincia di Trento, nel caso in cui i proprietari siano pensionati e residenti all'estero. L'ufficio, tuttavia, nel fornire le delucidazioni richieste, ha evidenziato che questa eventualità, un tempo prevista dai regolamenti IMIS del singolo Comune alla luce della discrezionalità conferita dall'art. 8, comma 2, lett. d) della legge provinciale 14/2014, è stata abrogata con la legge di stabilità del 2022 (l.p. 22/2021).

In materia di IMIS il Difensore civico si è occupato anche della possibile applicazione retroattiva del valore attribuito dal Comune, con propria delibera, alle aree edificabili.

In un caso un cittadino ha richiesto all'ufficio di approfondire l'operato di un Comune trentino, il quale aveva trasmesso un avviso di accertamento per il mancato pagamento dell'imposta IMIS su alcune aree edificabili in zona artigianale, alla luce dei valori di riferimento individuati con una deliberazione di Giunta comunale dell'anno 2023. Il cittadino lamentava che il Comune, pur non applicando sanzioni, chiedeva il recupero delle imposte non versate a partire dal quinto anno antecedente e che in passato l'ente locale non aveva mai evidenziato l'assoggettamento di tali aree all'imposta.

Con riferimento alla specifica fattispecie è stato appurato che in precedenza il Comune interessato non aveva mai sollecitato il pagamento dell'IMIS, in quanto non era stato previsto un valore di riferimento per i terreni in quell'area artigianale. Relativamente alla possibile retroattività delle deliberazioni comunali riguardanti il valore delle aree edificabili si è osservato, in via generale, che la giurisprudenza ha riconosciuto l'applicabilità dello stesso agli anni precedenti e che il giudice tributario può liberamente valutare la fondatezza della presunzione, disposta dal Comune, ed il contribuente può dimostrare il disallineamento rispetto ai prezzi di mercato (nel caso di specie il cittadino non disponeva di perizie di stima idonee a superare la valutazione effettuata dall'ente locale). Con consolidato orientamento interpretativo, infatti,

la Corte di Cassazione ha affermato che le delibere con le quali la Giunta municipale provvede ad indicare i valori di riferimento delle aree edificabili “pur non avendo natura imperativa, integrano una fonte di presunzioni dedotte dai dati di comune esperienza, idonei a costituire supporti razionali offerti dall’Amministrazione al giudice ed utilizzabili quali indici di valutazione” (Cass. Civ., sez. VI, ord., 12.06.2018, n. 15313). Dunque, “le delibere in questione – in ragione della loro natura (non imperativa) e funzione (probatoria) – ben possono essere utilizzate anche con riferimento ad annualità anteriori a quella della loro adozione” (Cass. Civ., sez. V, ord. 08.05.2024, n. 12550).

2.2 Prescrizione IMIS: “effetto cascata”

Come già evidenziato, il tema dell'imposta immobiliare rientra nel novero delle questioni che più spesso si ripresentano all'attenzione del Difensore civico: sia al fine di ragguagliare i cittadini in ordine a fattispecie abbastanza comuni che richiedono le informazioni del caso; sia, a volte, per affrontare questioni effettivamente piuttosto complesse.

La pandemia CV19, come noto, ha rallentato l'intero sistema pubblico, privato, individuale e sociale ed in particolare la macchina burocratica. All'acme delle restrizioni delle libertà di circolazione del 2020, il legislatore ha dunque previsto la sospensione dei termini prescrizionali e decadenziali relativi alle attività di liquidazione, controllo, accertamento, contenzioso e riscossione degli enti impositori, per una durata di 85 giorni (art. 67, c. 1, d.l. n. 18/2020).

In seguito alla richiesta di pagamento – nel 2024 – dell'IMIS 2018, alcuni cittadini hanno dunque eccepito la prescrizione dell'imposta per sforamento del termine quinquennale.

Il Comune, che non aveva mai considerato le richieste degli istanti, affrontando questa eccezione in seguito all'intervento del Difensore civico, ha da un lato negato di essere tenuto a fornire risposte; dall'altro, al contrario, ha prodotto un'articolatissima serie di controdeduzioni, molte delle quali non pertinenti o molto fragili.

Punto cardinale del quesito in discussione era in effetti se gli 85 giorni di sospensione valessero per le imposte in scadenza al 31 dicembre 2020; o se

invece la PA potesse calcolare i cinque anni e, a cascata, aggiungere a proprio agio altri 85 giorni, come era avvenuto nella fattispecie in discussione (2018-2024).

Dovendo dunque delimitare e concretizzare le troppo estese e in parte discutibili posizioni di quell'Amministrazione, si è dovuto insistere per ulteriori chiarimenti ed in ultima analisi è risultato che le ragioni del Comune erano ben più asciutte di quanto potesse desumersi dalla prima risposta fornita.

Più precisamente, sul punto vi sono due orientamenti nella giurisprudenza delle Corti di giustizia tributaria: quello secondo cui non si verifica l'effetto cascata, che a quel momento godeva di importante considerazione nella giurisprudenza di merito. E quello secondo cui quell'effetto, invece, si verifica.

Il Comune aveva appunto preferito aderire all'orientamento che sostiene l'effetto cascata riferendosi ad una tesi – che qui non importa approfondire – radicata nell'esegesi del decreto legge nr. 39/2024, art. 7, c. 3, con cui il legislatore avrebbe definito in senso positivo la questione in parola.

Un recente pronunciamento della Cassazione – ord. n. 960 del 15 gennaio 2025 – consacra peraltro questa tesi (ma senza punto citare il d.l. 39/2004 a sostegno della propria conclusione), così dando “retroattivamente” ragione ai Comuni ed alla giurisprudenza di merito che avevano dilatato gli effetti del d.l n. 18/2020.

La vicenda agli atti merita dunque attenzione non solo per il suo contenuto concreto, anche con riguardo alle controversie che dovessero riproporsi sul punto, ma pure per il contesto di riferimento.

Contesto in cui era necessario un intervento della difesa civica sia per indurre la PA, poco rispettosa dei suoi cittadini, a rispondere alle ragionevoli richieste di questi ultimi; sia per dipanare una questione giuridica non semplicissima.

L'attuale ordinamento, in ogni caso, lungi dall'essere oggetto di reali semplificazioni – il settore tributario è in questo senso uno dei più farraginosi ed irto di incognite e di pericoli – è estremamente complesso.

Queste complessità creano pertanto rilevanti difficoltà per i cittadini – purtroppo non solo in fattispecie tutto sommato economicamente modeste

come quella in esame – favorendo grandi margini di incertezza e di conseguenza altrettanto significativi margini di azione a favore delle PPAA.

La difesa civica, in questo senso, si rivela un importante strumento di tutela del cittadino considerato che approfondimenti di questo genere non sono alla portata della persona comune.

Resta peraltro indubbio che il punto di maggior rilievo, in questa ed altre analoghe circostanze, dovrebbe essere quello di semplificare realmente il sistema. E la prima semplificazione consiste in un maggiore e più effettivo impegno della politica, e soprattutto della burocrazia di supporto, al fine di non varare normative nebulose oggettivamente strutturate, sin dalla loro genesi, in maniera tale da creare contrasti fattuali e giurisprudenziali.

2.3 TARI

Molte richieste di chiarimento pervenute all'ufficio riguardano anche l'applicazione della tassa sui rifiuti (TARI).

Un caso prospettato riguardava una Signora, proprietaria insieme al marito, di un immobile in un Comune, che si sviluppava su tre piani, di cui uno in affitto e gli altri due completamente sfitti e privi di arredo. La Signora chiedeva all'ufficio chiarimenti circa l'applicazione della Tariffa sui rifiuti (TARI) che, a suo avviso, non avrebbe dovuto trovare applicazione, posto che i locali non in locazione risultavano completamente inutilizzati.

L'ufficio, chiarendo i dubbi prospettati, evidenziava che, sulla base del Regolamento TARI approvato con deliberazione del Consiglio Comunale competente, presupposto del tributo è il possesso o la detenzione, a qualsiasi titolo, di locali o aree scoperte, a qualsiasi uso adibiti, suscettibili di produrre rifiuti urbani. Sono soggetti al tributo tutti i locali comunque denominati, esistenti in qualsiasi tipologia di costruzione stabilmente infissa al suolo o nel suolo, chiusi o chiudibili su cinque lati verso l'interno qualunque sia la loro destinazione o il loro uso, oggettivamente utilizzabili e quindi potenzialmente suscettibili di produrre rifiuti urbani, insistenti interamente o prevalentemente nel territorio del Comune. Si considerano soggetti tutti i locali predisposti all'uso anche se di fatto non utilizzati, considerando tali, nel caso di uso domestico, quelli dotati di almeno

un’utenza attiva relativa ai servizi di rete (acqua, energia elettrica, gas) o di arredamento, mentre per i locali ad uso non domestico, quelli forniti di impianti, attrezzature e per i quali è ufficialmente autorizzato o assentito l’esercizio di un’attività nei locali medesimi. Sono comunque considerati tassabili i locali non a destinazione abitativa sfitti e/o non occupati se idonei all’utilizzo di deposito. Per le zone non servite da pubblici servizi costituisce presupposto del tributo la sola presenza di arredo anche se parziale.

Non risultano invece soggette al tributo i seguenti locali e le seguenti aree scoperte:

“a) locali ed aree scoperte non suscettibili di produrre rifiuti urbani”.

Fra questi rientrano: Utenze domestiche; solai e sottotetti non collegati da scale, fisse o retrattili, da ascensori o montacarichi e comunque oggettivamente non accessibili né utilizzabili; centrali termiche e locali riservati esclusivamente ad impianti tecnologici, quali locali caldaia, cabine elettriche, vano ascensori, nonché i locali che per loro struttura o destinazione d’uso sono incompatibili con la presenza di persone od operatori; le unità immobiliari adibite a civile abitazione prive di mobili e suppellettili e sprovviste di contratti attivi di fornitura dei servizi pubblici a rete. La presenza di arredo oppure l’attivazione anche di uno solo dei servizi pubblici di erogazione idrica, elettrica, calore, gas costituiscono presunzione semplice della disponibilità o detenzione dell’immobile e della conseguente attitudine alla produzione di rifiuti; locali in oggettive condizioni di non utilizzo in quanto dichiarati inagibili e/o inabitabili, purché di fatto non utilizzati, ovvero che siano oggetto di lavori di ristrutturazione, restauro o risanamento conservativo in seguito al rilascio di licenze, permessi, concessioni od autorizzazioni, limitatamente al periodo di validità del provvedimento e, comunque, non oltre la data riportata nella certificazione di fine lavori, e fatto salvo in ogni caso il loro utilizzo in via di fatto; superfici coperte di altezza pari od inferiore a 150 centimetri; le legnaie.

Chiariti, dunque, i presupposti per l’applicazione del tributo, l’ufficio ha coadiuvato la signora nella presentazione, al Comune di competenza, di un’istanza nella quale si chiedeva l’esenzione dall’applicazione della TARI o in

subordine la riduzione della stessa. A seguito di tale richiesta, il Comune di competenza ha concesso alla signora una riduzione sulla tariffa TARI applicata, in conseguenza del minor calcolo volumetrico dei locali soggetti a tributo.

Non essendo necessari altri interventi a sostegno della cittadina, la pratica è stata archiviata con “esito positivo”.

3. CRITICITÀ E SCLEROSI DELL'AZIONE AMMINISTRATIVA DIGITALE (E NON)

Non è banale affrontare la materia della digitalizzazione della PA, perché trattandosi di un'opzione che dalla dirigenza, al funzionariato, alle segreterie, passando attraverso un orientamento pressoché endemicamente acritico dei media e, se così si può dire, dell'intero sistema, la digitalizzazione spinta viene proposta come un fattore funzionale, elastico, positivo a prescindere. Ed in ogni caso come un obbligo di matrice unionista.

Con una narrativa fondata su questi presupposti è pertanto comprensibile un certo stupore se la soluzione che sembra incarnare l'elasticità e la funzionalità per eccellenza – la digitalizzazione totale, appunto – viene indagata invece come oggetto di preoccupazioni per le sue tendenze sclerotizzanti, oltre che per gli ulteriori interrogativi che essa suscita.

In realtà è agevole, al contrario, osservare che non esiste soluzione orientata in senso monistico che possa gestire con equilibrio la ricchezza delle questioni che sorgono nella gestione di una qualunque attività: di attività amministrative in questo caso.

Ogni opzione comporta infatti – è pleonastico il doverlo specificare – benefici e svantaggi. Se è pertanto indubbio che un sistema informatico, capace di processare e più genericamente di gestire con alto tasso di efficienza una notevole quantità di funzioni operando liberamente da remoto, debba avere un notevole peso nella gestione della res publica, è anche vero che emerge a più riprese, nella concretezza delle cose, come lo sclerotizzarsi su una opzione che tende sempre più ad escludere metodi alternativi non sia un valido viatico per il buon andamento dell'attività

amministrativa e per un corretto rapporto fra PA, gestori di servizi pubblici, ecc., e cittadinanza.

Rigidità evoca inoltre rigidità, per cui la stessa digitalizzazione, se utilizzata in maniera massimalistica, tende a ridurre oltremodo i margini di libertà di chi attiva un procedimento o svolge un'attività.

Avviene dunque che per consentire una più rapida “processabilità” delle pratiche e togliere al cittadino margini di interlocuzione si schematizza tutto in “caselle” informatiche ben definite, mentre sempre più difficilmente si ammettono operazioni che escano dagli schemi precostitutiti.

Con ciò non si nega che anche l'attività burocratica tradizionale possa essere improntata ad un eccesso di rigidità – si pensi ai moduli cartacei che costringono il compilante a compilazioni iperguidate ed avvilenti – ma rimane al contempo vero che questa tendenza ad un'eccessiva “regimazione” e standardizzazione del rapporto ha subìto una forte accelerazione in connessione con la mentalità remotizzante ed orientata a schemi rigidi che caratterizza significativamente l'informatica e che si è accentuata – non poco – per l'abuso dei mezzi telematici in fase pandemica e postpandemica.

Si direbbe poi che questa tendenza a schematizzare secondo canoni informatici ed a penalizzare ciò esce dalle rassicuranti “griglie” del formalismo, abbia influito anche sulle attività che in precedenza venivano gestite con maggiore elasticità.

E questo a prescindere dai ben più alti e problematici interrogativi che sorgono dalla creazione di un sistema omnicomprensivo, omnipervasivo, che in un clic gestisce la vita di una persona.

Il che, a mero titolo esemplificativo, avviene ed è avvenuto quando una erronea risultanza informatica su base amministrativa ha determinato l'azzeramento di un conto corrente di una persona pensionata contenente una cifra significativa, costituente tutto ciò che il relativo proprietario aveva messo da parte per la propria età più avanzata.

Il Difensore civico è dovuto intervenire sull'Istituto competente in un contesto critico e deteriorato da una decina di mesi, in quanto la questione era stata solo in parte risolta restituendo la somma sottratta, su sollecitazione della banca dell'istante, ma lasciando fra l'altro scoperta, sul

piano formale, la relativa posizione pensionistica. In quel contesto nascevano oltretutto delle criticità anche nell'erogazione della pensione.

In ogni caso il problema potenzialmente più grave era quello che in assenza di un sostituto di imposta la persona interessata rischiava – in un quadro fattuale e giuridico che qui non si illustra per ragioni di privacy – un danno economico di entità assolutamente notevole. L'intervento del Difensore civico ha finalmente sbloccato il procedimento con la ricostituzione formale della posizione pensionistica in questione, ma a tutt'oggi non è certo che sia stato possibile scongiurare il paventato danno.

3.1 Casi di “sclerosi digitale” nel campo urbanistico

Un professionista si è rivolto al Difensore civico lamentando il fatto che uno dei Comuni con cui si trova a lavorare ha pressoché totalmente remotizzato la trattazione delle questioni urbanistiche, al punto che l'ufficio tecnico non interloquisce elasticamente con i richiedenti al fine di verificare con la debita duttilità fattispecie relativamente complesse in cui sia opportuno un confronto fluido e compiuto su attività in fase istruttoria, o di revisione, ecc. Pretende invece un rapporto formale, digitale, che diventa realmente pesante, indaginoso e ben poco efficiente in tutte quelle circostanze in cui un rapporto diretto consentirebbe invece di sfrondare in maniera estremamente più rapida le questioni irrilevanti, o quelle su cui sia comunque agevole individuare un punto di convergenza; di dissipare equivoci; di circoscrivere la potenziale materia del contendere al di là di possibili fraintendimenti o persino delle elusioni che più agevolmente verificano per iscritto. Tanto più che un confronto diretto – è risaputo – consente una più immediata concentrazione e dunque la contestualità di domande e risposte, tesi ed antitesi e relativi sviluppi.

Ciò è pacifico al punto che in linea di principio nella PA vi è l'assoluta consapevolezza – e similmente negli studi legali, nella aule di Tribunale, nel contesto della stessa istituzione della difesa civica, ecc. – del valore di un rapporto immediato, orale e cioè elastico, quantomeno di un confronto telefonico, di un tavolo di lavoro, di un contraddittorio, di una conferenza di servizi e via discorrendo.

Certo, non si nega che in tutti casi – non pochi, anzi – in cui, ad es., le questioni siano circoscritte e semplici, la trattazione formale, scritta, giunge più rapidamente, quasi immancabilmente al proprio esito.

Non c'è infatti dubbio che alla rigidità informatica si contrappone, per diametrum, il difetto opposto di chi – soprattutto ad intra – dissipa il tempo in incontri pianificatori, discussioni, celebrazioni, confronti non di rado verbosi e poco concludenti rispetto allo sforzo ed all'impiego di tempo profusi.

Resta che lo svolgimento delle attività amministrative ingessate in un sistema sempre più esclusivamente formale, informatizzato e comunque remotizzante danneggia l'attività della PA. La danneggia ad es. dal punto di vista della efficienza, come si desume da quanto detto; del rigore nella chiarezza e nella comprensione (nonché di conseguenza nella decisione) di un procedimento; della fiducia del cittadino nei riguardi di una macchina amministrativa che viene percepita come lontana, impersonale, refrattaria alle sue richieste; della deresponsabilizzazione dei pubblici dipendenti, che in un rapporto formale e sempre più gestito da remoto assumono più facilmente posizioni poco chiare, non intendendo o facendo conto di non avere ben inteso la richieste loro rivolte, ecc.

Sempre nel medesimo contesto comunale qui descritto, una fattispecie differente di rigidità/criticità da digitalizzazione si è verificata quando la disponibilità di determinati dati online ha consentito alla PA di eludere importanti funzioni comunali, come lamentava un istante in sede di difesa civica. Essendo infatti stato richiesto un certificato di destinazione urbanistica e considerato che in rete vi era la disponibilità del PRG con la cartografia e le norme di attuazione, l'ufficio tecnico ha tagliato corto invitando l'interessato a recuperarsi i dati del caso nel sito del Comune.

Così una accentuazione sempre più spinta della funzione amministrativa digitale consente di scaricare sul professionista, o anche sul semplice cittadino, parte dello svolgimento del lavoro amministrativo e delle responsabilità che sorgono, in questo caso – e, mutatis mutandis, in altre fattispecie – dall'esatta individuazione del regime giuridico di una porzione di territorio su cui abbia inciso la pianificazione comunale. Oltretutto questa soluzione lascia aperta la strada a successive, possibili contestazioni: se la

certificazione urbanistica del Comune viene sostituita da un “fai da te” coattivo, questa operazione apre vulnus non solo nel procedimento concreto in atto, ma diventa anche, in linea di principio, un mezzo di contrapposizione formale che la burocrazia può utilizzare “contro” l'interessato che abbia commesso un errore vero o presunto.

Se, concludendo, la distinzione fra funzioni burocratiche e funzioni politiche impedisce alla politica di interferire sulle attività amministrative nel loro concreto svolgimento, resta che la politica può e deve stabilire delle regole, quantomeno a livello di territorio, al fine di garantire un recupero della ricchezza, della resilienza – autentica e non solo declamatoria – della importanza, in ogni senso, di articolate funzioni operative che, di contro, una digitalizzazione sempre più indiscriminata, e dunque inintelligente, rischia di sottrarre alla collettività ed alla stessa PA.

3.2 PagoPA, rigidità informatiche (e altri problemi) nei pagamenti alle PA

Il sistema di pagamento pagoPA, che sta progressivamente obliterando le altre possibilità di pagamento a favore delle pubbliche amministrazioni, in rete viene presentato in maniera capillarmente positiva al punto che digitando questa dicitura in Google appaiono svariate pagine in sequenza che forniscono istruzioni, pubblicità e considerazioni laudatorie al riguardo. Tutto bene, parrebbe.

Il giudizio pratico da parte degli utenti, anche persone avvezze all'uso costante e quotidiano dell'informatica, non sembra però altrettanto lusinghiero.

Un utente costretto a pagare con pagoPA una sanzione ai sensi del Codice della strada, ne lamentava l'operatività incerta e critica – anche se i malfuzionamenti non sono la regola – ma soprattutto l'impostazione monistica che irrigidisce le possibilità operative, trattandosi di un istituto mirato principalmente sulle esigenze della PA e non anche del cittadino.

PagoPA diventa un collo di bottiglia che inevitabilmente viene vissuto come una vessazione da molti cittadini in quanto risulta comprensivo di commissione coatta, salvo che il proprio operatore non rientri nel novero di quelli che non la chiedono – ammesso che ve ne siano – o che la chiedono in misura minore rispetto ad altri.

Al che si aggiunge il costo ulteriore del servizio erogato presso gli esercizi autorizzati che va a gravare proprio su chi, spesso anziani o persone poco digitalizzate, rientra nella fasce più deboli e non sa gestirsi autonomamente i pagamenti.

In questo contesto – non solo quello di Pago Pa, peraltro – l'aiuto informatico che possono fornire parenti, amici, persino istituzioni, è di certo un utile strumento per evitare criticità ancora più accentuate, ma non la soluzione: queste categorie di utenti restano dei “diseredati” digitali, marginalizzati e frustrati da un sistema progressivamente intollerante di opzioni alternative.

Senza peraltro dimenticare che sarebbe miope limitarsi a considerare solamente queste difficoltà di categorie particolari di consociati, in quanto un pluralismo di metodi operativi, repetita iuvant, ha in ogni caso una propria capitale ragion d'essere.

Sempre in tema di malfunzionamenti, una cittadina bloccata da reiterati inceppamenti nel suo accesso online per l'effettuazione di un pagamento alla Motorizzazione civile riferiva a sua volta che, mancandole appunto l'alternativa di impiego metodi comuni alternativi a pagoPA – bonifico alla PAT, ad es., o strisciata con carta presso la stessa struttura in questione –, aveva dovuto fruire, giocoforza a pagamento, del servizio presso una tabaccheria autorizzata, oltretutto con notevole dispendio di tempo a causa appunto dei reiterati tentativi falliti, della necessità di rapportarsi con la Motorizzazione per capire come agire, ecc. Un utente che non riusciva a corrispondere una sanzione, anche qui ai sensi del Codice della strada, ed a cui questa soluzione forzosa priva di alternative non ha consentito di pagare, ha finalmente potuto farlo, ma solo oltre il termine di cinque giorni entro cui si può fruire della definizione agevolata della sanzione, in tal modo rimanendo sotto la spada di Damocle di accertamenti e contestazioni futuri.

Avviene dunque che, in una singolare inversione di prospettive, pagoPA non si qualifica per ciò che questo sistema appare a giudizio di molti cittadini comuni, ma si autodescrive invece come un sistema che “permette

di effettuare pagamenti" "come vuoi, quando vuoi!" "in maniera trasparente e intuitiva".

Mentre d'altro canto, quasi si trattasse della Tyche, della Sorte che nella concezione antica governava senza appello le vite degli uomini, la stessa richiesta/proposta di fornire alla cittadinanza delle alternative a pagoPA non sembra poter trovare risposte in quanto considerazioni autoreferenziali e non controvertibili di "razionalità", "efficienza", ecc., impongono sempre più una concezione monistica dei rapporti.

Che in ogni caso il sistema pagoPA non goda di buon credito sociale, è desumibile, a titolo esemplificativo, dai risultati della digitazione in rete della voce "pagoPA opinioni", verificando con il debito discernimento i siti di valutazione più significativi e liberi – che per ciò stesso offrono uno spaccato più reale del problema – oltreché caratterizzati da un adeguato, e dunque elevato, numero di giudizi argomentati degli utenti. Questo, almeno, sinché tali valutazioni resteranno disponibili.

3.3 Tre casi di rapporti telematici problematici:

1) **Modulistica critica e "Muri di Gomma" di una società erogatrice di energia elettrica.** Una cittadina che dopo la cosiddetta liberalizzazione del mercato dell'energia ritenendo – come non pochi, peraltro – più affidabile il mercato tutelato aveva inteso tornare a quest'ultima opzione, si è vista respingere online la richiesta perché non compilata sulla modulistica approntata a questo scopo. L'interessata ha tentato allora reiteratamente di effettuare ulteriori invii, di cui però ha lamentato l'inutilità in quanto sono stati "tutti rigettati con motivazioni varie", in sequenza. In questa vicenda c'è quantomeno una notazione positiva che invece risulta assente in altri contesti: la società in parola quantomeno ammetteva l'uso della mail ordinaria. Al contrario, altri Enti stanno sempre più sistematicamente irrigidendosi su PEC, SPID, ecc. Dopo un mese di prove andate a vuoto ha dunque trasmesso, per cautelarsi, la richiesta ed i relativi allegati con PEC, ma – ha riferito – anche in questo caso inutilmente. Ad un dato punto di queste interlocuzioni le è così pervenuto un nuovo modulo ma la questione si era trascinata complessivamente, a far data dalla prima richiesta, per ben

più di un mese e mezzo, con la conseguenza che l'ultima richiesta era stata trasmessa a tempo scaduto. A questo punto la società erogatrice del servizio ha rigettato con solerzia la domanda, perché fuori termini. Ben più difficilmente sarebbe stato possibile assumere un simile atteggiamento – che è stato interpretato come una condotta ai limiti della provocazione – in un (di certo più imbarazzante) confronto personale. Il predetto rigetto era però talmente incongruo che, esercitando l'istante pressioni dirette, la società ha dovuto infine, suo malgrado, riconoscere l'errore ed accogliere la domanda. Ora, simili evenienze suscitano alcune riflessioni: da un lato sulla remotizzazione, che per errore o nei casi peggiori persino dolosamente rende molto più agevoli quelle situazioni che comunemente vengono definite: “muro di gomma”, sfinenti e frustranti per chi le subisce; pericolose per la correttezza – in senso giuridico-amministrativo, ma prima ancora etico – della stessa PA e per le realtà erogatrici, come in questo caso, di servizi di pubblica utilità Il fatto di poter più facilmente eludere un contraddittorio diretto rende molto più agevoli simili vicende paradossali. Ciò comprova che da un lato la digitalizzazione dei rapporti può semplificare ed accelerare un procedimento, ma dall'altro che la distanza telematica e, congiuntamente, la connessa rigidità della modulistica – rigidità che, lo si è detto, viene sensibilmente propiziata e potenziata dalla mentalità sclerotizzante ed incasellatrice dell'informatica – si prestano a gravi abusi.

2) **Rigidità informatiche nelle istanze di accesso agli atti.** Una casistica che si è verificata in alcune occasioni è quella di Amministrazioni che rifiutano istanze di accesso agli atti o altre istanze assolutamente congrue e corrette in ogni senso, ma non compilate sulla modulistica predisposta dall'Amministrazione con criteri autoritari che ostacolano la fluidità dei rapporti. Vi sono di contro Amministrazioni – non poche peraltro, questo va riconosciuto – che con la debita flessibilità, là dove non vi siano ragionevoli dubbi circa la provenienza delle richieste di accesso, accettano e gestiscono istanze trasmesse tramite email ordinaria (art. 43 DPR 445/2000). Altre poi hanno già definitivamente ingessato il sistema da remoto ed accettano solamente istanze proposte chiedendo l'impiego dello SPID o della CIE. Il

caso che si va a descrivere – un inutile aggravio del procedimento – riguarda una specifica occasione in cui si è avuto modo di rilevare che la griglia predisposta da un Comune per le richieste di accesso agli atti tramite SPID e CIE dà la possibilità al cittadino di chiedere, in alternativa, o l'accesso documentale o quello civico. Anche qui è chiaro l'intento semplificatorio ad uso degli uffici, con schemi favoriti appunto dalla mentalità e da un certo modus procedendi fossilizzante, di tipo digitale: la richiesta canalizzata comporta che si possa chiedere o un tipo di accesso o, separatamente, un altro. Di contro è pacifico, anche in giurisprudenza, che l'istanza può essere formulata congiuntamente ed unitariamente su entrambi gli accessi. Pertanto una richiesta flessibile, formulata ad es. tramite email, avrebbe consentito di proporre congiuntamente le due istanze, anziché doverle disgiungere, duplicando gli adempimenti, l'inserimento dei propri, dati – nome cognome, residenza, data e luogo di nascita, ecc. – mentre oltretutto la invocata flessibilità avrebbe ridotto, grazie ad un minor numero di operazioni, le possibilità stesse di errori. Ora, è chiaro che queste non sono macchinosità di per sé gravi, nella specifica fattispecie. Lo sono però in linea di principio. Se questa sclerosi operativa si traduce nell'adozione massimalista – e sta sempre più avvenendo – di strumenti di gestione delle attività di competenza attraverso il paraocchi informatico e meccanismi privi di adattabilità, sorgono infatti problemi ben più importanti, come ad es. è avvenuto nella vicenda che segue.

3) **Piattaforme inflessibili e perdita di contributi per il relativo malfunzionamento.** Un cittadino che in una procedura digitale con SPID aveva chiesto un contributo, era stato forzosamente indirizzato su una piattaforma che non gli dava alcuna alternativa a se stessa: aveva così potuto inviare la documentazione del caso, ma era rimasto privo di un protocollo definitivo a causa di un difetto di funzionamento del sistema. Il che gli aveva in seguito precluso il rispetto dei tempi di protocollazione definitiva. A fronte delle sue doglianze, considerato che lui l'invio lo aveva comunque effettuato e che il difetto del sistema informatico non lo riguardava, l'Amministrazione gli ha risposto che avrebbe comunque potuto inviare una PEC. Opzione,

quest'ultima, che di contro lui asseriva essergli stata preclusa nel contesto delle attività rigorosamente canalizzate appena descritto. Fra l'altro non tutti hanno la PEC, anzi. Ora, la manualistica di diritto amministrativo continua a riportare che se si esclude l'esigenza di adoperare la forma scritta – di regola necessaria nei rapporti con una PA – del resto in questa materia vige il principio di libertà delle forme. Ma la libertà, nel panorama di questo progressivo ingessarsi della PA, è avviata a divenire un titulus sine re. Infatti fra modulistica, soprattutto online ma non solo, e sistemi di accesso informatici ipercanalizzati, di fatto i margini di libertà vengono sistematicamente e sempre più chiaramente erosi. Queste soluzioni ovviamente vengono giustificate come razionalizzazione dell'attività, in un contesto in cui la disponibilità ad accogliere le precisazioni, le differenze, ad accettare un ragionevole pluralismo e una ponderata libertà delle forme espressive e dei rapporti arretra progressivamente a fronte di una concezione caratterizzata da un alto livello di fissità e ripetitività, in una sorta di "meccanizzazione" dei processi amministrativi. Plausibilmente l'intelligenza artificiale accelererà questa problematica deriva di massimalismo digitale della PA, che ad oggi è in fieri in particolare a livello europeo e di conseguenza anche nazionale e locale.

4. RIESAME SU DINIEGHI O DIFFERIMENTI A DOMANDE DI ACCESSO AGLI ATTI

4.1 Dati sui procedimenti di riesame nel 2024

Come noto, il Difensore civico esercita la funzione di organo di riesame contro il differimento o il diniego di accesso, espresso o tacito, emesso dalle pubbliche amministrazioni della Provincia autonoma di Trento, dagli enti strumentali e dagli enti locali, contro le istanze di accesso agli atti documentale, accesso civico generalizzato, e accesso ambientale ai sensi, rispettivamente, degli articoli 32 bis, comma 5 della l.p. 23/1992, art.5, comma 8 del d.lgs 33/2013 e articolo 7 del d.lgs n. 195/2005.

A questo proposito, nel corso del 2024 sono pervenute:

- n. 11 richieste di riesame avverso il diniego di accesso agli atti ex artt. 32 bis, comma 5, l.p. n. 23/1992 e 25, comma 4, legge 241/1990;
- n. 8 richieste di riesame avverso il diniego di accesso civico generalizzato;
- n. 2 richieste di riesame delle determinazioni in materia di accesso ambientale.

Tali procedimenti si sono conclusi, in n. 8 casi, con una decisione di accoglimento del riesame che ha affermato la illegittimità del diniego, in n. 6 casi con una decisione di rigetto del riesame che ha confermato la legittimità del diniego espresso dall'amministrazione; in n. 7 casi, infine, i procedimenti sono terminati con una dichiarazione di cessazione della materia del contendere, avendo l'amministrazione fornito i dati richiesti prima che l'organo di riesame si pronunciasse.

4.2 Alcuni casi interessanti

Una richiesta di riesame era stata presentata da un utente avverso il diniego tacito emesso da un Comune su un'istanza di accesso agli atti finalizzata ad acquisire: copia degli elaborati progettuali relativi ad opere di urbanizzazione primaria (cavidotti e plinti per l'illuminazione pubblica, rete fognaria nera, rete idrica e sistema antincendio, rete energia elettrica, rete telefonica, rete gas e banda larga); copia del collaudo di suddette opere di urbanizzazione; copia delle fatture quietanzate di suddetto cantiere depositate presso gli Uffici comunali, protocollate e accettate per la realizzazione delle citate opere di urbanizzazione.

A fondamento dell'istanza, la cittadina dichiarava di essere parte contraente della relativa Convenzione di lottizzazione e di richiedere pertanto l'accesso documentale alla documentazione indicata, per l'espletamento degli adempimenti previsti dalla stessa convenzione, cioè il riconoscimento della propria quota parte dei costi di urbanizzazione primaria, anticipata dalla ditta lottizzante.

Il Comune, al quale il suddetto riesame era stato notificato, nel rispetto del principio del contraddittorio, presentava delle osservazioni evidenziando che il silenzio dell'amministrazione era motivato dal momento di forte criticità in cui versavano le strutture comunali, a causa di gravi carenze di organico. Il Comune informava altresì che la richiesta di accesso agli atti, a seguito della

notifica del riesame al Difensore Civico, era stata presa in carico e che i documenti detenuti ed archiviati erano stati trasmessi all'interessata. Quest'ultima, tuttavia, evidenziava che la documentazione fornita dal Comune risultava parziale, rispetto a quanto richiesto con l'istanza di accesso documentale, mancando la copia delle fatture quietanzate del cantiere.

Il riesame si concludeva con una decisione di accoglimento parziale, con l'invito della pubblica amministrazione a rendere disponibili le fatture necessarie a ricalcolare il contributo dovuto per le opere di urbanizzazione. La decisione veniva motivata sulla base dei seguenti punti.

Il primo concerneva la sussistenza della legittimazione attiva a richiedere l'accesso documentale in capo all'utente, parte della convenzione di lottizzazione stipulata dal Comune (seppur esclusivamente in relazione a degli obblighi circoscritti in un articolo della convenzione stessa). Infatti, la giurisprudenza amministrativa (T.A.R. Sardegna Cagliari, Sez. II, Sent. 26/09/2016, n. 732) riconosce come presente la legittimazione all'accesso documentale nel caso in cui il ricorrente sia parte della convenzione di lottizzazione stipulata con il Comune, posto che la richiesta appare verosimilmente sostenuta dall'interesse del ricorrente stesso all'attuazione piena e integrale delle previsioni contenute nella convenzione di lottizzazione.

Il secondo punto riguardava l'ammissibilità dell'accesso sotto il profilo oggettivo. La convenzione di lottizzazione stipulata tra i proprietari e la pubblica amministrazione viene inquadrata dalla giurisprudenza amministrativa (Cons. Stato, Sez. IV, Sentenza, 02/08/2011, n. 4576) come un accordo integrativo del provvedimento, ai sensi dell'articolo 11 della l. n 241/1990. I documenti richiesti dall'interessata con l'istanza di accesso documentale rientravano quindi nella categoria dei documenti "accessibili", posto che si trattava di atti utilizzati ai fini dell'attività amministrativa, culminata nella stipula della convenzione di lottizzazione.

Il terzo punto, sui cui la decisione si fondava, era l'irrilevanza delle motivazioni espresse dal Comune, a giustificazione del mancato riscontro espresso all'istanza di accesso documentale. Sul punto si evidenziava che la Pubblica amministrazione ha il dovere di concludere il procedimento in maniera espressa e non può addurre un fatto interno alla sua

organizzazione, onde farlo assurgere a causa di forza maggiore, idonea a far venir meno il suo dovere istituzionale di provvedere (si veda sul punto T.A.R. Lazio Roma, Sez. II, 03/01/2018, n. 16).

Infine si evidenziava che i documenti già trasmessi dal Comune alla ricorrente erano parziali, risultando mancanti le copie delle fatture quietanzate depositate presso gli uffici comunali necessarie per calcolare il contributo dovuto per le opere di urbanizzazione primaria ai sensi Convenzione di lottizzazione.

Il Comune non dava ottemperanza a tale decisione di accoglimento parziale, sostenendo di non detenere presso i propri uffici le fatture quietanzate. La pratica veniva comunque archiviata con esito positivo, essendosi risolta comunque in una decisione di accoglimento e in una parziale ostensione dei documenti richiesti dall'interessata.

In un altro caso, un soggetto presentava alla società pubblica ITEA S.p.A. una richiesta di accesso agli atti relativamente alla documentazione posta alla base di alcune decisioni del Consiglio di Amministrazione della Società, aventi ad oggetto l'innalzamento del canone di locazione degli alloggi di edilizia popolare La richiesta era motivata dall'esigenza di comprendere i criteri e le motivazioni sottese alle decisioni applicate, considerato il loro impatto sul bilancio economico della famiglia.

A fronte del mancato riscontro della Società, il cittadino presentava ricorso al Difensore civico avverso il diniego tacito di accesso.

La richiesta di riesame si concludeva con una decisione di accoglimento motivata sulla base della ammissibilità, sotto il profilo oggettivo, della richiesta. Infatti, nella nozione di documenti amministrativi che formano oggetto del diritto di accesso, ai sensi dell'articolo 32, comma 2 della l.p 23/1992, rientra: "qualunque altra specie del contenuto di atti, anche interni, formati dalle pubbliche amministrazioni o, comunque, utilizzati ai fini dell'attività amministrativa", per cui deve escludersi che i verbali del Consiglio di amministrazione non possano formare oggetto di accesso in ragione della loro natura di atti interni. (Vedi Cons. Stato, Sez. VI, 24/02/2005, n. 658 e, in senso conforme, T.A.R. Marche, sez. I, sentenza 12/07/2006 n. 543).

Inoltre, con riferimento alla c.d. motivazione per relationem, l'art. 4, comma 3, della l.p. 23/1992 prevede che se le ragioni della decisione risultano da altro atto dell'Amministrazione richiamato dalla decisione stessa, insieme alla comunicazione di quest'ultima deve essere indicato e reso disponibile anche l'atto cui essa si richiama. I concetti di "richiamo" e "disponibilità", di cui al citato art. 3, comma 3, comportano non già che l'atto amministrativo menzionato per relationem debba essere unito imprescindibilmente al documento o che il suo contenuto debba essere riportato testualmente nel corpo motivazionale, bensì che esso sia reso disponibile a norma di legge, vale a dire che possa essere acquisito utilizzando il procedimento di accesso ai documenti amministrativi, laddove concretamente esperibile (T.A.R. Basilicata Potenza, Sez. I, Sentenza, 11/03/2008, n. 48; T.A.R. Campania Salerno, Sez. II, 23/10/2019, n. 1823; e T.A.R. Campania Napoli, Sez. II, 16/12/2024, n. 7091).

5. SANZIONI AMMINISTRATIVE PER VIOLAZIONE DEL CODICE DELLA STRADA

Sono pervenute all'ufficio del Difensore civico alcune segnalazioni e richieste di chiarimenti, sotto il profilo giuridico, in merito a contestazioni di violazione del codice della strada e relative sanzioni inflitte dall'ente accertatore, costituito, perlopiù, dalla polizia locale.

Premesso che il Difensore civico non ha facoltà di annullare alcuna sanzione (questo potere rientra, infatti, tra le competenze dell'Autorità giudiziaria e, rispetto alla materia de qua, specificatamente al Giudice di pace), l'ufficio ha fornito ai cittadini le delucidazioni richieste e si è attivato presso le Amministrazioni interessate prospettando in taluni casi, con intento anche deflattivo del contenzioso giudiziario, possibili elementi di irregolarità sanabili in via di autotutela.

Nel 2024 il Difensore civico si è rivolto in un caso anche ad un Comune al di fuori del territorio provinciale – nello specifico in Puglia – facendo appello al principio generale di leale collaborazione istituzionale permeante l'agire della Pubblica Amministrazione, in considerazione del fatto

che la Regione Puglia, ad oggi, non ha adottato la legge, attuativa del proprio statuto, disciplinante la figura del Difensore civico.

Nel caso di specie un cittadino trentino, recatosi in vacanza in tale regione nel 2019, ha lamentato di aver ricevuto una cartella esattoriale per un presunto mancato pagamento di una sanzione per violazione del codice della strada, accertata durate il proprio soggiorno. L'istante ha evidenziato, tuttavia, di aver già provveduto al versamento della somma, di cui disponeva di regolare ricevuta emessa dal circuito bancario, a fronte della notifica del verbale di accertamento della violazione, avvenuta cinque anni prima. A seguito della segnalazione del Difensore civico trentino l'ente locale interessato ha riconosciuto l'effettivo pagamento ed ha prontamente provveduto ad inviare ad Agenzia delle Entrate Riscossione una nota di discarico della cartella intestata erroneamente al cittadino.

In un altro caso prospettato all'organismo di garanzia veniva lamentata la trasmissione, da parte di un corpo di polizia locale, di un verbale di contestazione per violazione del codice della strada tramite il servizio postale, nonostante il trasgressore fosse in possesso di un domicilio digitale iscritto all'Indice Nazionale dei Domicili Digitali (INAD), con conseguente imputazione a suo carico delle spese di notifica, rispetto alle quali l'interessato chiedeva uno sgravio. Il Difensore civico è intervenuto presso l'autorità competente, evidenziando l'obbligo, previsto dall'art. 3, comma 2 del decreto interministeriale del 18 dicembre 2017 "Disciplina delle procedure per la notificazione dei verbali di accertamento delle violazioni del codice della strada, tramite posta elettronica certificata" e dalla circolare del 20 febbraio 2018 del Dipartimento di Pubblica Sicurezza del Ministero dell'Interno, in capo all'ufficio da cui dipende l'organo accertatore, di ricercare l'indirizzo PEC del proprietario del veicolo o di altro soggetto nei pubblichi elenchi per notificazioni e comunicazioni elettroniche a cui abbia accesso, nel caso non sia stato comunicato al momento della contestazione.

L'indicata circolare, al paragrafo 2, evidenzia che la normativa non disconosce, in ogni caso, l'efficacia della notifica avvenuta nei modi ordinari senza prima aver esperito il tentativo via PEC, ove si sia perfezionata in conformità alle norme in materia.

La citata circolare precisa, tuttavia, che “in tale ipotesi, in considerazione del disposto di cui al secondo periodo del comma 4 dell’art, 3 bis Codice dell’Amministrazione Digitale, per cui ogni altra forma di comunicazione, diversa da quella effettuata presso il domicilio digitale del destinatario, non può produrre effetti per questo pregiudizievoli, il destinatario conserva la facoltà di richiedere all’organo accertatore la restituzione delle spese di notifica addebitate con il verbale di contestazione, ove corrisposte. In tal caso l’interessato ha l’onere di provare di essere titolare di un valido indirizzo PEC, nonché di averlo inserito in uno degli elenchi ufficiali”. L’ente locale, accogliendo le osservazioni formulate, ha riconosciuto l’indebito pagamento in eccesso ed ha dato seguito alla procedura di rimborso parziale di quanto versato dal cittadino.

6. RELAZIONI INTERNAZIONALI

Nel corso dell’anno 2024 sono pervenute all’ufficio del Difensore civico diverse istanze provenienti sia da cittadini extracomunitari che italiani non autoctoni. Tali richieste sono state – pressoché quasi tutte – originate da un necessità di ricongiungimento familiare.

A questo proposito, preme, in via preliminare, evidenziare che, in base a quanto disposto dall’art. 16 della Legge n. 127 del 15 maggio 1997 (“Legge Bassanini bis”), in attesa dell’istituzione della difesa civica nazionale, i Difensori civici regionali e delle Province autonome svolgono la propria attività anche nei confronti delle Amministrazioni periferiche dello Stato, con esclusione di quelle competenti in materia di difesa, sicurezza ed ordine pubblico. Tuttavia, nonostante il Difensore civico non sia titolato ad agire nei confronti di Consolati ed Ambasciate, trattandosi di amministrazioni centrali operanti nel settore della sicurezza, le richieste pervenute, in particolare quelle connotate da gravi situazioni umanitarie, sono state comunque prese in carico, evitando formalistiche dichiarazioni di incompetenza, in un’ottica di servizio e altresì di leale collaborazione tra pubbliche amministrazioni.

L’istituto del ricongiungimento familiare, così come disciplinato dagli artt. 28, 29 e 29 bis del D. Lgs.vo 286/98 e successive modifiche ed

integrazioni (Testo Unico delle leggi sull'Immigrazione), consacra il diritto a mantenere o a riacquistare l'unità familiare, nei confronti dei familiari stranieri ed è conferito allo straniero che vive in Italia a patto che vengano rispettate le condizioni previste dalla legge.

Lo straniero regolarmente soggiornante nel territorio nazionale, titolare di permesso di soggiorno CE di lungo periodo o di un permesso di soggiorno, in corso di validità, per lavoro subordinato, per lavoro autonomo, per motivi familiari, per asilo, per protezione sussidiaria, per studio o per motivi religiosi, di durata non inferiore a un anno, può presentare istanza per il rilascio del nulla osta al ricongiungimento familiare per determinati congiunti previsti dalla legge:

Lo straniero può chiedere il ricongiungimento per i seguenti familiari:

- coniuge non legalmente separato e di età non inferiore ai diciotto anni;
- figli minori, anche del coniuge o nati fuori del matrimonio, non coniugati, a condizione che l'altro genitore, qualora esistente, abbia dato il suo consenso;
- figli maggiorenni a carico, qualora per ragioni oggettive non possano provvedere alle proprie indispensabili esigenze di vita in ragione del loro stato di salute che comporti invalidità totale;
- genitori a carico, qualora non abbiano altri figli nel Paese di origine o di provenienza, ovvero genitori maggiori di sessantacinque anni, qualora gli altri figli siano impossibilitati al loro sostentamento per documentati, gravi motivi di salute.

Lo straniero che richiede il ricongiungimento familiare deve dimostrare la disponibilità di:

1. un alloggio conforme ai requisiti igienico-sanitari, nonché di idoneità abitativa, accertati dai competenti uffici comunali (eccezion fatta per il ricongiungimento con lo straniero che svolge in Italia un progetto di ricerca scientifica). Nel caso di un figlio di età inferiore agli anni quattordici al seguito di uno dei genitori, è sufficiente il consenso del titolare dell'alloggio nel quale il minore effettivamente dimorerà;

2. di un reddito minimo annuo derivante da fonti lecite non inferiore all'importo annuo dell'assegno sociale aumentato della metà dell'importo dell'assegno sociale per ogni familiare da ricongiungere. Per il ricongiungimento di due o più figli di età inferiore agli anni quattordici ovvero per il ricongiungimento di due o più familiari dei titolari dello status di protezione sussidiaria è richiesto, in ogni caso, un reddito non inferiore al doppio dell'importo annuo dell'assegno sociale. Ai fini della determinazione del reddito si tiene conto anche del reddito annuo complessivo dei familiari conviventi con il richiedente;
3. di un'assicurazione sanitaria o di altro titolo idoneo a garantire la copertura di tutti i rischi nel territorio nazionale a favore del genitore ultra-sessantacinquenne ovvero della sua iscrizione al Servizio sanitario nazionale.

Non è tenuto a dimostrare queste disponibilità lo straniero che ha ottenuto il riconoscimento dello status di rifugiato.

Il nulla osta al ricongiungimento familiare è rilasciato entro centottanta giorni dalla richiesta. Se entro 90 giorni dalla richiesta del nulla osta non arriva una risposta, il familiare all'estero può chiedere direttamente il visto d'ingresso alla Rappresentanza diplomatica o consolare italiana, esibendo la necessaria documentazione comprovante rapporti di parentela, matrimonio, minore età, stato di salute od altri motivi.

È in tale cornice normativa che vanno inquadrati gli interventi dell'Ufficio del Difensore civico – a tutela degli istanti – indirizzati alle Ambasciate ed ai Consolati Italiani nel mondo (soprattutto quelle di Dhaka, Casablanca ed Islamabad).

Un tipico caso, sovente ricorrente, che viene prospettato all'Organo di garanzia, è la richiesta di rilascio del visto per la moglie dell'istante, già residente sul territorio italiano, motivato da impellenti ragioni di ricongiungimento familiare, posto che la medesima ha un lavoro precario che non le consente di vivere dignitosamente. La presenza in loco del coniuge risulterebbe di notevole ausilio al mantenimento di quest'ultima, anche in vista di un potenziale allargamento del nucleo familiare con la nascita di un figlio.

Altra situazione frequente è la richiesta, avanzata da uno od entrambi i nonni, residenti in Italia con il nipote, allo scopo di ricongiungersi con i genitori di quest'ultimo, posto che il bambino è assistito h 24/7 dai primi, i quali rilevano, pressoché quotidianamente, una sua forte angoscia dovuta all'assenza dei genitori, la cui presenza sarebbe di vitale importanza ai fini del suo percorso di crescita.

In base a numerose dichiarazioni degli istanti, pare essere invalsa nella prassi la consuetudine di rivolgersi ad agenzie private facenti da tramite e mediatori tra gli istanti e le Ambasciate, le quali sono in grado di far ottenere degli appuntamenti direttamente con i competenti uffici consolari ai fini del rilascio del visto.

La descritta prassi di bypassare le Ambasciate ed i Consolati parrebbe scaturire da un silenzio perdurante ed inesorabile di questi ultimi nei confronti delle esigenze dei cittadini non autoctoni, cui non residua altra via se non quella di rivolgersi alle agenzie locali al fine di velocizzare la pratica in corso, onde evitare che nel frattempo scada il termine di sei mesi del nulla osta previamente rilasciato dallo Sportello Unico per l'immigrazione di Trento.

Duole, pertanto, rilevare che la maggior parte delle pratiche debbono essere archiviate dall'Ufficio del Difensore civico per mancata risposta.

Nella consapevolezza di non essere titolari di potere coercitivo alcuno, non si abdicherà al doveroso impegno di sollecitare chi di competenza per dare seguito alle previsioni normative.

7. INSERIMENTO LAVORATIVO DI PERSONE CON DISABILITÀ O SVANTAGGIATE

La difesa civica, oltre a rappresentare un organismo di tutela del buon andamento della Pubblica Amministrazione e dei diritti dei cittadini, costituisce spesso per questi ultimi anche un luogo dove poter ricevere un supporto giuridico qualificato, un chiarimento o delle informazioni rispetto a questioni di natura amministrativa che li riguardano o l'indicazione dell'Amministrazione presso cui rivolgersi affinché possano presentare correttamente le proprie istanze.

Nel corso del 2024 al Difensore civico sono pervenute alcune richieste di supporto o di informazioni circa il possibile avviamento o inserimento lavorativo di

persone con disabilità ai sensi della Legge 68/1999. Il Difensore civico in taluni casi ha avviato un confronto costruttivo e chiarificatore con le Amministrazioni preposte, in particolar modo con Agenzia del Lavoro e con l'Azienda Provinciale per i Servizi Sanitari, le quali si sono dimostrate disponibili a prendere in carico le necessità manifestate dai cittadini ed a fornire delucidazioni e suggerimenti con riferimento alle diverse situazioni personali sottoposte.

Attraverso il supporto e l'attenzione dimostrati dal Difensore civico, da un lato, ed i chiarimenti e le soluzioni fornite dagli enti coinvolti, dall'altro, i cittadini fragili e con disabilità, fisiche e psichiche, si sono sentiti ascoltati, compresi e, quindi, rassicurati. Ne è riprova il fatto che, a seguito di questi interventi, non risultano essere pervenute ulteriori richieste da parte delle medesime persone.

Nello specifico, i cittadini si sono rivolti al Difensore civico per avere informazioni riguardo all'istituto dell'avviamento lavorativo ex Legge 68/1999 in generale, agli inserimenti lavorativi presso strutture pubbliche e private ed alla possibilità di presentare ricorso amministrativo avverso il parere – di natura tecnica-sanitaria – espresso dalla Commissione Sanitaria Integrata, contenente le linee progettuali per l'inserimento lavorativo dell'interessato e la tipologia di collocamento mirato.

Alcune volte il Difensore civico ha fornito personalmente le informazioni richieste, delineando il quadro normativo di riferimento, altre volte è intervenuto presso Agenzia del Lavoro al fine di ottenere elementi e indicazioni maggiormente precisi e di natura tecnica.

Analoghi interventi sono stati richiesti anche da parte di persone disoccupate e svantaggiate, interessate a svolgere un'attività, comunque compatibile con le proprie capacità personali. Anche per mezzo del proficuo rapporto con gli Enti locali ed il Servizio per il Sostegno Occupazionale e la Valorizzazione Ambientale della Provincia è stato possibile fornire agli istanti delle rassicurazioni e dei ragguagli in merito al loro inserimento lavorativo in qualità di operatori stagionali nel "Progettone" o nell'ambito dell'Intervento 3.3 D "Progetti occupazionali in lavori socialmente utili per accrescere l'occupabilità e per il recupero sociale di persone deboli".

Un altro caso ha riguardato invece, un cittadino – extracomunitario, divorziato, padre di una bambina di quattro anni e disoccupato da lungo periodo

– si è rivolto all'Organo di garanzia al fine di ottenere un aiuto concreto a trovare un lavoro od a beneficiare di un sussidio economico. Nella fattispecie, lo scrivente ufficio, investito della questione, non essendo titolato ad erogare sussidi né avendo funzioni equipollenti ai centri per l'impiego, ha prontamente preso contatti con la Comunità di Valle di appartenenza e nell'arco temporale di sette mesi circa, grazie anche a svariati interventi dell'assistente sociale nominato in sua tutela, l'interessato è stato in grado di reperire un'occupazione in linea con il suo profilo. L'Ufficio, pertanto, ha proceduto ad archiviare la pratica con esito positivo.

8. PREVIDENZA E ASSICURAZIONI SOCIALI

Come già sopra evidenziato, in base a quanto disposto dall'art. 16 della Legge n. 127 del 15 maggio 1997 ("Legge Bassanini bis"), in attesa dell'istituzione della difesa civica nazionale, i Difensori civici regionali e delle Province autonome svolgono la propria attività anche nei confronti delle Amministrazioni periferiche dello Stato, con esclusione di quelle competenti in materia di difesa, sicurezza ed ordine pubblico.

Tra gli enti statali a cui si rivolge il Difensore civico trentino più frequentemente c'è INPS. Nel 2024 l'organismo di difesa civica è stato interpellato per questioni di diversa natura, attinenti alla sfera di competenza dell'istituto previdenziale, quali ad esempio i trattamenti pensionistici, anche in regime di convenzione internazionale, i contributi, la doppia imposizione fiscale, l'assegno di accompagnamento, la NASPI, il reddito di cittadinanza, l'Assegno Unico e Universale (AUU).

Attraverso quest'ultimo istituto, in particolare, è possibile ottenere un aiuto economico a favore di famiglie con figli a carico fino al compimento dei ventuno anni di età e, in caso di figli con disabilità, senza limiti di età.

In un caso un cittadino si è rivolto al Difensore civico in quanto l'AUU era stato sospeso a seguito del compimento del diciottesimo anno di età del figlio. In base a quanto disposto dall'art. 2, comma 1, lett. b) del Decreto Legislativo 230/2021 l'AUU viene concesso al figlio maggiorenne (comunque minore di ventuno anni) unicamente qualora questi frequenti un corso di formazione, svolga

un tirocinio o un'attività lavorativa con reddito complessivo inferiore a 8.000 euro annui, sia disoccupato o svolga il servizio civile universale.

Nel caso di specie la famiglia aveva dimenticato di integrare la domanda di AUU con la dichiarazione relativa alla frequenza di un percorso formativo del ragazzo e, per tale motivo, l'erogazione mensile è stata sospesa. Attraverso l'intervento del Difensore civico, con il quale è stato segnalato il disguido e dato prova del possesso in capo al ragazzo dei requisiti previsti dal citato d.lgs. 230/2021, è stato possibile avviare con INPS un proficuo dialogo, a seguito del quale l'Istituto ha potuto riaprire la domanda di AUU per permettere all'utente di completare i dati necessari per l'erogazione dell'assegno per il figlio maggiorenne, al fine di poter riconoscere le mensilità pregresse non godute.

Un altro tema (peraltro attualmente molto dibattuto) oggetto di approfondimento da parte del Difensore civico nel corso dell'anno 2024 è stato il divieto di cumulo dei redditi da lavoro e da pensione Quota 100, 102 e 103 fin quando si maturano i requisiti per la pensione di vecchiaia. Sono pervenute al Difensore civico segnalazioni di cittadini ai quali INPS ha revocato la pensione per l'intero anno in cui sono stati percepiti redditi da lavoro, in alcuni casi per attività di durata di poche settimane o addirittura di pochi giorni.

INPS, infatti, ha applicato la circolare n. 117 del 9 agosto 2019, secondo la quale i redditi da lavoro svolto successivamente alla decorrenza della pensione anticipata e fino alla data del perfezionamento della pensione di vecchiaia comportano la sospensione dell'erogazione del trattamento pensionistico nell'anno di produzione dei redditi da lavoro, senza distinguere i periodi di effettivo cumulo tra i diversi redditi. La citata circolare è stata adottata dall'Istituto al fine di chiarire il principio di incumulabilità previsto dall'art. 14, comma 3 del Decreto Legge 4 del 28 gennaio 2014. La norma, infatti, stabilisce che la pensione "non è cumulabile, a far data dal primo giorno di decorrenza della pensione e fino alla maturazione dei requisiti per l'accesso alla pensione di vecchiaia, con i redditi da lavoro dipendente o autonomo, ad eccezione di quelli derivanti da lavoro autonomo occasionale, nel limite di 5.000 euro lordi annui".

Il Difensore civico nei suoi interventi ha osservato come più volte l'Autorità giudiziaria ha rilevato che dall'esame della norma emerge

esclusivamente un divieto di cumulo, mentre la diversa prospettiva da cui muove INPS, secondo il quale l'effetto che conseguirebbe alla percezione di redditi da lavoro dipendente in un anno sarebbe quello di rendere indebito l'intero trattamento pensionistico in tale anno non trova, ad avviso dell'organo giudicante, fondamento normativo positivo e risulta eccedente rispetto alla sola previsione dell'incumulabilità (Trib. Perugia, sez. Lavoro, sent. n. 136, 14.09.2023 e n. 225, 07.09.2023. Dello stesso tenore anche la Corte d'Appello, Perugia, sez, Lavoro, sent. n. 33, 15.03.2023).

Anche la Corte dei Conti ha criticato l'interpretazione di cui alla circolare n. 117/2019, la quale "deve essere disapplicata nel punto in cui pretende di estendere il regime dell'incumulabilità all'intero anno in cui il pensionato abbia svolto attività lavorativa, anche nei casi in cui quest'ultima abbia avuto durata inferiore all'anno, invece che applicarlo ai soli mesi di concomitanza tra pensione e lavoro" (Corte dei Conti Toscana, sent. 263, 03.08.2023).

L'intervento effettuato da questo Difensore civico non ha avuto un esito positivo, dal momento che INPS ha confermato il provvedimento di sospensione adottato, alla luce dell'interpretazione chiarificatrice contenuta nella circolare menzionata.

È opportuno comunque evidenziare che il tema, al momento della stesura di questa Relazione annuale, è ancora oggetto di un acceso dibattito sia in sede politica-legislativa che giurisprudenziale.

Nel dicembre 2024 la Corte di Cassazione ha assunto una posizione conforme a quella di INPS, affermando che in tema di pensione anticipata, la violazione del divieto di cumulo tra redditi pensionistici e da lavoro subordinato – stabilito per la pensione c.d. "Quota 100" dall'art. 14, comma 3, del D.L. n. 4/2019 – comporta la perdita totale del trattamento pensionistico, non solo per i mesi in cui è stata espletata l'attività lavorativa, bensì per tutto l'anno solare di riferimento, in quanto la norma esprime una ratio solidaristica (come affermato nella sentenza della Corte costituzionale n. 234 del 2022), ma in concorso con il fine macroeconomico di creare nuova occupazione ed assicurare ricambio generazionale nella cornice della sostenibilità del sistema previdenziale, sicché l'uscita dal mercato del lavoro deve essere effettiva (Corte Cass., sez. Lavoro, 04.12.2024, n. 30994).

Nonostante tali autorevoli prese di posizione, hanno fatto seguito ulteriori pronunce, anche del Tribunale ordinario trentino, che ritengono maggiormente convincente affermare che il divieto di cumulo non “comporti conseguenze così draconiane come quelle adottate dall’INPS in base alle sue circolari” (Trib. Rovereto, sez. Lavoro, sent., 06.02.2025, n. 3). Secondo un’ulteriore recente pronuncia della Corte di Appello di Trento (sez. Lavoro, sent. 06.02.2025, n. 3) le circolari non possono derogare alle disposizioni di legge e non possono influire nell’interpretazione delle medesime disposizioni. La circolare INPS n.117/2019 deve dunque essere disapplicata in quanto ha imposto una sospensione del trattamento pensionistico non prevista dalla legge.

Secondo il Giudice locale, la Corte Costituzionale nella sentenza n. 234/2022 “non ha dichiarato la legittimità della sospensione della pensione per l' intero anno a fronte della percezione di un reddito da lavoro subordinato, riguardando la pronuncia solo la prospettiva del reddito percepibile nel contesto di un lavoro autonomo. In secondo luogo si ritiene agevole, anche sulla scorta della corretta terminologia giuridica, che il concetto di non cumulabilità non possa esser confuso, come invece pare abbia fatto INPS, con quello di assoluta incompatibilità, tale da determinare la revoca di un intero trattamento pensionistico”. Inoltre, secondo la Corte d’Appello trentina “laddove il legislatore avesse inteso escludere il diritto del pensionato alla percezione della pensione per l'intero anno nel cui ambito è stata svolta la prestazione lavorativa, lo avrebbe detto espressamente, anche in considerazione della rilevanza di un simile effetto rispetto ad una prestazione sottoposta alla tutela costituzionale, di rango vitale per la persona in quanto finalizzata a fornire mezzi di sussistenza al lavoratore fuoriuscito dal mondo del lavoro accettando un sacrificio reddituale. Il sacrificio sarebbe enorme, in quanto, attraverso un atto della pubblica amministrazione che non può assurgere a fonte di diritto, verrebbe imposto un sacrificio non previsto da alcuna norma, che priverebbe di fatto il pensionato dei pur minimi mezzi di sussistenza per un anno intero pur in presenza – nel caso specifico – di redditi di importi assai contenuti e riferiti a periodi di lavoro circoscritti nel tempo”.

La questione è infine nuovamente stata posta all’attenzione della Corte Costituzionale, la quale si dovrà pronunciare, non prima del prossimo autunno,

sulla legittimità costituzionale dell'art. 14, terzo comma D.L. 4/2014, come interpretato dalla Corte di Cassazione nella pronuncia n. 30994/2024, con riferimento agli artt. 2, 3, 38 secondo comma, 117 primo comma della Costituzione.

L'organo di garanzia è stato poi investito anche di una questione concernente alcune criticità, sollevate dall'istante, riscontrate in sede di accesso all'assegno unico provinciale di cui quest'ultimo risultava beneficiario ex art. 28 della l.p. 29 dicembre 2016, n. 20.

Da una sommaria ricostruzione dei fatti fornita all'Ufficio del Difensore civico direttamente dal cittadino, pare che l'Agenzia provinciale per l'assistenza e la previdenza integrativa avrebbe proceduto ad erogare a quest'ultimo la quota relativa all'assegno unico provinciale fino a febbraio 2021 incluso; la medesima avrebbe poi revocato l'assegno nel mese di marzo 2021 in quanto, nel prosieguo, sarebbe emersa la necessità di un ricalcolo dello stesso o – più dettagliatamente – di una stima del reddito di cittadinanza sino ad allora percepito. Nel frattempo INPS avrebbe notificato a quest'ultimo una richiesta di restituzione di quanto indebitamente percepito per un importo totale abbastanza rilevante.

L'istante, tuttavia, non comprendeva le ragioni per le quali sarebbe stata necessaria la suddetta stima a seguito della cessazione di tale sussidio economico a partire dal primo gennaio 2024 (legge 29 dicembre 2022, n. 197 – art. 1, comma 313).

La prefata disposizione, infatti, prevede: "Nelle more di un'organica riforma delle misure di sostegno alla povertà e di inclusione attiva, nell'anno 2023, la misura del reddito di cittadinanza di cui agli articoli da 1 a 3 del decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4 convertito, con modificazioni, dalla legge 28 marzo 2019, n. 26, è riconosciuta nel limite massimo di sette mensilità e comunque non oltre il 31 dicembre 2023. Il limite temporale di cui al primo periodo non si applica per i percettori del Reddito di cittadinanza che, prima della scadenza dei sette mesi, sono stati presi in carico dai servizi sociali, in quanto non attivabili al lavoro. Nelle ipotesi di cui al secondo periodo, ai fini del prosieguo della percezione del Reddito di cittadinanza fino al 31 dicembre 2023, i servizi sociali, entro il suddetto termine di sette mesi e comunque non oltre il 30 novembre 2023, comunicano all'INPS tramite la piattaforma GePI l'avvenuta presa in carico".

Il cittadino, pertanto, ha sollecitato un intervento dell'ufficio al fine di conoscere le motivazioni poste a fondamento della ricostruzione del quantum relativo all'assegno unico provinciale di sua competenza, anche in relazione a possibili forme di tutela della propria posizione.

L'Agenzia provinciale per l'assistenza e la previdenza integrativa, a riscontro dell'intervento dell'Organo di garanzia, ha illustrato dettagliatamente le modalità di determinazione e quantificazione della quota spettante al cittadino dell'assegno unico ed ha proceduto a liquidare l'importo residuo.

Il Difensore civico ha così potuto archiviare la pratica con esito positivo.

9. RESPONSABILITÀ MEDICO PROFESSIONALE

Anche nel corso dell'annualità 2024 è pervenuta un'istanza inerente la responsabilità medico-professionale.

Quando si parla di questo tipo di responsabilità ci si riferisce ad un obbligo del professionista sanitario di rispondere per eventuali danni causati al pazienti a causa di errori, omissioni o condotte non conformi alle c.d. leges artis (per l'appunto, le regole dell'arte medica).

In particolare, nel caso di specie l'istante ha prospettato all'ufficio del Difensore civico un caso di mancato tempestivo riconoscimento da parte del personale medico dell'APSS della patologia da cui è affetto il figlio di quest'ultimo – con conseguenze invalidanti – per effetto del ritardo diagnostico – sul processo di crescita e di sviluppo delle abilità linguistiche ed espressive.

L'organo di garanzia, investito della questione, ha preso atto del fatto che la medesima si instaura nel più generico tema della malpractice sanitaria, involgente l'esame di profili di pura rilevanza penale e civile (ex artt. 6 e 7 legge n. 24/2017) devoluti alla cognizione dell'Organo giudiziale, sottratti, quindi, alle competenze del Difensore civico, quale garante dell'imparzialità e del buon andamento della Pubblica Amministrazione e, più in generale, quale figura di raccordo tra cittadino ed ente pubblico.

Si tratta, infatti, di compiti che trovano puntuale esplicitazione – alla luce della legge provinciale istitutiva dell'organo di garanzia (l.p. 28/1982) – in un'attività di impulso e sollecitazione nei confronti della Pubblica

Amministrazione e che si sostanziano nella segnalazione, su richiesta o sua sponte, di abusi, disfunzioni, omissioni, inefficienze, carenze e ritardi.

Sono, comunque, funzioni di sollecito in un contesto di "moral suasion", sia persuasivo che deflattivo del contenzioso a tutela dei citati principi di buon andamento ed imparzialità dell'amministrazione di cui all'art. 97 della Costituzione. Del resto il Difensore civico non è titolato ad annullare o revocare atti, né ha poteri coercitivi o sanzionatori (se non disciplinari ex comma 4, art. 3, l.p. 28/1982).

Non potendo entrare nel merito della discrezionalità e delle scelte operate dal personale medico sanitario, pertanto, l'Ufficio ha reso edotto di ciò l'istante archiviando la pratica con fornite informazioni.

10. ESPROPRIAZIONI

L'ufficio del Difensore civico è stato investito di questioni in materia di espropriazione.

In particolare, in un caso il cittadino, proprietario di un fondo, confinante a monte con il relitto della SP 65 derivante dalla ex "curva del roccolo" – ad oggi destinato ad area di servizio per le attività di manutenzione stradale – si è rivolto al Difensore civico segnalando l'impossibilità di accedere al citato fondo agricolo a causa dell'installazione di un guardrail – avvenuto con somma urgenza ai fini della messa in sicurezza della predetta curva in seguito ad uno smottamento nei giorni della Tempesta Vaia (27-30 ottobre 2018).

L'interessato, pertanto, ha sollecitato affinché la Provincia si attivasse al fine di garantire un accesso praticabile alternativo dalla strada sottostante SP 31 sino al fondo in parola. L'istante, inoltre – in alternativa – ha richiesto di essere risarcito per la chiusura dell'accesso carrabile dalla parte superiore del fondo, le pratiche notarili per l'accatastamento atte a sancire il diritto di proprietà della porzione necessaria per l'accesso carrabile attraverso il fondo, le spese per l'acquisto della porzione di terreno, le spese per il tecnico incaricato del progetto di frazionamento e le spese relative ai lavori necessari per rendere praticabile l'accesso con i mezzi.

Il Servizio Opere Stradali e Ferroviarie, nel prendere atto della citata nota, ha riscontrato che ad oggi non risultano accessi autorizzati dalla Provincia alla

suddetta p.f. e che le notevoli pendenze delle aree interessate pregiudicano, ora come in passato, ad un qualsiasi accesso carrabile ma che verosimilmente si ritiene attuabile il ripristino di un accesso pedonale.

L'Organo di garanzia è così intervenuto al fine di ottenere chiarimenti e ragguagli in primis in ordine alla chance di ottenere un accesso carrabile alternativo dalla SP 31 al fondo di proprietà, nonché ai tempi di effettuazione degli adempimenti in cui si articola il procedimento espropriativo in esame ai fini del perfezionamento dello stesso ai sensi della l.p. 6/1993.

L'Ufficio, pertanto, ha richiesto a chi di competenza di conoscere i tempi di conclusione del procedimento di esproprio adeguando la situazione di fatto a quella di diritto ed ha espresso una posizione di condivisione delle doglianze espresse dal cittadino, tavolarmente ancora proprietario del terreno in questione.

È noto, infatti, che: "la realizzazione dell'opera pubblica in un fondo illegittimamente occupato non determina, per il mero fatto della sua successiva "irreversibile trasformazione", il passaggio della proprietà del bene all'Amministrazione. Tale effetto presuppone necessariamente l'espletamento ed il completamento di una legittima procedura ablativa, da concludersi con un atto adottato nelle forme e nei termini di legge: decreto di esproprio, cessione volontaria, o, anche, eventualmente, successiva acquisizione sanante ex art. 42 bis T.U. espropriazioni 327/2001". (TAR Cagliari, Sez. II, 14.05.2020, n. 273, T.A.R. Lecce, Sez. III, 16.05.2014, n. 1238).

L'Agenzia Provinciale per le Opere Pubbliche, a riscontro della nostra precedente nota, ha confermato che verrà corrisposta la sola indennità di esproprio. Il Difensore Civico, dunque, dopo aver reso edotto il cittadino del buon risultato ottenuto, ha potuto archiviare la pratica con esito positivo.

11. ACQUE PUBBLICHE ED OPERE IDRAULICHE

Nel 2024 è pervenuta un'istanza in materia di acque pubbliche ed opere idrauliche.

In particolare, nel caso di specie si sono rivolte all'Ufficio del Difensore Civico due sorelle comproprietarie di un immobile.

Le medesime hanno formulato una richiesta di concessione di utilizzo della derivazione di acqua potabile dalla sorgente Laghetto che, nel

concreto, si è sostanziata in un allacciamento già perfezionato con accollo delle spese in capo a queste ultime.

Perdurando il silenzio dell'amministrazione comunale a fronte della predetta istanza, le cittadine si sono rivolte all'Organo di garanzia al fine di ottenere un riscontro.

Le stesse hanno rilevato che con determinazione dirigenziale la Provincia aveva concesso al Comune, fatti salvi i diritti dei terzi ed entro i limiti di disponibilità dell'acqua, la facoltà di estendere il diritto di derivazione d'acqua relativamente alla sorgente Laghetto in C.C. Ruffrè, ad uso potabile, ad altre pp. ed. del C.C. Sarnonico, "(…) riservandosi la possibilità di allacciare altri edifici qualora si evidenzi la necessità, in seguito ad eventuale sviluppo insediativo di tale località, mantenendo le stesse condizioni dei censiti del comune e con eventuali limitazioni nei casi di carenza d'acqua (…)".

Le istanti, peraltro, hanno osservato che già in passato l'Amministrazione comunale aveva proceduto ad autorizzare l'utilizzo di derivazione di acqua potabile a favore di un proprietario di una p.ed. confinante, essendo emersa la necessità di approvvigionamento idrico a seguito di uno sviluppo insediativo della suddetta località.

Le medesime hanno dichiarato di impegnarsi alla sottoscrizione del contratto di fornitura in ottemperanza alle norme vigenti, ivi compreso il Regolamento comunale per il servizio pubblico di acquedotto, nonché nel rispetto di diritti di terzi.

L'Ufficio ha così invitato il Comune- quale titolare della concessione di derivazione di acqua per alimentazione dell'acquedotto potabile comunale – a valutare l'istanza delle cittadine.

Il Comune, pur con tempistiche alquanto dilatate – imputabili al fatto che nel frattempo si è trovato in regime di Commissariamento – ha autorizzato con deliberazione ad hoc il suddetto allacciamento.

Il Difensore Civico, pertanto, ha potuto archiviare la pratica con esito positivo e con gran soddisfazione da parte delle istanti.

12. EDILIZIA ABITATIVA

L'attività del Difensore civico si rivolge spesso nei confronti della società di sistema, ITEA Spa, in ragione, soprattutto della debolezza economica degli utenti che si trovano a fruire di tali servizi pubblici e della rilevanza del diritto all'abitazione.

Il problema casa è fortemente connesso alla crisi economica ed al disagio sociale che, soprattutto negli ultimi anni, si è fatto sentire anche a livello locale, causando un incremento nelle richieste di assegnazione di alloggi pubblici, in parte anche dovuto all'insostenibilità dei costi di locazione degli immobili sul libero mercato, ed in parte all'irreperibilità di appartamenti che vengono preferibilmente locati tramite formule "air b&b stagionali" piuttosto che con un contratto a lungo termine.

Premesso che il Difensore civico non ha potere di imperio alcuno nei confronti della Pubblica Amministrazione, essendo la sua una moral suasion in linea con l'art. 97 della Costituzione che postula il principio di buon andamento, l'ufficio dell'Ombusdman trentino ha fornito ai cittadini le delucidazioni richieste e si è attivato presso ITEA con interventi volti ad ottenere riscontri che non lasciassero spazio a dubbi o perplessità.

Si evidenzia, a tal proposito, che i rapporti tra ITEA Spa e l'ufficio del Difensore civico sono sempre stati improntanti alla correttezza e alla cooperazione, posto che la Società ha sempre risposto espressamente agli interventi prospettati dal Difensore Civico.

Si svolgono di seguito alcune considerazioni su alcuni casi più significativi e rappresentativi.

In un caso prospettato all'organo di garanzia sono state segnalate problematiche inerenti la gestione dei rifiuti in un noto quartiere del Comune di Rovereto.

In particolare, le aree adibite a raccolta rifiuti sono state invase da masserizie che Dolomiti Ambiente s.r.l. – la società del Gruppo Dolomiti Energia che a livello locale si occupa dei servizi di igiene ambientale e raccolta dei rifiuti – ha denegato di raccogliere in quanto non dotati di TAG, così creando una situazione di degrado ambientale e rappresentando un pericolo igienico – sanitario per l'intera comunità ivi residente.

In seguito alla suddetta segnalazione, ITEA ha dichiarato di esser più volte intervenuta presso lo stabile interessato chiedendo diversi interventi di pulizia dell'isola ecologica utili a ripristinare e, dunque, assicurare delle condizioni igienico sanitarie adeguate.

Non sussistendo i presupposti per ulteriori interventi, avendo la Società rimosso tempestivamente le masserizie, lo scrivente Ufficio ha archiviato la pratica con esito positivo.

In un altro caso, invece, l'istante ha richiesto un nostro intervento in quanto ha riscontrato delle criticità relative al funzionamento ed alla pulizia della caldaia, nel contempo dolendosi di aver dovuto sostenere i relativi costi.

ITEA, tuttavia, investita della questione, nel prendere atto del nostro intervento, in quell'occasione ha rilevato che i costi sono di esclusiva spettanza del conduttore, come prevede la lettera e) del punto 3.2 del "Quadro delle spese negli immobili gestiti da ITEA", che riporta quanto segue:

"e) pulizia della caldaia, del bruciatore, e dello scambiatore, del bollitore e della canna fumaria", risultano essere a carico del conduttore dell'alloggio.

Pertanto l'Ufficio ha archiviato la pratica per fornite informazioni.

Un'altra vicenda – abbastanza emblematica – vede protagonista una famiglia non autoctona assegnataria di un alloggio ITEA, in esito dell'accoglienza dei medesimi nell'ambito del progetto SAI (Sistema Accoglienza Integrazione) – in ottemperanza al decreto ministeriale d.d.18.11.2019 disciplinante le "Modalità di accesso degli enti locali ai finanziamenti del Fondo nazionale per le politiche ed i servizi dell'asilo ed il funzionamento del Sistema di protezione per titolari di protezione internazionale e per i minori stranieri non accompagnati (Siproimi)".

Il suddetto nucleo familiare gode dello status di rifugiato e, pertanto, di tutte quelle forme di tutela che dal medesimo discendono, ivi compreso il diritto d'asilo di cui all'art. 10, comma 3, della Costituzione: "Lo straniero, al quale sia impedito nel suo paese l'effettivo esercizio delle libertà democratiche garantite dalla Costituzione italiana, ha diritto d'asilo nel territorio della Repubblica, secondo le condizioni stabilite dalla legge".

Gli istanti, pertanto, si sono rivolti al Difensore civico per segnalare la forte preoccupazione che potrebbe sorgere dal potenziale esperimento – da parte dell'ente competente – di un'azione di sfratto ex 657, secondo comma, cod.proc.civ., posto che il nucleo familiare si sarebbe potuto trovare da un giorno all'altro senza una casa.

I genitori, inoltre, hanno colto l'occasione per esprimere la propria preferenza a permanere nello stesso alloggio ove già risiedevano, così chiedendo un rinnovo del medesimo contratto di locazione od, in alternativa, l'assegnazione di un diverso alloggio purché nelle immediate adiacenze delle scuole frequentate dai figli.

Il Dipartimento Salute e politiche sociali della P.A.T., tuttavia, pur nella consapevolezza delle concrete difficoltà da parte del nucleo familiare di accedere al mercato mobiliare in questo particolare e delicato momento storico, non ha accolto l'istanza ed ha orientato i medesimi alla ricerca di una nuova soluzione alloggiativa. In base alla normativa vigente, infatti, i beneficiari del progetto SAI possono accedere al progetto una sola volta ed un potenziale rinnovo del contratto significherebbe creare una palese disparità di trattamento.

Non essendo censurabile sotto il profilo giuridico, l'Ufficio del Difensore Civico non ha potuto che prenderne atto archiviando la pratica per fornite informazioni.

Un'altra vicenda di cui è stato investito l'ufficio del Difensore civico riguardava una signora che lamentava la presenza, nella camera da letto della propria abitazione, di estese infiltrazioni di acqua che avevano provocato lo scrostamento dell'intonaco e l'insorgenza di crepe nelle pareti interessate. Tale situazione sussisteva da quasi 3 anni ed era stata oggetto di numerose segnalazioni. L'Ufficio ha effettuato un intervento scritto, invitando ITEA ad adottare le opportune iniziative al fine di accertare la causa delle infiltrazioni ed ad adottare gli interventi risolutivi di competenza. Dopo una serie di interlocuzioni scritte con la Società, questa riscontrava comunicando di aver effettuato un sopralluogo e di aver rintracciato la causa dell'infiltrazione (una perdita nella tubatura del rubinetto della cucina nell'appartamento sovrastante quello della Signora); l'appartamento era stato quindi tinteggiato, a spese della

società stessa. Non essendo necessari altri interventi la pratica veniva archiviata con esito positivo.

Un caso simile riguardava una Signora, residente in un alloggio ITEA che lamentava la presenza di rilevanti problemi di infiltrazioni di acqua e di muffa che rendevano estremamente insalubre l'alloggio, sia per la Signora che per la figlia minorenne con lei convivente affetta da problemi respiratori. La Signora aveva più volte segnalato la problematica relativa alla muffa persistente e strutturale, ma senza ottenere soluzioni e si era dunque rivolta al Difensore civico chiedendo di intervenire.

All'intervento del Difensore Civico, ITEA riscontrava espressamente, evidenziando di aver effettuato un sopralluogo nel corso nel quale non era emersa la presenza di infiltrazioni strutturali che potevano causare la proliferazione della muffa, la cui presenza, ad avviso della società, sembrava piuttosto addebitabile alla condotta dell'inquilina che aveva omesso i necessari interventi di manutenzione Infatti a norma del regolamento ITEA, è compito dell'inquilino mantenere l'alloggio pulito, adottando ogni misura idonea a prevenire il problema delle muffe e farsi carico della loro pulizia.

ITEA invitava poi la Signora a procedere agli interventi di eliminazione della muffa e alla successiva imbiancatura, documentando lo stato di fatto. Non essendo necessari ulteriori interventi, la pratica veniva archiviata.

13. ACCESSO AL SERVIZIO DI TRASPORTO SCOLASTICO

Il Difensore Civico si è occupato di un caso riguardante l'accesso al servizio di trasporto scolastico. A tal proposito, come statuito dalla giurisprudenza amministrativa (vedi T.A.R. Lombardia, Brescia sez. II, 28/8/2014 n. 918; Consiglio di Stato col Parere n° 403 del 15/03/2021), l'istituzione del servizio scuolabus serve a garantire l'effettività del diritto allo studio in assenza di collegamenti con mezzi pubblici. Inoltre il servizio di trasporto scolastico costituisce anche un importante strumento volto ad assicurare l'equilibrio tra attività professionale e vita familiare per i genitori, un diritto che, recentemente, ha trovato riconoscimento a livello europeo (vedi Corte di Giustizia dell'Unione Europea, Sez. 7, 16 maggio 2024, n. 673/22 – C-673/22).

Il caso prospettato riguardava una signora, madre di una bambina frequentante la scuola primaria nel Comune di residenza. La Signora si era rivolta al Difensore civico, lamentando di essersi vista negare, da parte del Servizio mobilità pubblica della Provincia autonoma di Trento, l'attivazione del servizio di trasporto scolastico per una distanza dalla residenza da 500 a 1000 metri. In particolare, l'Amministrazione aveva comunicato il diniego, sostenendo che la domanda della Signora fosse pervenuta fuori termine e che non fossero rispettati i requisiti di distanza minima di 1000 metri tra la scuola e la residenza.

A tal proposito, la deliberazione di Giunta provinciale n 4 del 10/01/2022 stabilisce, quale criterio di preferenza per l'ammissione al trasporto pubblico con pulmino da casa a scuola, la maggiore distanza tra domicilio e scuola. In particolare la deliberazione dispone che, in via generale, tenuto conto della funzione di mobilità (che solo in via secondaria diviene anche funzione di "custodia") da attribuirsi al trasporto scolastico, possono essere promossi ed istituiti servizi speciali di trasporto alunni, in assenza di adeguati servizi di linea urbani o extraurbani, purché la distanza dall'abitazione alla sede scolastica sia superiore a km 0,5 per gli alunni delle scuole dell'infanzia e km 1 per gli alunni delle scuole primarie e secondarie di primo grado. A servizio istituito è ammesso il trasporto di alunni aventi dimora a distanza minima di 500 metri dalla sede scolastica, anche non di utenza compatibilmente con la disponibilità di posti sul mezzo e purché ciò non comporti variazioni in termini di orario e di percorso del servizio già attivato per gli utenti aventi diritto".

La figlia della Signora presentava tutti i requisiti previsti dalla deliberazione, essendo residente nel Comune, ad una distanza di più di 800 metri dalla scuola, ed avendo presentato la domanda nei termini di legge, sebbene tale domanda non fosse pervenuta in termini al Servizio mobilità, per un errore imputabile alla segreteria della scuola primaria.

Il Difensore civico interveniva nei confronti del Servizio mobilità pubblica della Provincia autonoma di Trento, evidenziando l'illegittimità del diniego adottato dall'amministrazione, sulla base dei criteri enunciati nella suddetta deliberazione.

A seguito di alcune interlocuzioni, scritte e orali con l'ente di competenza, finalizzate a chiarire la situazione di fatto, il Servizio mobilità pubblica riscontrava, infine, positivamente ammettendo la bambina al servizio di trasporto scolastico e contestualmente revocando l'ammissione disposta in favore di altra alunna, in considerazione della minore distanza di questa tra la residenza e il plesso scolastico. Non essendo necessari altri interventi da parte dell'ufficio, a risoluzione della problematica prospettata, la pratica veniva archiviata con esito positivo.

14. RAPPORTI DEL DIFENSORE CIVICO CON IL SISTEMA "PARA-PUBBLICO"

Un tema ricorrente, nell'ambito della difesa civica, è quello dei rapporti dei cittadini con il settore sempre più esteso del para-pubblico: cioè quelle entità che, pur nate con risorse – benché variabili, quanto a percentuali – della collettività, soggette a peculiari forme di rapporto istituzionale con l'Ente pubblico, dirette fruitrici di beni pubblici e dedite a fini intrinsecamente connessi alla cosa pubblica, che tuttavia finiscono, in ultima analisi, per rispondere a logiche eccessivamente sbilanciate in senso privatistico.

Si pensi alle società in house, alle partecipate, soprattutto a quelle che operano in settore essenziali per la collettività come quello dell'energia elettrica o del gas, o ancora alle APT, ecc. La natura ibrida di questi enti è tale che, salvo il senso di responsabilità di chi li dirige, non di rado il profilo economico dell'attività svolta propizia la carenza di un'autentica cultura del rapporto di servizio – ovviamente nel segmento di rilievo pubblico – a favore della collettività.

In questa sede non si propongono valutazioni assolute, ma piuttosto mirate sulla casistica sottoposta alla difesa civica dagli interessati. È dunque chiaro che le criticità settoriali che è stato possibile rilevare come difesa civica con riguardo alle carenze di un adeguato senso della res publica – non solo professata come facile flatus vocis – non possono essere assolutizzate.

È altresì vero, esemplificando, che quando una società replica in maniera più o meno esplicita al Difensore civico di essere soggetta a moduli

privatistici, eludendo la trattazione di questioni che coinvolgenti profili di interesse pubblico che di contro richiederebbero chiarezza, o elude, poniamo, l'ufficialità adottando atti ambigui e tenendoli per un certo lasso di tempo occulti alla collettività – che pur subirà delle ricadute dagli atti stessi – ma al contempo li trasmette per vie traverse ai propri interlocutori nell'ambito delle istituzioni; è evidente che tali opzioni operative suscitano degli interrogativi di più ampio respiro sui paradigmi che improntano l'azione di questi soggetti e sull'assenza, in linea di principio, di autentici strumenti di verifica del loro operato.

Il che, consequenzialmente, induce a meditare soprattutto sull'opportunità di porre un rimedio per evitare la creazione di sacche troppo estese di non-responsabilità ed opacità del para-pubblico dinanzi alla collettività.

Indubbiamente sarebbe facile replicare che secondo i moduli di settore questi soggetti rispondono comunque; è di contro vero che, dietro allo schermo del diritto privato, è possibile gestire con enormi margini di indeterminatezza questioni che meriterebbero una ben maggiore trasparenza e conseguenti, proporzionate possibilità di confronto.

In quest'ottica, sempre nella prospettiva di segnalare questo allontanamento della PA e comunque dei servizi pubblici dalla cittadinanza, non si deve dimenticare che il sistema vigente, poco permeabile alle esigenze della civitas ed al sempre proclamato principio di sussidiarietà, prevede ad esempio che le vertenze con l'utenza in tema di somministrazione della energia elettrica – e non solo – siano gestite da un'autorità centrale, l'ARERA, remota e caratterizzata dalla – spesso – scarsa funzionalità delle trattazioni attuabili esclusivamente online. Non serve ripetere le considerazioni più volte riportate in questa relazione sulle problematiche che nascono dall'uso forzoso ed esclusivo del sistema digitalizzato.

Venendo alla concretezza dei rapporti con questi enti, in passato il Difensore civico, pur riuscendo a risolvere un caso specifico sottoposto alla sua attenzione, si era sentito replicare dalla società sua interlocutrice che la materia dell'energia elettrica viene gestita dalla società stessa in veste di

società commerciale, con l'ulteriore specificazione che quello in esame non è un servizio pubblico: con ciò la difesa civica si è chiaramente sentita negare la propria competenza in questo settore.

Il che è parso singolare. A fronte, infatti, da un lato di un'autorità di mediazione priva di poteri coercitivi come lo è il Difensore civico; e dall'altro di un grave disservizio che un cittadino non riusciva a risolvere a causa di reiterati errori ed impermeabilità del sistema societario in questione alle sue richieste, ci si sarebbe attesi solamente un atto di resipiscenza istituzionale. Cioè un ripristino della correttezza e della legittimità di un'azione che chiaramente andava a detrimento del singolo cittadino, ma in ultima analisi anche della collettività servita da quella società, operativa nel settore di servizi di rilievo locale e partecipata di maggioranza da Provincia e Comuni; e questo senza dimenticare che oltre alla partecipazione diretta in questi casi è operativo molto spesso il sistema, per così dire, di scatole cinesi delle partecipazioni indirette.

Nel caso dell'idroelettrico, inoltre, è ancora più evidente l'esistenza di un interesse pubblico ad un controllo se si considera la connessione necessaria fra i beni impiegati per produrre energia e la loro natura: acque e monti, anzitutto, che ad oggi non sono beni privati delle società e prima ancora le ingenti opere realizzate in passato dall'Ente pubblico per ottenere l'energia, tutti elementi, questi, che mal si conciliano con la conclusione che un servizio assolutamente essenziale, nell'attuale contesto sociale e produttivo, non costituisca un servizio pubblico.

Stesso ragionamento, mutatis mutandis, vale a maggior ragione per il servizio idrico.

Un traguardo migliorativo – per quanto modesto – dell'attuale assetto di rapporti fra la cittadinanza e queste società/entità, un traguardo che potrebbe essere raggiunto dall'ente pubblico nel contesto del territorio trentino, sarebbe quello ad es. di stabilire il Difensore civico quale soggetto competente per la mediazione a livello locale, radicato sul territorio e specializzato da lunga data nella mediazione, per l'appunto, per la risoluzione delle controversie con i cittadini.

La questione andrebbe ovviamente studiata senza dimenticare il presupposto di una casistica in cui, come anticipato, gli Enti pubblici – PAT e Comuni – hanno quote, ora significative ora di assoluta maggioranza, nelle realtà societarie che gestiscono dati settori.

Se poi la fattispecie cui sopra si è fatto cenno è anteriore al 2024, anno cui si riferisce questa relazione, resta comunque un momento di inceppamento del sistema che ha inciso a cascata sulle attività degli anni a seguire e che comunque si è riproposto, in altra forma, anche nel 2024 appunto.

Recentemente, infatti, nel contesto di attività svolte da una società in house che aveva assunto un atteggiamento poco trasparente nei riguardi di un cittadino che lamentava date spese in materia di servizio idrico – ovviamente il problema della trasparenza trascendeva il caso concreto ed aveva una valenza generale – la risposta equivoca, inadeguata, eppure significativa della società stessa, è stata – fra l'altro – che il Difensore civico conosce bene le logiche dell'affidamento in in-house.

Risposta volutamente ambigua che comunque è difficile non leggere come un invito a non disturbare. Il Comune coinvolto nella vicenda, essendo parte – sia pur minima – della compagine societaria de qua sembrava aperto ad intavolare una discussione con la società stessa al fine di chiedere una reale disponibilità a rapportarsi in maniera trasparente con i cittadini, superando metodi autoreferenziali ed elusivi. Dai dati disponibili risulta invece che alla fine non abbia fatto niente, benché vi fosse la piena consapevolezza delle criticità verificatesi.

È chiaro che l'opzione qui proposta di revisione critica di prassi più o meno consolidate non è, per così dire, indolore: comporta degli oneri di studio, la volontà di rivedere linee operative problematiche, la disponibilità dell'Ente pubblico a rendersi sgradito, se necessario, alle società in-house, o comunque partecipate.

Ebbene, in questi contesti la presenza di una difesa civica che, per quanto priva di poteri coercitivi, a fronte di posizioni caratterizzate da una cortesia formalistica – ma in effetti carenti di una reale attenzione ai problemi segnalati – sia legittimata ad insistere, sarebbe di aiuto sia anzitutto alla

cittadinanza; sia alla PA che partecipa a queste compagini para-pubbliche e che finisce per restare succube di logiche inadeguate; sia infine alle stesse società che, costrette in un certo senso ad analizzare seriamente – non dunque fornendo indicazioni di circostanza – le questioni loro sottoposte, troverebbero, se soggette a queste attività di mediazione, uno spunto apprezzabile per migliorare il proprio servizio.

Un'ipotesi di studio che merita di essere valutata è quella dell'adozione di strumenti normativi e statutari che prevedano la competenza del Difensore civico a dirimere le controversie in situazioni in cui, al netto di definizioni nominalistiche, siano coinvolti cittadini in un quadro che implichi – come negli esempi fatti del servizio elettrico e del servizio idrico – attività e servizi di rilievo, comunque denominato, pubblico.

Ciò anzitutto al fine di evitare in radice attriti istituzionali là dove la competenza del Difensore civico sia già predicabile a prescindere dalla natura privatistica del soggetto coinvolto, che di contro cerchi di sottrarsi ad un confronto trincerandosi dietro al diritto privato.

In secondo luogo si potrebbe svolgere un servizio che al momento, in linea di stretto diritto, non rientra nel perimetro della difesa civica, là dove in effetti, pur trattandosi di attività e servizi pubblici – intesi come tali in senso sostanziale, anche se non necessariamente formale – i cittadini si trovino esposti, senza una vera tutela a livello territoriale, agli errori o alle imposizioni di natura “commerciale” di questi enti/società del para-pubblico. In ogni caso solo il legislatore statuale potrebbe compiere una autentica operazione di riordino dell'intero settore del para-pubblico, compatibilmente con il margine di manovra permessogli a livello europeo: e qui l'ambizione di riformare la materia per garantire un adeguato quoziente di tutele di marca pubblicistica sarebbe ampiamente giustificata.

È comunque indubbio – ed è questo ciò che conta – che l'alto tasso di componente privatistica di servizi che, ex adverso, hanno un rilievo pubblicistico evidente – e a volte persino essenziale – richiederebbe una revisione della materia anzitutto a livello definitorio, dato il coacervo di opinioni e di criticità che si è venuto a formare, in particolare, sul tema dei servizi pubblici e di pubblica utilità.

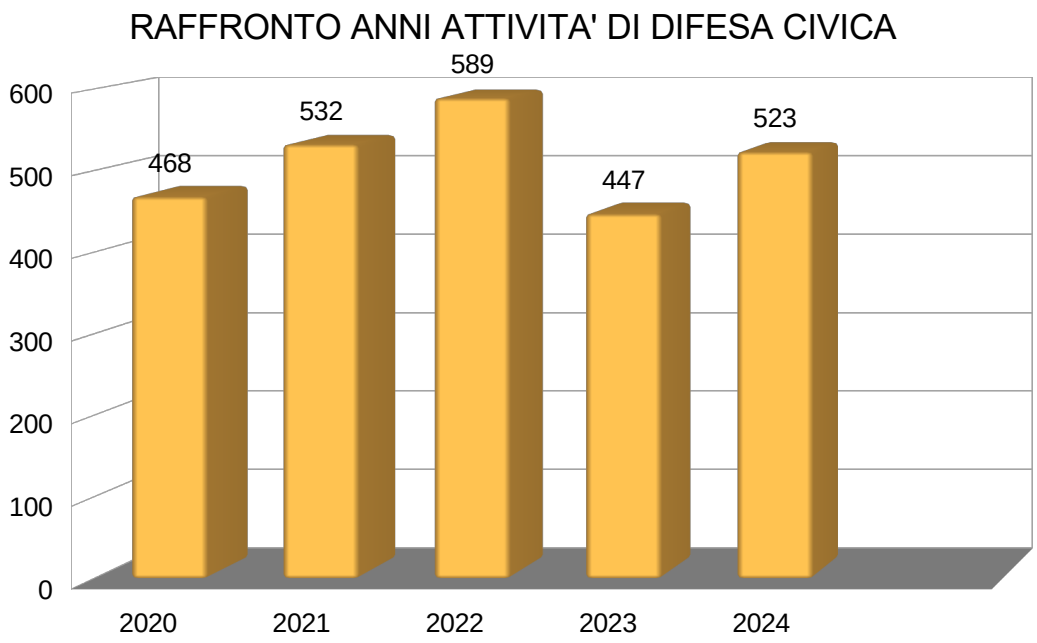
Questa materia assume rilievo nazionale e diviene pertanto oggetto di trattazione in questa sede, atteso che la relazione del Difensore civico è diretta anche allo Stato.

Per quanto concerne poi gli strumenti operativi quantomeno a livello territoriale e capaci di fornire una tutela più incisiva a favore dei cittadini, l'opzione, certamente debole ma tutt'altro che irrilevante, è quella sopra proposta di valutare come estendere a questi settori il sistema di tutela della difesa civica.

Senza dimenticare che in alcuni casi – si pensi ad es., alle APT – la stessa PAT avrebbe gli strumenti per definire meglio i rapporti con queste “emanazioni”, dai contorni non adeguatamente definiti, della stessa PA.

CAPITOLO III

DATI RELATIVI ALL'ATTIVITÀ DEL 2024



PRATICHE APERTE NELL'ANNO 2024	
MODALITÀ DELLA RICHIESTA	**N. FASCICOLI**
Per appuntamento	248
Per via telefonica	1
Per posta ordinaria o fax	5
Per posta elettronica	268
Per attivazione d'ufficio	1
TOTALE	**523**

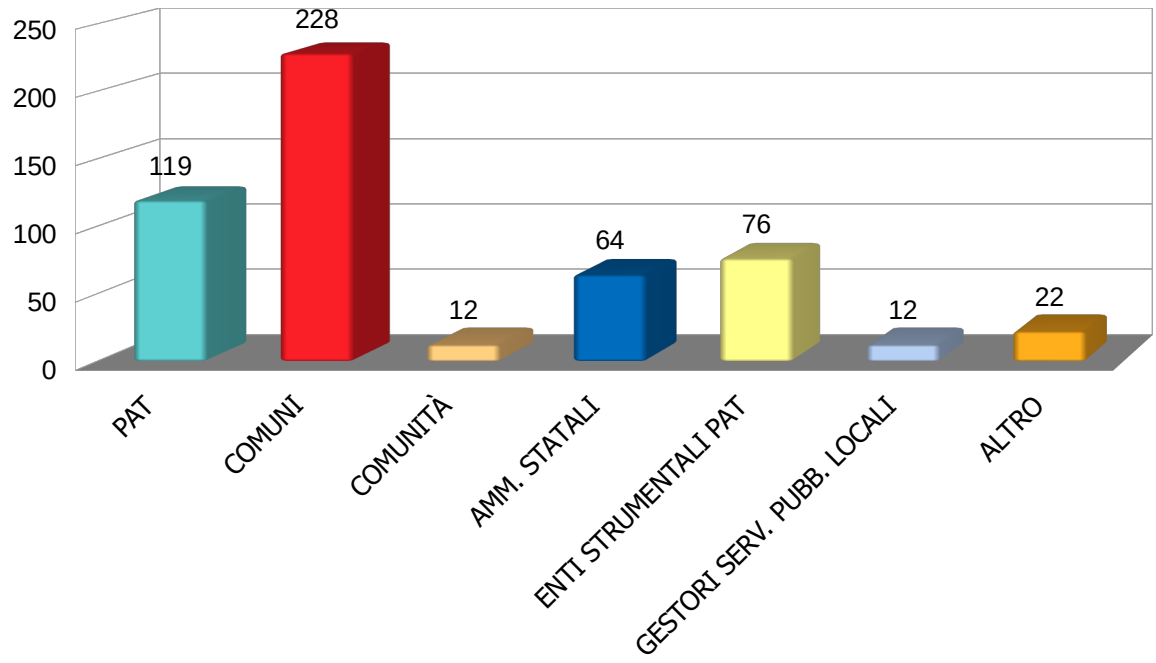
NUMERO FASCICOLI ARCHIVIATI NELL'ANNO 2024 – 558				
CON RIFERIMENTO ALLE MODALITÀ DI TRATTAZIONE	CON RIFERIMENTO ALL'ENTE COINVOLTO			TOTALE
	FASCICOLO SOGGETTO A COMPETENZA	FASCICOLO NON SOGGETTO A COMPETENZA	PRIVATI	
Intervento verbale	34	6	0	40
Intervento scritto	183	28	0	211
Intervento in ufficio	249	42	16	307
TOTALE FASCICOLI	**466**	**76**	**16**	**558**

ESITO DEI FASCICOLI ARCHIVIATI NEL 2024				
	CON INTERVENTO SCRITTO O VERBALE		CON INFORMAZIONI IN UFFICIO	
Informazioni	143	56,97 %	307	100,00 %
Favorevole	80	31,87 %	0	0,00 %
Negativo	18	7,17 %	0	0,00 %
Mancata risposta	10	3,98 %	0	0,00 %
TOTALE FASCICOLI	**251**	**100,00 %**	**307**	**100,00 %**

COMUNICAZIONI: incontri, comunicazioni scritte, telefoniche, corrispondenza ed interventi vari rivolti ai cittadini	1344

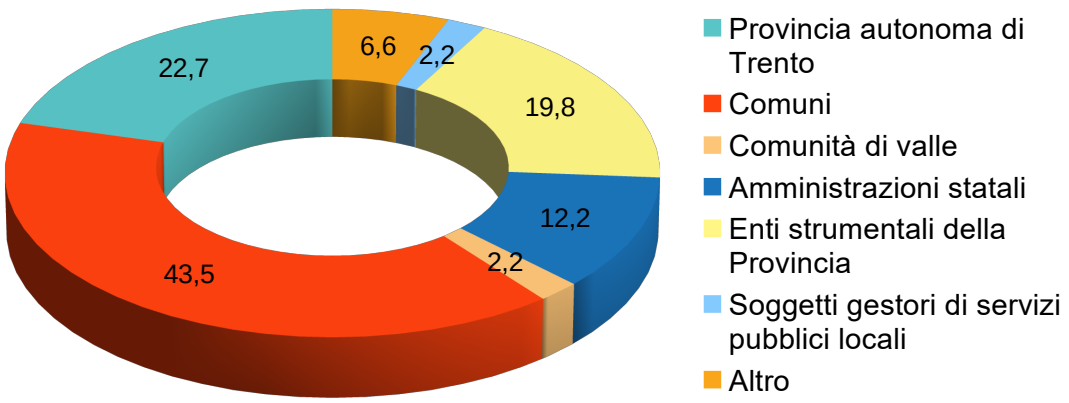
PRATICHE TRATTATE NEL 2024

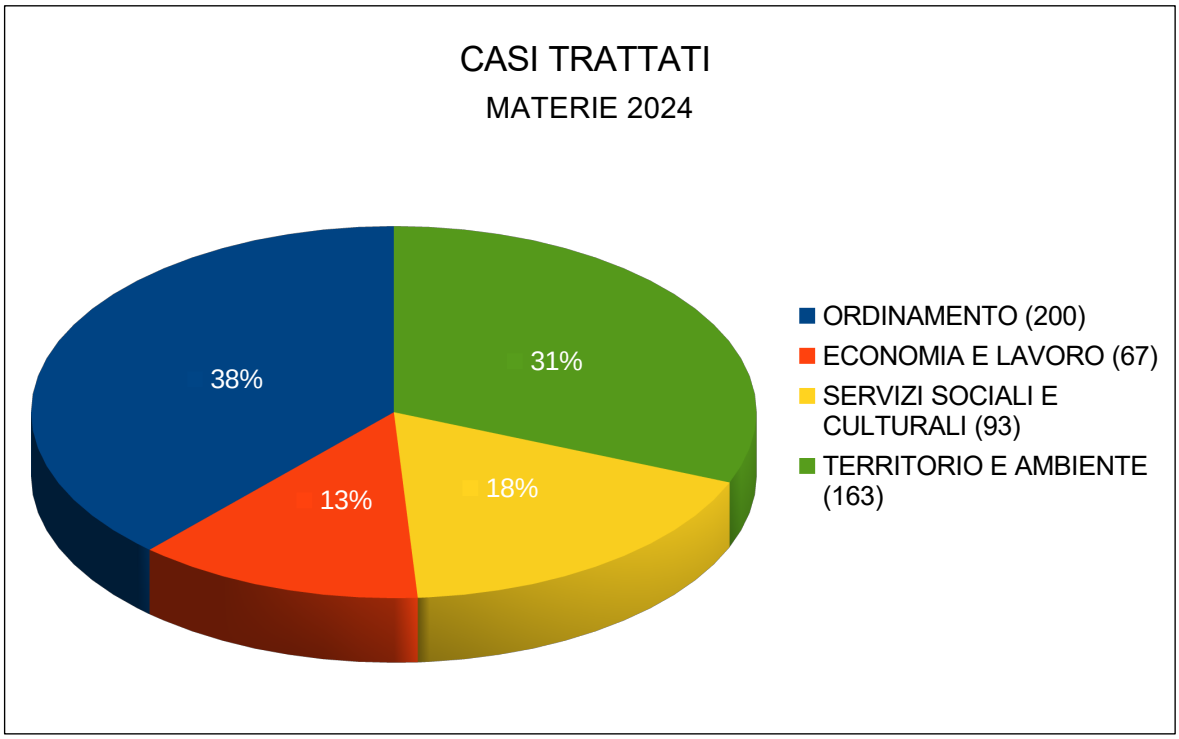
ENTI INTERESSATI



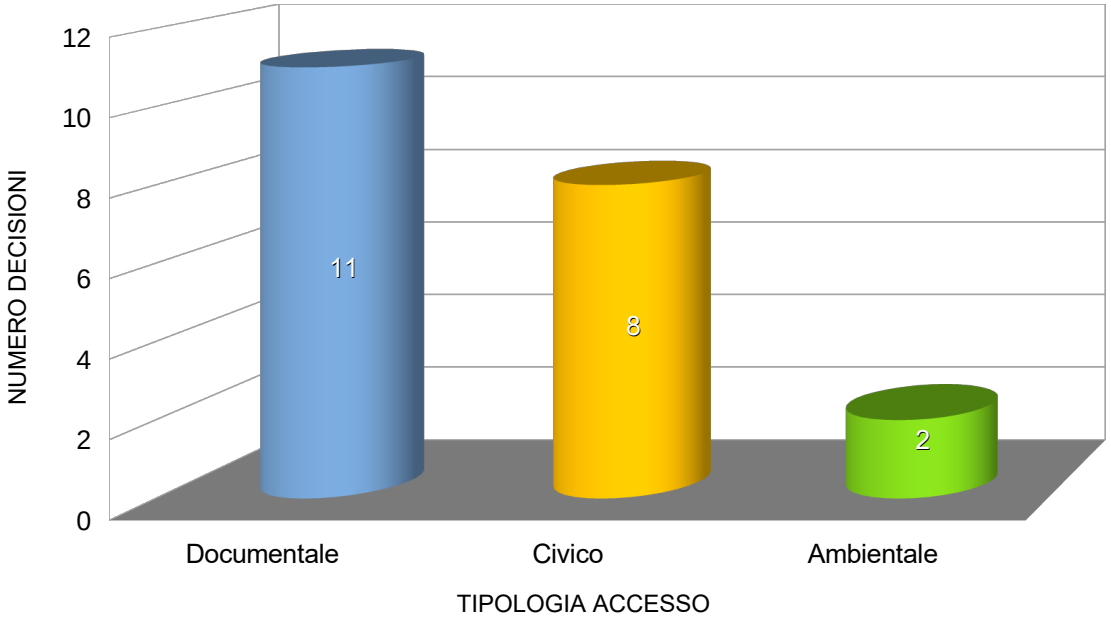
PRATICHE TRATTATE NEL 2024 – ENTI INTERESSATI

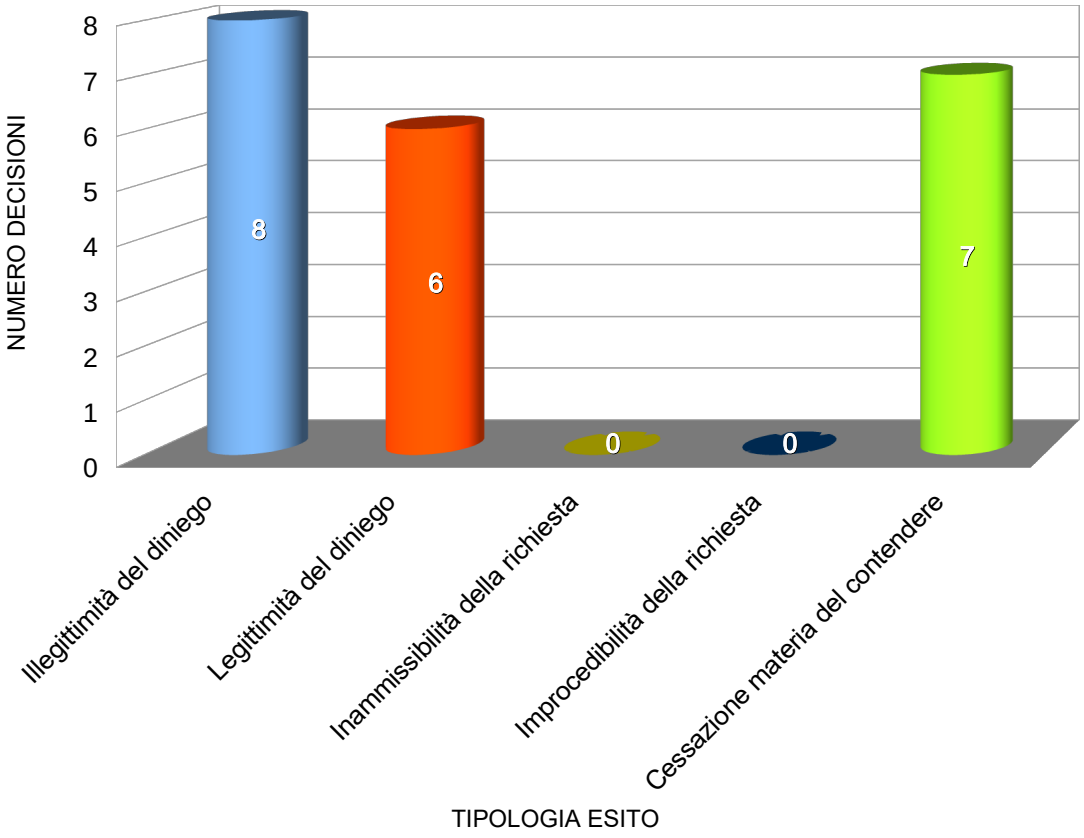
IN PERCENTUALE




CASI TRATTATI
MATERIE 2024
38%
13%
18%
31%
ORDINAMENTO (200)
ECONOMIA E LAVORO (67)
SERVIZI SOCIALI E CULTURALI (93)
TERRITORIO E AMBIENTE (163)

DATI RELATIVI ALLE RICHIESTE DI RIESAME SU DINIEGHI E DIFFERIMENTI SU ACCESSI AGLI ATTI





CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

Il Difensore civico, rappresenta un'istituzione di garanzia che si pone ogni giorno come ponte operativo, imparziale e concreto tra i cittadini e la pubblica amministrazione. Accoglie centinaia di istanze, che spesso denunciano disfunzioni procedurali, silenzi amministrativi, ostacoli digitali e barriere all'accesso effettivo ai diritti fondamentali.

Eppure, il Difensore civico non è – e non deve essere – una funzione "minore". Al contrario, è un presidio democratico avanzato, un interlocutore privilegiato nella ricerca dell'equilibrio tra l'esigenza di legalità e l'esercizio effettivo dei diritti. Una figura di prossimità, gratuita, facilmente accessibile, che può sdrammatizzare il contenzioso e ridurre i conflitti, rappresentando una forma di garanzia pre-contenziosa tanto a vantaggio dei cittadini quanto delle amministrazioni e degli organi giurisdizionali.

L'attualità dell'istituto impone una visione dinamica e aperta. Il Difensore civico non è solo un garante formale: è una figura colloquiale, informativa, partecipativa. Agisce all'intersezione tra cittadinanza attiva, trasparenza amministrativa e buon andamento, contribuendo a una PA che sa ascoltare e sa spiegare, non solo rispondere.

In un tempo in cui i cittadini spesso avvertono distanza, complessità e talvolta opacità nei rapporti con le pubbliche amministrazioni e con le istituzioni europee, il riferimento del Capo dello Stato alla figura della Mediatrice europea (di nazionalità portoghese), nella sua recente visita in Portogallo – organo indipendente istituito per tutelare i cittadini da casi di cattiva amministrazione da parte delle istituzioni dell'UE – rimette al centro la questione della trasparenza, dell'imparzialità e dell'accessibilità dell'azione amministrativa.

Non è casuale che il Presidente della Repubblica abbia voluto richiamare un'istituzione che, pur operando fuori dai circuiti decisionali, ha la forza della moral suasion, dell'ascolto, della mediazione, dell'inchiesta documentata e della proposta ragionata. È il riconoscimento che la buona amministrazione non si misura solo dalla velocità delle decisioni, ma anche dalla capacità di essere comprensibile, equa e umana.

Il legame con l’esperienza italiana dei Difensori civici è immediato. La figura del Mediatore europeo rappresenta a livello sovranazionale quella stessa funzione di tutela non giudiziaria, di filtro pre-contenzioso e di dialogo strutturato tra cittadini e amministrazioni che il Difensore civico svolge sul territorio.

Le parole del Presidente Mattarella ci ricordano che le democrazie non si fondano solo sul diritto formale, ma anche su strumenti che ricompongono le fratture, che danno voce al disagio civico e che rendono più umana l’amministrazione. In questo senso, Difensori civici e Mediatori non espletano funzioni minori, ma sono presidi avanzati di cittadinanza attiva e consapevole, indispensabili per una pubblica amministrazione moderna e trasparente, per cui non sono semplici garanti della corretta applicazione delle norme, ma garanti delle persone.

APPENDICE

Argomenti trattati nei fascicoli aperti nel 2024

ARGOMENTO DELLE RICHIESTE	N° FASCICOLI
1. – ORDINAMENTO	
1.1 – elezioni	0
1.2 – referendum e iniziative popolari	0
1.3 – enti pubblici	0
1.4 – enti locali	10
1.5 – organizzazione e personale	13
1.6 – attività amministrativa – procedimento	5
1.7.1 – trasparenza – rapporti col cittadino	46
1.7.2 – ricorso per accesso	21
1.8 – servizi pubblici	3
1.9 – documenti e atti	4
1.10 – libro fondiario e catasto	6
1.11. – contratti – contabilità	5
1.12 – tributi – tariffe	31
1.13 – beni pubblici	2
1.14 – giurisdizione civile	27
1.15 – giurisdizione penale	0
1.16 – sanzioni amministrative	22
1.17 – diritto e rapporti internazionali	5

2 – ECONOMIA E LAVORO	
2.1 – lavoro collocamento	12
2.2. – previdenza e assicurazioni sociali	36
2.3 – agricoltura	5
2.4 – zootecnia	0
2.5 – foreste	0
2.6 – usi civici	3
2.7 – credito	3
2.8 – miniere, cave e acque minerali	0
2.9 – energia	1
2.10 – industria	0
2.11 – artigianato	0
2.12 – commercio	0
2.13 – esercizi pubblici	1
2.14 – turismo	1
2.15 – immigrazione ed emigrazione	5
3 – SERVIZI SOCIALI E CULTURALI	
3.1 – assistenza e volontariato	15
3.2 – sanità	45
3.3 – igiene e sicurezza pubblica	3
3.4 – scuola e istruzione	19
3.5 – formazione professionale	0

3.6 – scuola dell’infanzia e asili nido	3
3.7 – sport e attività ricreative	3
3.8 – beni e attività culturali	5
3.9 – minoranze etniche e linguistiche	0
4 – TERRITORIO E AMBIENTE	
4.1 – urbanistica	46
4.2 – espropriazioni	6
4.3 – acque pubbliche e opere idrauliche	6
4.4 – opere pubbliche	15
4.5 – protezione civile	1
4.6 – edilizia abitativa	35
4.7 – trasporti – viabilità – diritto della strada	34
4.8 – tutela dell’ambiente e del paesaggio	2
4.9 – inquinamento	16
4.10 – tutela della flora e della fauna, caccia e pesca	2
TOTALE GENERALE	**523**

Tipologia degli enti interessati nei fascicoli aperti nell'anno 2024

ENTI INTERESSATI	n. casi anno **2024**
PROVINCIA, ALTRI ENTI E SOGGETTI IN AMBITO PROVINCIALE	
ASSESSORATO ALLA SALUTE, POLITICHE SOCIALI E COOPERAZIONE	1
ASSESSORE ALL'URBANISTICA, ENERGIA E TRASPORTI	1
AGENZIA DEL LAVORO	6
AGENZIA FORESTE DEMANIALI	2
AGENZIA PROVINCIALE PER L'ASSISTENZA E PREVIDENZA INTEGRATIVA	7
AGENZIA PROVINCIALE PER LA PROTEZIONE DELL'AMBIENTE	4
AGENZIA PROVINCIALE PER LE OPERE PUBBLICHE	3
CINFORMI	1
DIPARTIMENTO INFRASTRUTTURE E TRASPORTI	1
DIPARTIMENTO ISTRUZIONE E CULTURA	14
DIPARTIMENTO PROTEZIONE CIVILE, FORESTE E FAUNA	1
DIPARTIMENTO SALUTE E POLITICHE SOCIALI	1
DIPARTIMENTO URBANISTICA, ENERGIA, CATASTO, TAVOLARE E COES. TERRITOR.	1
DIREZIONE GENERALE DELLA PROVINCIA	1
RESPONSABILE PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE E DELLA TRASPARENZA	
SERVIZIO AGRICOLTURA	1
SERVIZIO ATTIVITÀ EDUCATIVE PER L'INFANZIA	1
SERVIZIO ATTIVITÀ E PRODUZIONE CULTURALE	5
SERVIZIO BACINI MONTANI	3
SERVIZIO FAUNISTICO	1
SERVIZIO FINANZA LOCALE	1
SERVIZIO FORESTE	1
SERVIZIO FORMAZIONE PROFESSIONALE, TERZIARIA E FUNZIONE DI SISTEMA	1

SERVIZIO GESTIONE STRADE	6
SERVIZIO GESTIONI PATRIMONIALI E LOGISTICA	2
SERVIZIO ISTRUZIONE	1
SERVIZIO LAVORO	2
SERVIZIO LIBRO FONDIARIO E CATASTO	3
SERVIZIO MOBILITÀ PUBBLICA	4
SERVIZIO MOTORIZZAZIONE CIVILE	3
SERVIZIO OPERE CIVILI	9
SERVIZIO OPERE STRADALI E FERROVIARIE	2
SERVIZIO PER IL PERSONALE	5
SERVIZIO PER IL SOSTEGNO OCCUPAZIONALE E LA VALORIZZAZIONE AMBIEN.	2
SERVIZIO PER LA GESTIONE PARTECIP. SOCIETARIE NOMINE DESIGNAZIONI	1
SERVIZIO POLITICHE DELLA CASA	1
SERVIZIO POLITICHE SANITARIE E PER LA NON AUTOSUFFICIENZA	1
SERVIZIO PROFESSIONI SANITARIE, FORMAZIONE, RAPPORTI CON L'UNIVERSITÀ	1
SERVIZIO URBANISTICA E TUTELA DEL PAESAGGIO	2
UFFICIO DI SUPPORTO DIPARTIMENTALE E IMMIGRAZIONE	1
UMSE DISABILITÀ ED INTEGRAZIONE SOCIO-SANITARIA	1
UMST – DIGITALIZZAZIONE E RETI	1
UMST PATRIMONIO E TRASPORTI	1
AGENZIA DELLE ENTRATE TRENTO	4
AGENZIA DELLE ENTRATE RISCOSSIONE TRENTO	2
ALTO GARDA PARCHEGGI E MOBILITÀ S.r.l.	1
AMABIENTE SPA	2
ASUC	3
AZIENDA PROVINCIALE PER I SERVIZI SANITARI	47
AZIENDE PUBBLICHE DI SERVIZI ALLA PERSONA	3
AUTOSTRADA DEL BRENNERO SPA	1
CAMERA DI COMMERCIO INDUSTRIA ARTIGIANATO	1

CASA CIRCONDARIALE DI TRENTO	2
CENTRO SERVIZI CULTURALI SANTA CHIARA	7
COMANDO POLIZIA INTERCOMUNALE ALTO GARDA E LEDRO	3
COMMISSARIATO DEL GOVERNO PER LA PROVINCIA AUTONOMA DI TRENTO	1
COMUNITÁ ALTO GARDA E LEDRO	2
COMUNITÀ ALTA VALSUGANA E BERSNTOL	2
COMUNITÁ DELLA ROTALIANA-KÖNIGSBERG	1
COMUNITÁ DELLA VALLAGARINA	2
COMUNITÁ DELLA VALSUGANA E TESINO	1
COMUNITÁ DELLE GIUDICARIE	1
COMUNITÁ VAL DI NON	1
CONSERVATORIO DI MUSICA	2
CONSORZI DI MIGLIORAMENTO FONDIARIO	5
CORPO DI POLIZIA LOCALE ALTA VALSUGANA	5
CORPO DI POLIZIA LOCALE TRENTO – MONTE BONDONE	5
CORPO DI POLIZIA LOCALE VALSUGANA E TESINO	1
CORPO DI POLIZIA MUNICIPALE ALA – AVIO	1
CORPO INTERCOMUNALE DI POLIZIA LOCALE DI ROVERETO E VALLE DEL LENO	2
DIFENSORE CIVICO	4
DOLOMITI AMBIENTE S.R.L.	5
DOLOMITI ENERGIA S.P.A.	4
FONDAZIONE CROSINA SARTORI CLOCH	1
GARANTE DEI DIRITTI DEI MINORI	1
GARDA DOLOMITI AZIENDA PER IL TURISMO SPA	2
INPS	28
ISTITUTO COMPRENSIVO TRENTO 2	1
ISTITUTO COMPRENSIVO TRENTO 4	1
ISTITUTO DELLE ARTI VITTORIA	2
ITEA	30
LICEO LINGUISTICO SOPHIE MAGDALENA SCHOLL	2

LICEO RUSSELL CLES	1
MART – MUSEO ARTE MODERNA E CONTEMPORANEA	1
QUESTURA DI TRENTO	3
RETE FERROVIARIA ITALIANA	1
SET SPA	1
TRENTINO RISCOSSIONI S.P.A.	11
TRENTINO TRASPORTI S.P.A.	2
TRIBUNALE ORDINARIO DI TRENTO	4
UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI TRENTO	3
COMUNI TRENTINI CONVENZIONATI	
COMUNE DI ALDENO	1
COMUNE DI ALTAVALLE	4
COMUNE DI ARCO	6
COMUNE DI AVIO	1
COMUNE DI BASELGA DI PINÈ	2
COMUNE DI BOCENAGO	1
COMUNE DI BORGO VALSUGANA	1
COMUNE DI BRENTONICO	3
COMUNE DI CALCERANICA AL LAGO	1
COMUNE DI CALDES	1
COMUNE DI CAMPODENNO	2
COMUNE DI CASTELLO TESINO	2
COMUNE DI CAVALESE	4
COMUNE DI CAVARENO	1
COMUNE DI CAVEDINE	1
COMUNE DI CEMBRA LISIGNAGO	1
COMUNE DI CIMONE	2
COMUNE DI CIVEZZANO	2
COMUNE DI CLES	1

COMUNE DI CONTÀ	1
COMUNE DI DRO	1
COMUNE DI FAI DELLA PAGANELLA	1
COMUNE DI FIAVE’	1
COMUNE DI FOLGARIA	5
COMUNE DI GIOVO	1
COMUNE DI GIUSTINO	5
COMUNE DI IMER	1
COMUNE DI ISERA	4
COMUNE DI LAVARONE	2
COMUNE DI LAVIS	1
COMUNE DI LEDRO	5
COMUNE DI LEVICO TERME	2
COMUNE DI MADRUZZO	4
COMUNE DI LONA LASES	1
COMUNE DI MEZZANA	1
COMUNE DI MEZZANO	2
COMUNE DI MEZZOCORONA	2
COMUNE DI MEZZOLOMBARDO	1
COMUNE DI MOENA	7
COMUNE DI MORI	2
COMUNE DI NAGO TORBOLE	12
COMUNE DI PALÙ DEL FERSINA	1
COMUNE DI PERGINE VALSUGANA	6
COMUNE DI PIEVE DI BONO – PREZZO	1
COMUNE DI PIEVE TESINO	2
COMUNE DI POMAROLO	1
COMUNE DI PREDAIA	1
COMUNE DI PREDAZZO	2
COMUNE DI PRIMIERIO SAN MARTINO DI CASTROZZA	2

COMUNE DI RIVA DEL GARDA	8
COMUNE DI ROMENO	1
COMUNE DI RONZO CHIENIS	1
COMUNE DI RONZONE	2
COMUNE DI ROVERETO	14
COMUNE DI RUFFRÈ-MENDOLA	1
COMUNE DI RUMO	1
COMUNE DI SAN MICHELE ALL'ADIGE	2
COMUNE DI SANT'ORSOLA TERME	1
COMUNE DI SCURELLE	1
COMUNE DI SOVER	1
COMUNE DI SPORMAGGIORE	2
COMUNE DI SPORMINORE	1
COMUNE DI STORO	1
COMUNE DI TENNA	2
COMUNE DI TENNO	1
COMUNE DI TERRAGNOLO	5
COMUNE DI TESERO	1
COMUNE DI TRENTO	26
COMUNE DI VALDAONE	1
COMUNE DI VILLA LAGARINA	4
COMUNI TRENTINI NON CONVENZIONATI	
COMUNE DI ALTOPIANO DELLA VIGOLANA	1
COMUNE DI AMBLAR DON	3
COMUNE DI BIENO	1
COMUNE DI BONDONE	2
COMUNE DI BORGO D'ANAUNIA	1
COMUNE DI FRASSILONGO	1
COMUNE DI MAZZIN	1

COMUNE DI NOMI	3
COMUNE DI NOVELLA	2
COMUNE DI SAN GIOVANNI DI FASSA – SÈN JAN	1
COMUNE DI SAONE	1
COMUNE DI TELVE DI SOPRA	1
COMUNE DI VILLE DI FIEMME	1
UFFICI ED ENTI ESTERNI ALLA PROVINCIA	
AGENZIA DELLE ENTRATE DI MESSINA	1
AGENZIA DELLE ENTRATE DI REGGIO CALABRIA	1
AMBASCIATE E CONSOLATI ITALIANE ALL'ESTERO	9
ANAC	1
COMMISSARIATO DEL GOVERNO DI BOLZANO	1
COMUNI	5
CORPO DI POLIZIA LOCALE DI VERONA	1
DIFENSORE CIVICO DELLA REGIONE CALABRIA	1
DIFENSORE CIVICO DELLA REGIONE LOMBARDIA	1
GARANTE PER LA PROTEZIONE DEI DATI PERSONALI	1
GIUDICE DI PACE DI NAPOLI	1
INPS DI BOLZANO	1
MINISTERI	1
PROVVEDITORATO REGIONALE DELL'AMMINISTRAZIONE PENITENZIARIA DEL TRIVENETO	1
QUESTURA DI BOLZANO	1
ENTI VARI (es. Acli, Ass. invalidi civili, cooperative, ecc.)	7
SOGGETTO PRIVATO	13

NORMATIVA DI SETTORE

LEGGE PROVINCIALE SUL DIFENSORE CIVICO

Legge provinciale 20 dicembre 1982, n. 28

Istituzione dell'ufficio del difensore civico

(b.u. 21 dicembre 1982, n. 58)

Note al testo

In base all'art. 9 della l.p. 12 settembre 2008, n. 16 questa legge può essere citata usando solo il titolo breve “legge provinciale sul difensore civico”, individuato dall'allegato A della l.p. n. 16 del 2008.
Vedi però l'art. 10 della l.p. 19 giugno 2008, n. 6.

Art. 1

Istituzione

È istituito presso la presidenza del Consiglio provinciale l'ufficio del difensore civico. Le funzioni, l'organizzazione dell'ufficio e le modalità di nomina del difensore civico sono regolate dalla presente legge.

Note al testo

Il primo comma è stato così sostituito dall'art.1 della l.p. 5 novembre 1984, n. 11.

Art. 2

Compiti del difensore civico

Spetta al difensore civico seguire, su richiesta degli interessati, l'adozione degli atti e 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, in modo che ne siano assicurate la tempestività e la regolarità, segnalando altresì al Presidente della Giunta provinciale eventuali ritardi, irregolarità e disfunzioni, nonché le cause delle stesse. A tali fini svolge, anche mediante la formulazione di proposte, compiti di mediazione tra i soggetti

interessati e le pubbliche amministrazioni nell'intento di pervenire alla composizione consensuale delle questioni sottoposte alla sua attenzione.
Il difensore civico interviene inoltre per assicurare l'esercizio del diritto di accesso agli atti e ai documenti dei soggetti di cui al primo comma, ai sensi delle vigenti disposizioni in materia. Lo svolgimento di tali funzioni avviene secondo quanto stabilito dall'articolo 3, in quanto applicabile.
Il difensore civico svolge la sua attività in piena libertà ed indipendenza e non è soggetto ad alcun controllo gerarchico o funzionale.
Previa stipula di apposita convenzione con il Presidente del Consiglio provinciale, l'attività del difensore civico potrà riguardare l'adozione degli atti e lo svolgimento dei procedimenti di comuni e di altri enti pubblici che ne abbiano fatto richiesta. In tali casi i riferimenti al Presidente della Giunta provinciale contenuti nel primo comma del presente articolo e nel secondo comma dell'articolo 3 si intendono fatti nei confronti dei legali rappresentanti degli enti di cui al presente comma.

Note al testo

Articolo così modificato dall'art. 1 della l.p. 5 settembre 1988, n. 32, dall'art. 1 della l.p. 12 luglio 1991, n. 15 *e dall'art. 1 della l.p. 18 novembre 2020, n. 12.*
Vedi anche l'art. 4, comma 4 della l.p. 30 maggio 2014, n. 4.

Art. 2 bis

Compiti del difensore civico in materia ambientale

Con riguardo alla materia della tutela ambientale il difensore civico, oltre ai compiti attribuitigli dall'articolo 2, svolge le seguenti attività:

a) raccoglie informazioni, d'ufficio o su richiesta di cittadini singoli o associati, su attività o omissioni dei soggetti di cui all'articolo 2 suscettibili di recare danno all'ambiente o comunque in violazione di norme volte a tutelare l'ambiente;

b) può richiedere le informazioni di cui alla lettera a) anche a soggetti diversi da quelli dell'articolo 2.

Note al testo

Articolo aggiunto dall'art. 2 della l.p. 12 luglio 1991, n. 15.

Art. 2 ter

omissis

Note al testo

Articolo aggiunto dall'art. 1 della l.p. 11 febbraio 2009, n. 1 *e abrogato dall'art. 2 della* l.p. 20 giugno 2017, n. 5 *(per una disposizione transitoria relativa all'abrogazione vedi l'art. 6, comma 2 di quest'ultima legge).*

Art. 3

Modalità e procedure d'intervento

Chiunque abbia in corso una pratica presso gli uffici della Provincia e degli enti di cui all'articolo 2 della presente legge ha diritto di chiedere agli stessi, per iscritto, notizie sullo stato della pratica. Decorsi 20 giorni dalla richiesta senza che abbia ricevuto risposta o ne abbia ricevuta una insoddisfacente, può chiedere l'intervento del difensore civico.

Questi, previa comunicazione all'amministrazione competente, chiede al funzionario responsabile del servizio di procedere congiuntamente all'esame della questione nel termine di cinque giorni. Successivamente, tenuto conto delle esigenze del servizio e sentito il parere del funzionario responsabile del medesimo, il difensore civico stabilisce il termine massimo per il perfezionamento della pratica dandone immediata notizia per conoscenza al Presidente della Giunta provinciale.

Trascorso il termine di cui al comma precedente, il difensore civico comunica all'amministrazione competente gli ulteriori ritardi verificatisi.

Nei confronti del personale preposto ai servizi, che ostacoli con atto od omissioni lo svolgimento della sua funzione, il difensore civico può proporre agli organi competenti dell'amministrazione di appartenenza la promozione dell'azione disciplinare, a norma dei rispettivi ordinamenti.

Il controllo può essere esteso d'ufficio a pratiche o procedure che si presentino identiche a quelle per le quali l'intervento è stato richiesto.

Il difensore civico può procedere a quanto previsto dai precedenti commi anche d'ufficio, qualora abbia notizie di possibili ritardi o disfunzioni.

Note al testo

Articolo così modificato dall'art. 2 della l.p. 5 settembre 1988, n. 32 *(per errore l'articolo in questione aveva numerato come 4 bis e 4 ter due nuovi commi inseriti fra il comma quarto e il comma quinto; in questa sede s'è corretto l'errore, eliminando la numerazione) e dall'art. 2 della l.p. 18 novembre 2020, n. 12.*

Art. 3 bis

Interventi in materia ambientale

Nell'esercizio dei compiti di cui alla lettera a) dell'articolo 2 bis il difensore civico, raccolte le informazioni necessarie, può intervenire presso l'amministrazione competente secondo le modalità di cui all'articolo 2.
Nell'esercizio dei compiti di cui alla lettera b) dell'articolo 2 bis il difensore civico, raccolte le informazioni necessarie, può segnalare ai soggetti competenti gli interventi ritenuti opportuni, compresa, eventualmente, l'azione di risarcimento del danno ambientale.

Note al testo

Articolo aggiunto dall'art. 3 della l.p. 12 luglio 1991, n. 15.

Art. 4

Informazione del difensore civico

Il difensore civico può chiedere senza il limite del segreto d'ufficio per iscritto copia degli atti, dei provvedimenti e – anche in forma orale – altre notizie che ritenga utili per lo svolgimento dei suoi compiti istituzionali. La richiesta va rivolta, per la Provincia e gli altri enti di cui all'articolo 2, al capo del servizio interessato, che è tenuto ad ottemperarvi.
Il difensore civico è tenuto al segreto sulle notizie di cui è venuto in possesso per ragioni d'ufficio e che siano da ritenersi segrete o riservate ai sensi delle disposizioni vigenti.

Note al testo

Articolo così sostituito dall'art. 4 della l.p. 12 luglio 1991, n. 15 *e modificato dall'art. 3 della l.p. 18 novembre 2020, n. 12.*

Art. 5

Relazione del difensore civico

Il difensore civico invia annualmente al Consiglio provinciale una relazione sull'attività svolta con eventuali proposte di innovazioni normative o amministrative.
Qualora il difensore civico lo ritenga opportuno, trasmette al Consiglio provinciale anche delle relazioni saltuarie e puntuali.
Il difensore civico può essere ascoltato, a sua richiesta, dalle commissioni consiliari, in ordine a problemi particolari inerenti alle proprie attività.
La commissione consiliare può convocare il difensore civico per avere chiarimenti sull'attività svolta.
I consiglieri provinciali possono chiedere al difensore civico notizie ed informazioni connesse allo svolgimento della relativa funzione.
Può altresì prospettare alle singole amministrazioni situazioni di incertezza giuridica e di carenza normativa, sollecitandone gli opportuni provvedimenti.

Note al testo

Articolo così modificato dall'art. 1 della l.p. 5 novembre 1984, n. 11, dall'art. 3 della l.p. 5 settembre 1988, n. 32 *e dall'art. 1 della l.p. 7 marzo 1997, n. 6. Quest'ultimo articolo, per errore, aveva numerato da 2 bis a 2 quinquies alcuni commi aggiunti dopo il secondo comma; in questa sede s'è corretto l'errore, eliminando la numerazione. Vedi anche gli articoli 145 e 146 della deliberazione del Consiglio provinciale 6 febbraio 1991, n. 3.*

Art. 6

Requisiti e nomina

Il difensore civico è nominato dal Consiglio provinciale con votazione a scrutinio segreto ed a maggioranza dei due terzi dei componenti del Consiglio stesso.
Il difensore civico deve possedere un'elevata competenza ed esperienza giuridica o amministrativa, con particolare riguardo alle materie che rientrano fra le sue attribuzioni.
Il difensore civico non può essere rinominato nella sua carica; inoltre non può essere immediatamente rinominato nella carica di garante dei diritti dei detenuti o di garante dei diritti dei minori.

Note al testo

Articolo così modificato dall'art. 1 della l.p. 5 novembre 1984, n. 11, dall'art. 2 della l.p. 7 marzo 1997, n. 6 (quest'articolo, per errore, aveva numerato come 2 bis un comma aggiunto dopo il secondo comma; in questa sede s'è corretto l'errore, eliminando la numerazione), dall'art. 2 della l.p. 11 febbraio 2009, n. 1, dall'art. 3 della l.p. 20 giugno 2017, n. 5 *e dall'art. 4 della l.p. 18 novembre 2020, n. 12.*

Art. 7

Cause di incompatibilità

L'ufficio del difensore civico non è compatibile con le funzioni di:

- membro del Parlamento, membro del Consiglio regionale, provinciale e comunale, dell'assemblea o della giunta comprensoriale;
- magistrato della Corte dei conti assegnato al controllo degli atti della Provincia,
- amministratore di enti, istituti e aziende pubbliche; amministratore di enti e imprese a partecipazione pubblica ovvero titolare, amministratore e dirigente di enti e imprese vincolate con la Provincia da contratti di opere o di somministrazione ovvero che ricevano a qualsiasi titolo sovvenzioni dalla Provincia.

La nomina a difensore civico è altresì incompatibile con l'esercizio di qualsiasi attività di lavoro autonomo o subordinato e di qualsiasi commercio o professione.

Qualora si verifichi una delle cause di incompatibilità stabilità dal presente articolo, l'ufficio di presidenza del Consiglio provinciale dichiara la decadenza del difensore civico.

Il difensore civico è tenuto a rassegnare le proprie dimissioni, qualora intenda presentarsi quale candidato alle elezioni provinciali, regionali o nazionali, almeno sei mesi prima della rispettiva data di scadenza elettorale; in caso di scioglimento anticipato del Consiglio provinciale o regionale, della Camera dei deputati o del Senato della Repubblica, il difensore civico è tenuto a rassegnare le proprie dimissioni entro i sette giorni successivi alla data del rispettivo decreto di scioglimento.

Note al testo

Il terzo comma è stato così modificato dall'art. 1 della l.p. 5 novembre 1984, n. 11. Con riguardo al numero 1) del primo comma vedi, però, l'art. 15, comma 1, lettera h) della .l.p. 5 marzo 2003, n. 2

Art. 8

Durata. Revoca e disposizioni per la nuova designazione

Il difensore civico dura in carica cinque anni a decorrere dalla nomina da parte del Consiglio provinciale e continua a esercitare provvisoriamente le sue funzioni fino alla nomina del successore.
Il Consiglio provinciale, con propria deliberazione assunta a maggioranza dei due terzi dei suoi componenti ed a scrutinio segreto, può revocare la nomina del difensore civico per gravi motivi connessi all'esercizio delle funzioni dello stesso.
Qualora il mandato del difensore civico venga a cessare per qualunque motivo diverso dalla scadenza, il Presidente del Consiglio provvede a porre all'ordine del giorno della prima seduta del Consiglio immediatamente successivo la nuova nomina.

Note al testo

Articolo così modificato dall'art.1 della l.p. 5 novembre 1984, n. 11 *e dall'art. 5 della* l.p. 18 novembre 2020, n. 12 *(per una disposizione transitoria connessa a quest'ultima modificazione vedi l'art. 9 della stessa l.p. n. 12 del 2020).*

Art. 9

Adempimenti del difensore civico

Il difensore civico, entra trenta giorni dalla nomina, è tenuto a dichiarare al Consiglio provinciale:
- la inesistenza o la cessazione delle situazioni di incompatibilità di cui all'articolo 7.
- la intervenuta dichiarazione, ai fini fiscali, di tutti i propri redditi.

La mancanza o la infedeltà delle dichiarazioni di cui al comma precedente, in qualsiasi momento accertata, comporta la pronuncia della decadenza del difensore civico da parte del Consiglio provinciale.

Note al testo

Articolo così modificato dall'art.1 della l.p. 5 novembre 1984, n. 11.

Art. 9 bis

Istituzione del garante dei diritti dei detenuti e del garante dei diritti dei minori

Sono istituiti il garante dei diritti dei detenuti e il garante dei diritti dei minori presso l'ufficio del difensore civico. I garanti operano in autonomia nello svolgimento delle proprie funzioni e collaborano con il difensore civico.

Il coordinatore dell'ufficio della difesa civica è il difensore: egli coordina le attività dell'ufficio, ne dispone le risorse, assegna i casi in ragione della materia prevalente e, per motivate ragioni, può avocare a sé casi assegnati ai garanti.

Il garante dei diritti dei detenuti opera per contribuire a garantire, in conformità ai principi indicati negli articoli 2, 3 e 4 della Costituzione e nell'ambito delle materie di competenza provinciale, i diritti delle persone sottoposte a misure restrittive o limitative della libertà personale. Il garante svolge la sua attività, in particolare, a favore delle persone presenti negli istituti penitenziari e di quelle soggette a misure alternative di detenzione o inserite in residenze per l'esecuzione delle misure di sicurezza (REMS). Il garante promuove interventi, azioni e segnalazioni finalizzati ad assicurare, nel rispetto dell'ordinamento statale e dell'ordinamento penitenziario in particolare, l'effettivo esercizio dei diritti delle persone presenti negli istituti penitenziari, anche attraverso la promozione di protocolli d'intesa tra la Provincia e le amministrazioni statali competenti.

Il garante dei diritti dei minori opera per assicurare, nell'ambito delle materie di competenza provinciale, la piena attuazione dei diritti riconosciuti dagli ordinamenti internazionale, europeo e statale alle persone minori di età nell'infanzia e nell'adolescenza in conformità ai principi di cui agli articoli 2, 3, 10, 30 e 31 della Costituzione e alle convenzioni internazionali che riconoscono e tutelano i diritti dei minori. Il garante, anche attraverso il coinvolgimento delle persone interessate, delle famiglie, associazioni ed enti, raccoglie segnalazioni e promuove interventi e azioni finalizzati alla tutela dell'effettivo esercizio dei diritti dei minori, in un contesto di tutela della dignità umana, di valutazione delle loro decisioni e di pieno sviluppo della loro personalità. Il garante fornisce informazioni sulle modalità di tutela e di esercizio di tali diritti. E' inoltre compito del garante dei diritti dei minori coordinare, supportare e tutelare la figura del tutore dei minori volontario. Il garante organizza incontri periodici per il confronto, la formazione e l'aggiornamento dei tutori dei minori. Nelle situazioni di maggiore complessità affianca il tutore nel prendere decisioni e nel mediare con le famiglie.

I garanti sono scelti fra cittadini che dispongono delle competenze previste da questa legge, che offrono garanzia di probità, indipendenza, obiettività, competenza, riservatezza e capacità nell'esercizio delle funzioni loro affidate e che sono in possesso dei seguenti requisiti:

a) per il garante dei diritti dei detenuti: qualificata competenza ed esperienza professionale almeno quinquennale in ambito penitenziario o nel campo

delle scienze giuridiche, delle scienze sociali o dei diritti umani, anche come rappresentante di associazioni o formazioni sociali;

b) per il garante dei diritti dei minori: qualificata competenza ed esperienza professionale almeno quinquennale, nel settore della tutela dei diritti dei minori e dell'infanzia, o della prevenzione del disagio sociale o dell'intervento sulla devianza minorile o nel campo delle scienze giuridiche, delle scienze sociali e dei diritti umani, anche come rappresentante di associazioni o formazioni sociali.

Omissis.

I garanti durano in carica cinque anni a decorrere dalla data di nomina da parte del Consiglio provinciale e continuano a esercitare provvisoriamente le rispettive funzioni fino alla nomina dei successori. Non possono essere immediatamente rinominati in una delle cariche di garante previste da questa legge, né nella carica di difensore civico.

Il Consiglio provinciale, con propria deliberazione assunta a maggioranza dei due terzi dei suoi componenti ed a scrutinio segreto, può revocare la nomina dei garanti per gravi motivi connessi all'esercizio delle funzioni degli stessi.

Ai garanti si applicano, in quanto compatibili, gli articoli 3, 4, 5, 6, primo e secondo comma, e 7, con l'esclusione del comma 2, e l'articolo 9.

I garanti sono tenuti ad astenersi da attività professionali che interferiscono o che sono incompatibili con i compiti assegnati.

Entro novanta giorni dall'entrata in vigore di questo articolo, l'ufficio di presidenza del Consiglio provinciale, previo parere della competente commissione permanente del Consiglio provinciale, determina le fattispecie in cui i garanti sono tenuti ad astenersi a pena di decadenza.

Note al testo

Articolo aggiunto dall'art.1 della l.p. 20 giugno 2017, n. 5, così modificato dall'art. 6 della l.p. 18 novembre 2020, n. 12 *(per una disposizione transitoria connessa a quest'ultima modificazione vedi l'art. 9 della stessa l.p. n. 12 del 2020) e dall'art. 1 della l.p. 14 giugno 2021, n. 12.*

Nel comma 8, anziché “con l'esclusione del comma 2” si legga, più correttamente, “con l'esclusione del secondo comma”.

Art. 10

Indennità e rimborsi

Al difensore civico spetta un trattamento economico pari ai due terzi dell'indennità lorda percepita dai consiglieri provinciali.
Ai garanti spetta un trattamento economico pari ad un terzo dell'indennità lorda percepita dai consiglieri provinciali.
Al difensore civico, al garante dei diritti dei detenuti e al garante dei diritti dei minori spettano inoltre i rimborsi per le spese di viaggio sostenute per l'espletamento dell'incarico in misura analoga a quella prevista per i consiglieri provinciali. Se sono lavoratori in quiescenza che svolgono l'incarico a titolo gratuito, inoltre, spetta loro anche il rimborso delle spese sostenute per viaggi effettuati dal luogo di residenza alla sede dell'ufficio.

Note al testo

Articolo già modificato dall'art. 1 della l.p. 5 novembre 1984, n. 11, sostituito dall'art. 3 della l.p. 7 marzo 1997, n. 6, così sostituito dall'art. 4 della l.p. 20 giugno 2017, n. 5 *e modificato dall'art. 7, comma 1 della* l.p. 18 novembre 2020, n. 12 *(per una disposizione transitoria connessa a quest'ultima modificazione vedi lo stesso art. 7, comma 2).*

Art. 11

Il Consiglio provinciale, su proposta dell'ufficio di presidenza, emanerà entro sessanta giorni dalla data in entrata in vigore della presente legge, il regolamento contenente le norme sul funzionamento dell'ufficio del difensore civico.
Il Consiglio provinciale mette a disposizione del difensore civico risorse adeguate, anche con riguardo alle funzioni svolte dai garanti.

Note al testo

Articolo così sostituito dall'art. 1 della l.p. 5 novembre 1984, n. 11, modificato dall'art. 3 della l.p. 11 febbraio 2009, n. 1 e dall'art. 5 della l.p. 20 giugno 2017, n. 5.

Art. 11 bis

La presidenza del Consiglio provinciale su proposta del difensore civico può decidere l'attivazione di recapiti periodici periferici per il difensore medesimo previo accordo con gli enti pubblici che dovranno ospitare in modo idoneo il recapito medesimo.
Per la propria attività di contatto con le sedi amministrative degli enti pubblici aventi sede in Roma, il difensore civico può avvalersi della collaborazione del servizio attività di collegamento in Roma della Provincia autonoma di Trento.

Note al testo

Articolo aggiunto dall'art. 4 della l.p. 5 settembre 1988, n. 32.

Art. 12

omissis

Note al testo

Articolo abrogato dall'art. 1 della l.p. 5 novembre 1984, n. 11.

Art. 13 – Art. 14

omissis

DELIBERAZIONE DEL CONSIGLIO PROVINCIALE 4 giugno 1985, n. 5

Regolamento sul funzionamento dell'ufficio del Difensore Civico

(b.u. 18 giugno 1985, n. 28)

Art. 1

(1) Ai fini dello svolgimento dei compiti di cui all'art. 2 della legge provinciale istitutiva dell'ufficio, il Difensore civico:

- dispone di una segreteria, la quale provvede a tutti gli adempimenti diretti ad assicurare lo svolgimento delle funzioni dell'ufficio;
- convoca ed intrattiene rapporti con i funzionari preposti ai servizi degli enti interessati (1).

Art. 2

(1) L'ufficio del Difensore civico:

- riceve, protocolla e classifica le richieste di interventi;
- svolge l'istruttoria preliminare delle singole istanze, identificandone l'oggetto nonché l'organo, il servizio o l'ufficio della Provincia o degli altri enti nei confronti dei quali può aver luogo l'intervento del Difensore civico;
- richiede agli interessati i chiarimenti o l'integrazione della documentazione che si rendessero necessari;
- riceve i cittadini che accedono personalmente all'ufficio fornendo le indicazioni sulla procedura da seguire ed i suggerimenti nei casi che manifestamente esulino dalla competenza del Difensore civico;
- effettua le ricerche legislative, dottrinarie e giurisprudenziali utili per la trattazione delle questioni all'esame del Difensore civico;
- predispone i documenti, le relazioni, gli studi ed ogni altra documentazione richiesta dal Difensore civico per l'esercizio delle sue funzioni;
- cura l'archiviazione e la conservazione delle pratiche esaurite.

Art. 3

(1) L'ufficio di presidenza del Consiglio provinciale determina con propria deliberazione, sentito il Difensore civico, la consistenza del personale necessario per l'espletamento delle funzioni dell'ufficio.

(2) Il personale assegnato all'ufficio del Difensore civico appartiene al ruolo del personale del Consiglio provinciale. Allo stesso ufficio potrà essere assegnato personale comandato al Consiglio provinciale o assunto con contratto a tempo determinato, secondo la disciplina recata dal regolamento organico del personale del Consiglio provinciale.

(3) Il personale assegnato, anche temporaneamente all'ufficio, dipende funzionalmente dal Difensore civico.

(4) Al Presidente del Consiglio provinciale compete l'iniziativa di avviare il procedimento disciplinare nei confronti del personale assegnato all'ufficio del Difensore civico, su proposta del Difensore civico stesso.

Art. 4

(1) L'ufficio di presidenza individua i locali dove ha sede l'ufficio del Difensore civico ed assegna il mobilio, gli arredi e le attrezzature necessarie all'espletamento delle relative attribuzioni. Il Difensore civico ne diviene consegnatario.

Art. 5

(1) Ai fini dell'espletamento dei propri compiti, il Difensore civico può disporre l'effettuazione di missioni.

NOTE

(1) Vedi anche i commi 4 e 5 dell'art. 1 della deliberazione dell'ufficio di presidenza del Consiglio provinciale 24 aprile 1987, n. 22.

Elenco dei comuni e delle comunità convenzionati al 31 dicembre 2024

COMUNI

1. ALA
2. ALBIANO
3. ALDENO
4. ALTAVALLE
5. ARCO
6. AVIO
7. BASELGA DI PINÈ
8. BEDOLLO
9. BESENELLO
10. BLEGGIO SUPERIORE
11. BOCENAGO
12. BORGO CHIESE
13. BORGO VALSUGANA
14. BRENTONICO
15. CADERZONE TERME
16. CALCERANICA AL LAGO
17. CALDES
18. CALDONAZZO
19. CALLIANO
20. CAMPITELLO DI FASSA
21. CAMPODENNO
22. CANAL SAN BOVO
23. CAPRIANA
24. CARISOLO
25. CARZANO
26. CASTEL CONDINO
27. CASTEL IVANO
28. CASTELLO MOLINA DI FIEMME
29. CASTELLO TESINO
30. CASTELNUOVO
31. CAVALESE
32. CAVARENO
33. CAVEDAGO
34. CAVEDINE
35. CEMBRA LISIGNAGO
36. CIMONE
37. CINTE TESINO
38. CIVEZZANO
39. CLES
40. CLOZ
41. COMANO TERME
42. COMMEZZADURA
43. CROVIANA
44. DAMBEL
45. DENNO
46. DIMARO FOLGARIDA
47. DRENA
48. DRO

49. FAI DELLA PAGANELLA
50. FIAVÈ
51. FOLGARIA
52. FORNACE
53. GARNIGA TERME
54. GIOVO
55. GIUSTINO
56. GRIGNO
57. IMER
58. ISERA
59. LAVARONE
60. LAVIS
61. LEDRO
62. LEVICO TERME
63. LIVO
64. LONA LASES
65. LUSERNA
66. MADRUZZO
67. MALÈ
68. MASSIMENO
69. MEZZANA
70. MEZZANO
71. MEZZOCORONA
72. MEZZOLOMBARDO
73. MOENA
74. MOLVENO
75. MORI
76. NAGO TORBOLE
77. NOGAREDO
78. NOVALEDO
79. OSPEDALETTO
80. OSSANA
81. PALÙ DEL FERSINA
82. PANCHIÀ
83. PEIO
84. PELLIZZANO
85. PELUGO
86. PERGINE VALSUGANA
87. PIEVE DI BONO PREZZO
88. PIEVE TESINO
89. PINZOLO
90. POMAROLO
91. PORTE DI RENDENA
92. PREDAIA
93. PREDAZZO
94. PRIMIERO – SAN MARTINO DI CASTROZZA
95. RABBI
96. RIVA DEL GARDA
97. ROMENO
98. RONCEGNO TERME
99. RONCHI VALSUGANA
100. RONZO CHIENIS
101. RONZONE
102. ROVERÈ DELLA LUNA
103. ROVERETO
104. RUFFRÈ
105. RUMO

106. SAN LORENZO DORSINO
107. SAN MICHELE ALL’ADIGE
108. SANT’ORSOLA TERME
109. SANZENO
110. SARNONICO
111. SCURELLE
112. SEGONZANO
113. SELLA GIUDICARIE
114. SFRUZ
115. SORAGA
116. SOVER
117. SPIAZZO
118. SPORMAGGIORE
119. SPORMINORE
120. STENICO
121. STORO
122. STREMBO
123. TELVE
124. TENNA
125. TENNO
126. TERRAGNOLO
127. TERZOLAS
128. TESERO
129. TIONE DI TRENTO
130. TRAMBILENO
131. TRENTO
132. VALDAONE
133. VALFLORIANA
134. VALLELAGHI
135. VERMIGLIO
136. VILLA LAGARINA
137. VOLANO
138. ZIANO DI FIEMME

COMUNITÀ

1. COMUNITÀ DELLA VALLAGARINA
2. COMUNITÀ TERRITORIALE DELLA VALLE DI FIEMME
3. MAGNIFICA COMUNITÀ DEGLI ALTIPIANI CIMBRI
4. COMUNITÀ ALTA VALSUGANA E BERSNTOL
5. COMUNITÀ ROTALIANA-KÖNIGSBERG
6. COMUNITÀ DELLA VALLE DI SOLE
7. COMUNITÀ ALTO GARDA E LEDRO
8. COMUNITÀ VALLE DEI LAGHI
9. COMUNITÀ VALSUGANA E TESINO
10. COMUNITÀ DEL PRIMIERO
11. COMUNITÀ DELLA VALLE DI NON
12. COMUN GENERAL DE FASCIA
13. COMUNITÀ DELLE GIUDICARIE
14. COMUNITÀ DELLA VALLE DI CEMBRA

Elenco dei comuni e delle comunità non convenzionati al 31 dicembre 2024

COMUNI

1. ALTOPIANO DELLA VIGOLANA
2. AMBLAR-DON
3. ANDALO
4. BIENO
5. BONDONE
6. BORGO D’ANAUNIA
7. BORGO LARES
8. BRESIMO
9. CANAZEI
10. CAVIZZANA
11. CIS
12. FIEROZZO
13. FRASSILONGO
14. MAZZIN
15. NOMI
16. NOVELLA
17. SAGRON MIS
18. SAMONE
19. SAN GIOVANNI DI FASSA – SÈN JAN
20. TELVE DI SOPRA
21. TERRE D’ADIGE
22. TON
23. TORCEGNO
24. TRE VILLE
25. VALLARSA
26. VIGNOLA FALESINA
27. VILLE D’ANAUNIA
28. VILLE DI FIEMME

COMUNITÀ

1. COMUNITÀ DELLA PAGANELLA

Elenco dei difensori civici delle regioni e delle province autonome

Regione ABRUZZO
Umberto DI PRIMIO
https://www.difensorecivicoabruzzo.it/

Regione BASILICATA
In attesa di nomina
https://www.consiglio.basilicata.it/pagina-organismo.html?id=204738

Regione CALABRIA
Ubaldo COMITE
https://www.consiglioregionale.calabria.it/portale/Istituzione/DifensoreCivico/DifensoreCivico

Regione CAMPANIA
Bruno DE MARIA
https://www.cr.campania.it/difensore-civico/

Regione EMILIA ROMAGNA
Guido GIUSTI
https://www.assemblea.emr.it/difensore-civico

Regione FRIULI VENEZIA GIULIA
Arrigo DE PAULI
https://www.consiglio.regione.fvg.it/cms/pagine/Difensore/

Regione LAZIO
Marino FARDELLI
https://www.consiglio.regione.lazio.it/consiglio-regionale/?vw=contenutidettaglio&id=15

Regione LIGURIA
Francesco COZZI
https://www.regione.liguria.it/homepage-attivita-istituzionale/istituti-di-garanzia/difensore-civico.html

Regione LOMBARDIA
Gianalberico DE VECCHI
https://www.difensoreregionale.lombardia.it/wps/portal/site/difensore-regionale

Regione MARCHE
Giancarlo GIULIANELLI
https://www.garantediritti.marche.it/

Regione MOLISE
In attesa di nomina
https://garantedeidiritti.regione.molise.it/garante

Regione PIEMONTE
Paola BALDOVINO
http://www.cr.piemonte.it/web/assemblea/organi-istituzionali/difensore-civico

Regione SARDEGNA
Marco ENRICO
https://consregsardegna.it/xvilegislatura/relazioni-con-i-cittadini/autorita-di-garanzia/difensore-civico/

Regione TOSCANA
Lucia ANNIBALI
http://www.difensorecivicotoscana.it/

Regione UMBRIA
In attesa di nomina
https://www.regione.umbria.it/la-regione/istituti-di-garanzia/difensore-civico-regionale

Regione VALLE D'AOSTA
Adele SQUILLACI
http://www.consiglio.vda.it/difensore-civico/il-difensore-civico

Regione VENETO
Mario CARAMEL
http://garantedirittipersona.consiglioveneto.it/

Provincia autonoma di BOLZANO
Veronika MEYER
https://www.difesacivica-bz.org/

Provincia autonoma di TRENTO
Giacomo BERNARDI
https://www.consiglio.provincia.tn.it/presso-il-consiglio/difensore-civico

INDICE

PREFAZIONE.....5

CAPITOLO PRIMO L'ATTIVITÀ DEL DIFENSORE CIVICO.....19

1. RAPPORTI ISTITUZIONALI.....19

1.1 Convenzioni con enti locali.....19

1.2 Coordinamento Nazionale dei Difensori Civici regionali e delle Province autonome.....19

1.3 La Rete Europea Dei Difensori Civici.....22

1.4 Altri incontri del difensore civico nell'anno 2024.....23

2. ESITO DEI PROCEDIMENTI E TIPOLOGIE DI ARCHIVIAZIONE.....24

2.1 Atti informazioni.....25

2.2 Atti favorevole.....27

2.3 Atti negativo.....28

2.4 Atti mancata risposta.....30

CAPITOLO II ALCUNI CASI TRATTATI DAL DIFENSORE CIVICO.....31

1. CONTRATTI CON LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE.....31

2. TRIBUTI E TARIFFE.....35

2.1 IMIS.....35

2.2 Prescrizione IMIS: "effetto cascata".....37

2.3 TARI.....39

3. CRITICITÀ E SCLEROSI DELL'AZIONE AMMINISTRATIVA DIGITALE (E NON).....41

3.1 Casi di "sclerosi digitale" nel campo urbanistico.....43

3.2 PagoPA, rigidità informatiche (e altri problemi) nei pagamenti alle PA.....45

3.3 Tre casi di rapporti telematici problematici:.....47

4. RIESAME SU DINIEGHI O DIFFERIMENTI A DOMANDE DI ACCESSO AGLI ATTI. .50

4.1 Dati sui procedimenti di riesame nel 2024.....50

4.2 Alcuni casi interessanti.....51

5. SANZIONI AMMINISTRATIVE PER VIOLAZIONE DEL CODICE DELLA STRADA.....54

6. RELAZIONI INTERNAZIONALI.....56

7. INSERIMENTO LAVORATIVO DI PERSONE CON DISABILITÀ O SVANTAGGIATE. .59

8. PREVIDENZA E ASSICURAZIONI SOCIALI.....61

9. RESPONSABILITÀ MEDICO PROFESSIONALE.....66

10. ESPROPRIAZIONI.....67

11. ACQUE PUBBLICHE ED OPERE IDRAULICHE.....68

12. EDILIZIA ABITATIVA.....70

13. ACCESSO AL SERVIZIO DI TRASPORTO SCOLASTICO.....73

14. RAPPORTI DEL DIFENSORE CIVICO CON IL SISTEMA "PARA-PUBBLICO".....75

CAPITOLO III DATI RELATIVI ALL'ATTIVITÀ DEL 2024.....81

CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE.....87

APPENDICE.....89

Argomenti trattati nei fascicoli aperti nel 2024.....90

Tipologia degli enti interessati nei fascicoli aperti nell'anno 2024.....93

NORMATIVA DI SETTORE.....101

LEGGE PROVINCIALE SUL DIFENSORE CIVICO.....101

DELIBERAZIONE DEL CONSIGLIO PROVINCIALE 4 giugno 1985, n. 5.....113

Elenco dei comuni e delle comunità convenzionati al 31 dicembre 2024.....115

Elenco dei comuni e delle comunità non convenzionati al 31 dicembre 2024.....119

Elenco dei difensori civici delle regioni e delle province autonome.....120