



CONSIGLIO DELLA PROVINCIA AUTONOMA DI TRENTO

**UFFICIO DEL DIFENSORE CIVICO  
GARANTE DEI MINORI**

*Relazione  
Anno 2011*

*“La democrazia è idealmente il governo del potere visibile,  
cioè del governo i cui atti si svolgono in pubblico,  
sotto il controllo della pubblica opinione.  
L’opacità del potere è la negazione della democrazia.”*

*Norberto Bobbio*

*Collaborano con il Difensore civico – Garante dei Minori, Raffaello Sampaolesi:*

- *il direttore dell'ufficio: Maria Ravelli;*
- *i funzionari: Saverio Agnoli, Roberto Fincati, Renata Fuitem e Liliana Visintainer;*
- *le impiegate addette alla segreteria: Laura Cinquemani, Rosanna Mazzurana e Ida Pellegrini.*

Relazione redatta a cura di Maria Ravelli

*Signor Presidente,  
Signori Consiglieri,*

*in osservanza degli obblighi di legge presento la Relazione sull'attività svolta nel corso dell'anno 2011 dall'Ufficio del Difensore civico e Garante dei Minori, relazione che ha lo scopo di rappresentare una sintesi dello stato della Pubblica amministrazione nell'ambito del territorio provinciale di riferimento, secondo le risultanze emerse a seguito degli interventi svolti nei vari settori amministrativi, nonché uno spaccato delle tematiche che riguardano il mondo dell'infanzia ed adolescenza, sulla base dell'attività dell'Ufficio.*

*La relazione è dunque strutturata in modo tale da mettere distintamente in evidenza i due fondamentali filoni di attività – quello della comune difesa civica nei vari ambiti dell'azione amministrativa e quello della tutela dei diritti dei minori – che, date le diverse caratteristiche, difficilmente possono essere assimilati. Con riferimento, poi, al settore minorile va sottolineato come la relativa attività si caratterizzi non già per il numero dei casi trattati, bensì per la natura delle funzioni svolte e per il tipo di impegno richiesto, che assorbe molte energie in considerazione della estrema complessità e delicatezza delle situazioni esaminate, nonché della necessità, in relazione alle medesime, di adottare strategie di concerto, che spesso coinvolgono i Servizi sociali competenti e, comunque, richiedono un lavoro di “equipe” onde agire con massima cautela, stante la rilevanza degli interessi coinvolti.*

*Merita evidenziare che l'Ufficio del Difensore civico, pur non essendovi tenuto in virtù di norme specifiche, già da cinque anni mette a disposizione il proprio servizio in favore dei detenuti della Casa Circondariale di Trento, presso la quale è mantenuto apposito recapito. Pertanto, coerentemente, questa relazione tratta in apposito paragrafo anche gli aspetti relativi a questo settore di attività.*

*Per quanto riguarda, in generale, la comune attività di difesa civica, spesso foriera di risultati positivi sia in termini di generale collaborazione prestata dai vari enti interpellati, sia in termini di utilità concreta per i cittadini richiedenti, non può peraltro sottacersi come la stessa presenti ancora aspetti di criticità con riferimento a quei, seppure non numerosi, casi in cui alcuni Enti (doverosamente citati “infra”) non rispettano l’obbligo di legge, che richiede di fornire all’Ufficio, in tempi ragionevolmente brevi, gli elementi informativi ovvero trasmettere copia degli atti concernenti situazioni di contenzioso fra gli stessi enti ed i cittadini segnalanti.*

*In tali evenienze, in cui si prolungano in modo inaccettabile i tempi di risposta o, peggio ancora, si manifestano atteggiamenti di ostinato silenzio a fronte di ripetute richieste dell’Ufficio, l’attività di tutela che il Difensore civico ha l’obbligo di svolgere si scontra con resistenze ed intollerabili ostruzionismi, di cui si ritiene doveroso rendere conto in questa relazione, che rappresenta il momento di principale “contraddittorio” con l’assemblea legislativa, con cui lo stesso Difensore civico per legge deve relazionarsi in ordine alla propria attività.*

*A coloro invece - e sono molti - che riconoscono nel Difensore civico, non già un antagonista dei pubblici poteri, ma un prezioso alleato e garante dell’imparzialità e del buon andamento dell’azione amministrativa e per questo non fanno mancare il proprio apporto, laddove richiesto, va il ringraziamento del Difensore civico e di tutto l’Ufficio per aver prestato un’utile collaborazione, così come è giusto, oltre che coerente con i predetti principi costituzionali.*

*Giova precisare che la metodologia d’intervento, anche laddove appaia insistente – ma, si spera, non ossessiva – è guidata da una imprescindibile esigenza, che è quella di fornire, in ogni caso, al cittadino una risposta. Non è pensabile infatti che un’Istituzione, il cui scopo è fundamentalmente quello di garantire la buona amministrazione, assurta questa a vero e proprio diritto anche per affermazione fattane nella Carta dei diritti fondamentali dell’Unione Europea, debba trovarsi nella imbarazzante condizione di non poter riscontare le richieste dei cittadini perché, a sua volta,*

*non è stata oggetto dell'attenzione e del rispetto per una risposta da qualche Ente della Pubblica Amministrazione, sordo ai suoi appelli.*

*Del pari inaccettabili si ritengono, soprattutto perché lesivi della dignità dell'organo di garanzia, i segnali di insofferenza palesati dai rappresentanti di taluni Enti dinanzi agli interventi, fondati su sostenibili giuridiche argomentazioni.*

*Al gruppo di collaboratori dell'Ufficio, dotato di competenza professionale, capacità operativa e piena disponibilità verso l'utenza, il cui ausilio ha consentito di affrontare in modo efficace le funzioni connesse al ruolo ricoperto, va il ringraziamento del sottoscritto Difensore e Garante, che sente l'esigenza di citare tutti i componenti, nelle persone di Maria Ravelli (Direttore dell'Ufficio), Saverio Agnoli, Roberto Fincati, Renata Fuitem e Liliana Visintainer (Funzionari), nonché Laura Cinquemani, Rosanna Mazzurana e Ida Pellegrini (addette alla Segreteria).*

*E' gradita l'occasione per ringraziare doverosamente gli Organi provinciali e, in particolare, la Presidenza del Consiglio per il prezioso sostegno sempre dato all'Ufficio e a me personalmente, anche attraverso la cordiale collaborazione dei dirigenti e del personale del Consiglio stesso.*

*Per quanto riguarda infine i rapporti con gli uffici periferici dello Stato, giova richiamare quanto osservato negli anni precedenti, nel senso che, a fronte di una interpretazione legislativa meramente formalistica, che imporrebbe di limitare la relazione con uffici della specie insediati sul territorio provinciale, si è ritenuto opportuno privilegiare una esegesi di natura sostanziale della norma, per offrire una possibilità di tutela anche a quei cittadini aventi la necessità di azioni nei confronti di uffici formalmente non inquadrabili in quelli definiti dalla suddetta disposizione attributiva della competenza, ma svolgenti rilevanti servizi di pubblico interesse per la collettività. Da ciò è conseguito che sono stati più volte interpellati anche uffici extra-provinciali, dai quali si sono avuti, talora inattesi, importanti contributi alla definizione dei vari problemi. Così come non ci si è fermati nemmeno dinanzi alla necessità di rapportarsi con uffici statali non periferici, bensì*

*centrali o con uffici che, come quelli delle Ambasciate e dei Consolati, sono addirittura all'estero.*

*A conclusione di questi brevi cenni introdottivi, riprendendo talune considerazioni già espresse in passato, si auspica, così come accennato nella Relazione inviata ai Presidenti di Camera e Senato ex L. 127/1997, che anche la difesa civica italiana possa presto giovare della presenza e della necessaria opera di coordinamento di un Difensore civico nazionale, colmando un vuoto esistente da anni e che connota negativamente il nostro Paese in ambito europeo ed internazionale. Vuoto che è stato, invece, recentemente colmato nel settore dei minori attraverso la Legge n. 112 del 2001, con la quale è stata finalmente istituita l'Autorità Garante nazionale per l'infanzia e l'adolescenza, con la quale questo Ufficio ha già avviato una fattiva collaborazione attraverso la partecipazione dello scrivente Difensore civico, in qualità di Garante dell'infanzia e dell'adolescenza, alla Conferenza dei Garanti delle Regioni e Province autonome prevista dalla stessa legge, con funzioni consultive e propositive.*

*Trento, maggio 2012*

*IL DIFENSORE CIVICO  
GARANTE DEI MINORI  
-avv. Raffaello Sampaolesi-*

# INDICE

## **1- L'ATTIVITA' SVOLTA NELL'ANNO 2011**

- 1.1 - Osservazioni generali sulla funzione.....** pag. 11
- 1.2 - I rapporti con i cittadini: aspettative, timori, percezioni.....** pag. 15
- 1.3 - L'esito degli interventi.....** pag. 18

## **2 - IL SETTORE DELLA DIFESA CIVICA**

### **2.1 - Le principali disfunzioni riscontrate nelle materie di ordinaria competenza**

- *Gli enti locali. La rappresentanza democratica ed il suo claudicante funzionamento.....* pag. 21
- *Il lavoro alle dipendenze della Pubblica amministrazione...* pag. 22
- *L'attività amministrativa, il procedimento, i rapporti con il cittadino.....* pag. 24
- *Il diritto di accesso agli atti amministrativi.....* pag. 25
- *I registri anagrafici. L'annotazione delle convenzioni matrimoniali.....* pag. 29
- *I tributi, le tariffe per i servizi pubblici.....* pag. 31
- *Le sanzioni amministrative: un caso particolare in materia di trasporti.....* pag. 33
- *Le pratiche pensionistiche. I rapporti con l'INPS.....* pag. 35
- *L'immigrazione. Il problema della cittadinanza dei nuovi nati.....* pag. 38
- *La sanità.....* pag. 40
- *La scuola e l'istruzione.....* pag. 43
- *L'urbanistica.....* pag. 44
- *L'edilizia abitativa.....* pag. 46
- *L'inquinamento ambientale.....* pag. 47



### **3 - IL SETTORE DELLA TUTELA MINORI**

<b>3.1 - Il Difensore civico quale Garante dei minori per la Provincia autonoma di Trento. I rapporti con l’Autorità nazionale del Garante per l’infanzia e l’adolescenza .....</b>	<b>pag. 49</b>
---	----------------

#### **3.2 - Iniziative adottate d’ufficio nel settore dei minori: particolari problematiche rilevate**

- La pubblicazione “la tutela dei diritti umani – Edizione per le scuole del Trentino”: quale ritorno?.....	pag. 51
- La funzione dei servizi sociali. La necessità di reciproca collaborazione.....	pag. 52
- I principali problemi trattati con iniziative adottate d’ufficio:	
--a) diritto all’ascolto dei minori.....	pag. 54
--b) percorsi educativi per studenti in sostituzione di azioni punitive.....	pag. 56
--c) diritto allo studio: violazione dell’obbligo dell’istruzione elementare.....	pag. 56
--d) diritto allo studio: integrazione scolastica degli alunni disabili.....	pag. 58
--e) il bullismo: le motivazioni, le responsabilità, i progetti di contrasto del fenomeno.....	pag. 59

#### **3.3 - Le segnalazioni pervenute. Le principali questioni trattate ad istanza di parte**

--a) i minori e la scuola: il rapporto tra le istituzioni scolastiche e la famiglia.....	pag. 61
--b) i disagi e i drammi che nascono all’interno della famiglia: i figli come strumento di rivendicazione o di vendetta. Esiste un rimedio?.....	pag. 63
--c) i provvedimenti di allontanamento, provvisorio o definitivo, dei minori dalla famiglia di origine.....	pag. 68

### **4 - ALTRE FUNZIONI E POTENZIALITA’**

<b>4.1 - Il recapito presso la Casa Circondariale di Trento .....</b>	<b>pag. 72</b>
---	----------------

<b>4.2 - Inesplorate potenzialità della difesa civica: la costituzione di parte civile del Difensore civico ai sensi della L. n. 104 del 1992.....</b>	<b>pag. 74</b>
--	----------------

<b>5 - I RAPPORTI PROBLEMATICI, I RITARDI, LE MANCATE RISPOSTE. GLI ESEMPI VIRTUOSI.....</b>	<b>pag. 77</b>
--	----------------

## **6 - ATTIVITA' E RAPPORTI ISTITUZIONALI**

<b>6.1 - <i>Le convenzioni: potenziale estensione a tutti i Comuni trentini. Le Comunità di Valle ed i nuovi recapiti.....</i></b>	<b>pag. 82</b>
--	----------------

<b>6.2 - <i>La riforma degli Istituti di garanzia nella nostra Provincia: un nodo da sciogliere.....</i></b>	<b>pag. 86</b>
--	----------------

<b>6.3 - <i>La conoscenza dell'Istituto. Le attività di studio ed approfondimento. Le reti istituzionali della difesa civica.....</i></b>	<b>pag. 89</b>
---	----------------

## **APPENDICE**

- *Breve studio su “Difesa civica e giustizia amministrativa: rapporti sul piano operativo”*

- *Dati statistici*

- *Legge istitutiva*

- *Difensori civici regionali*



# **1. L'ATTIVITÀ SVOLTA NELL'ANNO 2011**

## **1.1 - Osservazioni generali sulla funzione.**

La prima ed immediata percezione, presentando l'attività svolta nell'anno 2011, riguarda il dato numerico: i casi oggetto di trattazione nell'arco dell'anno solare si attestano da tempo ormai sul migliaio circa, essendo questa la mole dell'attività annuale formalizzata in fascicoli sottoposti ad istruttoria, con studio della problematica e conseguenti, eventuali azioni nei confronti degli enti pubblici coinvolti.

Il crudo dato numerico non offre peraltro un'idea significativa dell'impegno che la trattazione dei casi richiede. L'ufficio è, infatti, sempre più chiamato ad occuparsi di questioni di crescente complessità, resa evidente, questa, da molteplici fattori, primo fra tutti quello della specificità delle problematiche sottoposte all'ufficio, che sotto il profilo giuridico-legale richiedono studi sempre più approfonditi e preparazione professionale al passo con i tempi veloci dell'evoluzione normativa e giurisprudenziale. Complessità, inoltre, che si riflette nei rapporti con i cittadini, sempre più attenti ai propri diritti e perciò portatori di crescenti - ma non sempre giustificate - aspettative. Complessità, infine, che condiziona inevitabilmente anche i rapporti con le Amministrazioni di riferimento, con le quali sono necessari ripetuti contatti e che, addirittura - come è accaduto in più di un'occasione - forse in un "eccesso di difesa", si rivolgono al proprio legale di fiducia per poter fornire chiarimenti pertinenti a fronte di quesiti di estrema difficoltà.

Si osserva ancora, per quanto riguarda l'intensità dell'impegno richiesto, come l'ufficio si trovi ad essere gravato di questioni della massima eterogeneità, stante l'ampiezza della competenza materiale, potenzialmente

estensibile a tutti i settori dell'attività amministrativa, se si eccettuano quelli rientranti nei campi della difesa, sicurezza pubblica e giustizia. A ciò si aggiungano le competenze nel campo della tutela dei minori, che stanno coinvolgendo l'ufficio in questioni di estrema difficoltà e delicatezza, non solo per la materia trattata, ma anche per la rete di relazioni da costruire e, soprattutto, per i rapporti umani ed i sentimenti profondi che si vanno a toccare.

E' evidente dunque l'eclettica funzione svolta da questo ufficio, che si occupa di difesa civica nell'ambito di tutti i settori amministrativi, ma anche di tutela dei diritti umani fondamentali, nonché delle tematiche correlate alla tutela dei diritti dei minori di età. Ed è, altresì, evidente che la capacità dell'ufficio di occuparsi di questioni che possono essere anche molto diverse tra loro è in stretta relazione con l'impegno profuso in termini di formazione ed aggiornamento nei vari campi, incluso quello civilistico. Il compito della difesa civica trentina si manifesta, in questi diversi ambiti di azione, nella impegnativa e tutt'altro che semplice ricerca del dialogo e del confronto costruttivo con le Amministrazioni e con gli altri soggetti di riferimento per il settore dei minori, cui ci si impegna a prospettare tesi argomentate, consapevoli che il valore delle proprie prospettazioni, in assenza di poteri coercitivi, è rimesso alla bontà delle soluzioni proposte, sia sotto il profilo della fondatezza in senso strettamente tecnico-giuridico, sia in un senso più latamente inteso, volto al rispetto dei principi generali della buona amministrazione costituzionalmente garantiti.

Fondamentale appare, nell'esercizio di questa attività, l'importante ruolo deflattivo del contenzioso amministrativo. A questo proposito non si può non ricordare ancora come lo stesso Presidente del T.R.G.A. di Trento, in occasione di una cerimonia di inaugurazione dell'anno giudiziario, abbia pubblicamente rammentato l'importanza di tale funzione, esprimendo l'auspicio di poter "rafforzare questo ruolo di filtro pregiudiziale" anche

attraverso un intelligente utilizzo dello strumento della condanna alle spese di giudizio. Ed anche da parte del Consiglio di Stato, in occasione di analoga cerimonia, si era rilevata l'importanza di un rilancio delle cc.dd. *alternative dispute resolutions* che, se richiamano alla mente principalmente la soluzione delle controversie attraverso i ricorsi amministrativi, possono senz'altro avvalorare anche il meccanismo della giustizia mite, prossima e sussidiaria del Difensore civico. Si consideri infatti che, circa la scelta di procedere o non procedere giudizialmente, anche persone convinte di dover mantenere la propria visione giuridica dei fatti, hanno in più occasioni desistito dal proprio orientamento a fronte delle motivate deduzioni del Difensore civico, con conseguente beneficio individuale e sociale.

Per quanto riguarda le modalità di trattazione dei casi, rimangono numericamente consistenti i fascicoli per i quali all'ufficio non è richiesto di svolgere veri e propri interventi formali nei confronti delle Amministrazioni, essendo sufficiente per il cittadino acquisire puntuali informazioni di carattere generale, o anche di contenuto specifico, in relazione alla fattispecie oggetto di interesse. In tali ipotesi le richieste vengono, appunto, trattate con informazioni e consulenze rese in ufficio, in occasione del primo colloquio con il cittadino interessato o, più spesso, con successivi contatti attraverso i quali, una volta studiato il caso nei dettagli di fatto e nei risvolti di carattere giuridico, si suggeriscono al cittadino opportune, e talora risolutive strategie di azione. E' spesso in questa sede, invisibile all'occhio esterno, discreta e silenziosa, che viene fornito al cittadino un aiuto determinante, che gli consente di risolvere positivamente il suo problema, benché tale esito non risulti dalle statistiche dell'ufficio, nelle quali un esito positivo viene attribuito solo ai casi per i quali vi sia stato un intervento diretto dell'ufficio stesso.

Si è convinti che l'ufficio svolga, in simili frangenti, un servizio di fondamentale importanza per i cittadini, che hanno così modo di

comprendere i fondamenti normativi dell'azione dell'amministrazione ed anche di accettare, sulla base delle spiegazioni fornite dal Difensore civico, le attività o i comportamenti su cui si erano inizialmente nutriti dubbi o perplessità; oppure, se del caso, di intraprendere le ulteriori iniziative necessarie per una adeguata soluzione del problema.

Come già sottolineato in precedenti relazioni annuali, questa attività informativa, oltre che sopperire talvolta a carenze di altri uffici, consente di sviluppare nei cittadini una maggiore fiducia nei confronti delle istituzioni, che attraverso l'ufficio di difesa civica hanno così l'opportunità di dimostrare di avere bene operato.

Quando invece si interviene con formali richieste o interventi, si cerca comunque sempre di non assumere posizioni preconcepite, ricercando in via prioritaria il confronto per un approfondimento delle questioni; approfondimento necessario, atteso che l'ufficio parte sempre da una prospettazione unilaterale del problema; approfondimento, però, possibile solo in presenza di un atteggiamento di reale apertura alla collaborazione e di estrema disponibilità al confronto costruttivo da parte dell'Ente pubblico coinvolto nella fattispecie.

Non corrisponde, dunque, al vero che in maniera acritica si "dà ragione ai cittadini", come talvolta, giudicando il nostro lavoro senza conoscerne le modalità, qualcuno si ostina ancora a pensare. Anzi, deve essere chiaro che il cittadino può avvalersi della tutela dell'ufficio laddove si appalesino casi di cattiva amministrazione e che, al contrario, ove si riscontri che l'ente ha agito con tutti i crismi della legalità e della buona amministrazione, l'ente medesimo può trovare proprio nel Difensore civico un buon alleato. Non di rado ci si è trovati infatti a difendere ignare Amministrazioni da ingiustificate e gratuite accuse di inefficienze, ritardi, malcostumi, di cui spesso si tende ingenerosamente a generalizzare la portata.

In ciò, com'è facile comprendere, l'attività di difesa civica è quanto mai distante da quella di un legale di parte, avendo per sua missione istituzionale l'obbligo di esaminare la fattispecie da un'angolazione prettamente *super partes*.

## **1.2 – I rapporti con i cittadini: aspettative, timori, percezioni.**

All'attività formalmente registrata nelle statistiche allegate a questa relazione, va aggiunta quella, statisticamente non rilevabile, svolta in via informale attraverso numerosi contatti, per lo più telefonici, con cittadini che chiedono informazioni, indicazioni operative, consigli; attività, questa, certamente meno evidente, ma non meno preziosa ed apprezzata dai cittadini che quotidianamente si rivolgono all'ufficio. Si tratta di attività che con molto impegno, dedizione e pazienza, viene svolta anche dalla segreteria dell'ufficio, ormai sempre più attrezzata nel gestire i primi contatti con l'utenza, dato che quest'attività di front office richiede, specie in relazione a richieste del tutto peculiari o a cittadini con pretese eccessive o ingiustificate, particolari capacità relazionali, anche in condizioni obiettivamente difficili. E', infatti, proprio la segreteria dell'ufficio a gestire autonomamente, salvo casi particolari, tutta la mole di contatti telefonici, mole che come detto sfugge ad ogni possibile quantificazione o monitoraggio e che, comunque, rappresenta un notevole impegno non solo per l'acquisizione delle competenze necessarie, ma anche, e soprattutto, per le doti personali che devono essere possedute da chi si relaziona quotidianamente con un pubblico di utenti oberati da problemi che, a prescindere dalla loro reale gravità, vengono comunque sempre vissuti come di vitale importanza. E di pari importanza è dunque, in questi casi, l'abilità dell'ufficio nel gestire situazioni imprevedibili o utenti particolarmente esigenti o "difficili", così come l'aspetto umanitario con cui si gestiscono i primi contatti con le persone od i successivi colloqui, la predisposizione all'accoglienza di qualsiasi cittadino e



alla trattazione di qualsiasi problema, cosicché i cittadini possano percepire empatia, accettazione ed impegno nella ricerca della soluzione più confacente al caso concreto.

Benché la qualità del servizio non si misuri certo dalla lettura del numero delle istanze pervenute o trattate, l'attività del Difensore civico trentino, anche rispetto ad altri uffici regionali di maggiori dimensioni e volti a coprire territori ben più popolosi del nostro, è caratterizzata da un'alta frequenza di ricorsi, che tuttavia potrebbero subire ulteriori ed imprevedibili incrementi attraverso una migliore pubblicizzazione delle funzioni dell'ufficio. Permane, infatti, la sensazione che il Difensore civico, ed a maggior ragione il più recente istituto del Garante dei Minori, siano poco conosciuti, onde per cui tale lacuna informativa andrebbe colmata attraverso iniziative volte ad una maggiore diffusione della conoscenza delle funzioni dell'ufficio; iniziative che però richiedono tempo e risorse, purtroppo non disponibili in misura adeguata allo scopo; ciò, pur rimanendo, comunque, una più capillare informazione, uno degli obiettivi cui l'ufficio vorrebbe potersi dedicare con maggiore intensità, così da sviluppare al meglio le potenzialità della struttura.

Generalmente, i cittadini si rivolgono all'ufficio con fiducia, ma soprattutto convinti che l'attivazione di uno strumento tenue e pacifico, quale quello della difesa civica, non possa che essere di utilità per la propria situazione, attesa la generalizzata credibilità di cui l'ufficio gode, a detta dei cittadini. Accade peraltro, non di rado, che ragioni più profonde inducano alcuni cittadini all'anonimato o all'astensione dall'intraprendere azioni, seppure pacifiche e miti quali quelle che caratterizzano gli interventi del Difensore civico, nei confronti delle pubbliche amministrazioni. Ciò è dovuto, come diversi cittadini riferiscono, ai timori di ripicche o ritorsioni, che spingono il cittadino a mantenere il rapporto con l'ufficio entro l'angusto ambito di un colloquio riservato, anche quando vi sarebbero ampie ragioni

per intervenire in modo aperto e diretto ed ottenere risultati concreti. Dunque un rapporto del cittadino con la Pubblica amministrazione che, in alcuni casi, rimane ammantato di sudditanza e ben lungi dall'essere quello che dovrebbe se, di pari passo con la cultura giuridica dell'Amministrazione, fossero progredite anche le prassi, i comportamenti, lo stile dei soggetti che nella Pubblica amministrazione operano. Va da sé che nei casi, appunto, di “timori” del cittadino il Difensore civico non interviene. Ogni azione dell'ufficio viene, infatti, avviata solo con il consenso degli interessati e con le modalità concordate con gli stessi. Il timore della ritorsione rappresenta ancora oggi, in sostanza, una remora che induce il cittadino alla rinuncia a far valere i propri diritti. Cosa, questa, che si ritiene non condivisibile.

Per le modalità di contatto con l'ufficio, le persone continuano a prediligere il colloquio personale, ossia la esposizione del problema attraverso un incontro in ufficio o presso i recapiti periferici. Le forme di accesso per iscritto, pur apparentemente meno impegnative, risultano utilizzate con maggiore parsimonia, forse perché ritenute meno efficaci, o forse perché permane in molti una certa diffidenza rispetto al mezzo impersonale; mentre il colloquio, da sempre, costituisce lo strumento privilegiato attraverso il quale i cittadini attivano l'intervento del Difensore civico, o chiedono comunque il suo parere. Senza per questo voler disincentivare altri mezzi, si deve riconoscere che l'incontro diretto consente all'ufficio di disporre, già in sede di primo colloquio, di un quadro chiaro e più esauriente del caso, del quale si ha modo di conoscere così ogni sfumatura ed ogni risvolto, il che difficilmente emerge in egual modo da uno scritto. Agevolare l'accesso personale degli utenti continua a rappresentare pertanto una priorità per l'ufficio, anche se richiede, tuttavia, uno sforzo organizzativo maggiore, sia a livello di segreteria che a livello dei funzionari, nonché direttamente del Difensore civico, addetti al ricevimento dei cittadini. E' infatti necessario calibrare il numero dei colloqui con l'utenza in base agli

impegni giornalieri di ciascuno, che possono dipendere, oltre che dalla complessità dei fascicoli giacenti in istruttoria e dai conseguenti tempi di trattazione tempestiva degli stessi, anche dagli impegni presso le sedi di recapito periferico. E' da considerare che l'operazione ascolto, di fondamentale importanza, richiede un tempo sufficiente alla comprensione del problema da parte del funzionario referente, ma anche alle necessità espositive, più o meno lunghe, dei cittadini stessi. Ci si impegna, in tal senso, affinché il momento del colloquio non sia vissuto come un'ansia ulteriore, rispetto a quella già di per sé rappresentata dal problema da segnalare. Mettere a proprio agio i cittadini è, anche per l'ufficio, un obiettivo assai importante. Questo vale, a maggior ragione, per quanto riguarda la tutela dei minori, ove il momento del colloquio è caratterizzato sicuramente da una maggiore tensione emotiva, sia da parte dei segnalanti che da parte dei funzionari dell'ufficio i quali, trovandosi alle prese con problematiche umanamente molto coinvolgenti, vivono l'esperienza del colloquio con profondo senso di responsabilità.

### ***1.3 – L'esito degli interventi.***

Apposita tabella in appendice evidenzia l'esito degli interventi, che può essere favorevole oppure negativo, ma spesso è di carattere informativo. La attribuzione di un esito favorevole consegue al pieno accoglimento delle argomentazioni esposte dall'ufficio in sede di intervento, accoglimento che dunque sfocia, in concreto, nella modifica di provvedimenti ritenuti illegittimi o, talora, anche palesemente inopportuni, o nella revisione di comportamenti ritenuti non rispettosi di un generale principio di buona amministrazione; con risultati, perciò, in questi casi, pienamente rispondenti alle attese del cittadino. Risulta evidente, da quanto detto, che l'ufficio attribuisce con molta cautela un esito pienamente favorevole, preferendo

invece considerare quale esito informativo quello in cui l'Amministrazione interpellata fornisce ragionevoli ragguagli sul proprio operato, tali per cui i rilievi mossi in prima battuta dall'ufficio possono ritenersi superati. Questo è sostanzialmente il motivo per cui i fascicoli chiusi con esito positivo possono sembrare relativamente pochi. In realtà, se si considerano anche i casi in cui, tramite le spiegazioni avute dall'Ente, il cittadino ha potuto acquisire elementi informativi idonei a comprendere la legittimità dell'azione amministrativa svolta, elementi informativi che senza l'intervento dell'ufficio non sarebbero stati forniti, si può comprendere come l'esito favorevole degli interventi sia potenzialmente suscettibile di un sensibile aumento, fino a ricomprendere oltre il novanta per cento delle questioni trattate. In altre parole, la percentuale dei successi pieni, ossia dei casi in cui l'Amministrazione muta il proprio comportamento o modifica il proprio atto a seguito dell'intervento dell'ufficio, che si attesta intorno al terzo del totale, è suscettibile di un sensibile aumento se si considerano positivamente anche le fattispecie concluse con spiegazioni e chiarimenti che il cittadino giudica esaurienti, arrivando in tal caso a sfiorare, come detto, il novanta per cento del totale dei fascicoli trattati. Si consideri che la valutazione giuridica "disinteressata", operata da un soggetto *super partes* qual è il Difensore civico costituisce un aiuto non indifferente per il cittadino, il quale può così avvantaggiarsi di un indirizzo giuridico cui non è riconnesso l'esborso di un onorario o comunque di un qualsivoglia valore economico.

Di contro, vengono chiusi con esito negativo solo i fascicoli per i quali il riscontro ottenuto non sia in alcun modo soddisfacente: o perché non vengono forniti i chiarimenti richiesti ma si è, sostanzialmente, in presenza di una risposta di stile, meramente formale e priva di reale contenuto, risposta che, quindi, non consente di comprendere i motivi del comportamento dell'Ente; oppure perché, pur a fronte di riscontri formali, permangono più

che fondati dubbi circa la legittimità degli atti o comunque circa la correttezza dei comportamenti.

Un discorso a parte meritano, invece, i casi di mancata risposta, oggetto di separato e puntuale commento in altra parte di questa relazione; casi che sono del tutto stigmatizzabili poiché l'Amministrazione interpellata non è stata in grado – o non ne ha avuto la volontà – di fornire il benché minimo riscontro a fronte di richieste che l'ufficio si è visto costretto a reiterare più e più volte (si rammenta, a questo proposito, che l'atteggiamento non collaborativo di alcune Amministrazioni comunali era stato oggetto, lo scorso anno, di una apposita interrogazione in Consiglio provinciale).

Correlato all'esito dell'intervento è l'annoso problema dei tempi di risposta, riportati nella tabella in appendice. Se infatti, mediamente, le amministrazioni rispondono dopo uno o due mesi dalla richiesta dell'ufficio, e se alcuni enti ed uffici, particolarmente virtuosi, forniscono riscontri in pochi giorni, permangono non pochi casi in cui i tempi di riscontro si dilatano oltremisura. Le lungaggini cui si assiste sono davvero inaccettabili. Anche perché, si badi bene, non sempre ciò si verifica in casi in cui è obiettivamente difficile fornire una risposta, ma anche quando oggetto di intervento sia una semplice richiesta di informazioni, che potrebbe essere riscontrata in pochi giorni e senza particolare impegno.

Ancor meno si giustifica il silenzio, assoluto ed imperscrutabile, serbato da alcune Amministrazioni, che omettono di fornire un qualsiasi cenno di riscontro, anche dopo aver ricevuto diverse note di sollecito. In modo insistente, nelle relazioni annuali, si è sempre ribadito come la puntualità nella risposta rappresenti un'esigenza ineludibile e come, in molti casi, una risposta ritardata equivalga ad una mancata risposta. Invero, attraverso la puntualità si dimostra il rispetto non tanto, o non solo, nei confronti del Difensore civico, quanto piuttosto nei confronti dei cittadini.

Purtroppo, però, i ritardi, i silenzi prolungati e privi di una reale giustificazione tenuti da alcune Amministrazioni continuano ad insidiare la regolare programmazione delle attività ed a rappresentare un ostacolo al regolare svolgimento dell'attività dell'ufficio, che si vede costretto a defatiganti procedure di sollecito, ma soprattutto a dover spiegare a stupiti, quanto increduli cittadini le presumibili ragioni per cui un pubblico ufficio dovrebbe omettere di rispondere al Difensore civico.

Per l'ennesima volta, dunque, si deve ribadire che i ritardi e i prolungati silenzi, oltre che essere imbarazzanti, non possono essere tollerati. Le Amministrazioni cui sono imputabili tali omissioni forse non immaginano che il cittadino considera la reticenza come un modo per nascondere comportamenti poco chiari, per non dire scorretti o illeciti.

## ***2 - IL SETTORE DELLA DIFESA CIVICA***

### ***2.1 - Le principali disfunzioni riscontrate nelle materie di ordinaria competenza***

#### *Gli enti locali. La rappresentanza democratica ed il suo claudicante funzionamento*

Si continuano a raccogliere segnali di criticità nel funzionamento delle istituzioni democratiche, soprattutto a livello comunale, che è il livello di maggiore prossimità per i cittadini, quindi più coinvolgente per la vita dei cittadini stessi. I problemi segnalati riguardano le dinamiche dei rapporti tra gli organi di governo, soprattutto il rapporto dialettico tra minoranze e maggioranze consiliari nei Comuni, specie in quelli di dimensioni medio-piccole.

L'ufficio, che ovviamente non può entrare nel merito delle questioni di carattere politico e dei conseguenti attriti che segnano i rapporti tra le diverse componenti politiche, è intervenuto però più volte, su richiesta di consiglieri comunali di minoranza, per richiamare le istituzioni comunali al rigoroso rispetto delle norme che disciplinano il funzionamento degli organi. Ci si riferisce, in particolare, al rispetto dei, pur ordinatori, termini regolamentari per le risposte alle interrogazioni consiliari, all'osservanza delle norme che attribuiscono un ampio diritto di accesso alle informazioni ed alla documentazione amministrativa ai consiglieri comunali, in virtù del *munus publicum* che legittima, appunto, l'esercizio di tale diritto, alla regolare verbalizzazione delle sedute degli organi collegiali e, in genere, al rispetto delle prerogative delle minoranze, che in un sistema democratico svolgono un ruolo di fondamentale utilità. In assenza di altri "luoghi" istituzionali ove far valere le proprie garanzie, da tempo ormai le minoranze consiliari – a prescindere, ovviamente, dall'appartenenza politica, del tutto irrilevante per le finalità qui descritte – trovano nell'ufficio del Difensore civico un valido tutore di tali prerogative, poiché lo stesso agisce, anche in tali frangenti, con l'obiettivo della tutela dei diritti dei cittadini. Nella violazione di tali prerogative i cittadini possono infatti intravedere una violazione dei propri diritti, che si traduce in definitiva in un difetto di democrazia. Il Difensore civico agisce così, anche in tali frangenti, quale organo garante della legalità, della buona amministrazione e della trasparenza.

### *Il lavoro alle dipendenze della Pubblica amministrazione*

Il settore del lavoro rappresenta da sempre uno dei campi più sensibili anche per l'attività del Difensore civico. Lo è ancora di più in un momento di crisi economica collettiva, quale è l'attuale. L'ufficio viene interpellato, in particolare, in merito alle procedure di accesso al pubblico impiego, che per

molti continua ad essere il miraggio di un'occupazione stabile, in un panorama generale di precarietà. Ed infatti i casi in cui sono state segnalate questioni riguardanti il settore del pubblico impiego sono stati diversi.

Ci si limita, qui, a ricordare alcuni casi in cui si è avuta l'impressione di una gestione caratterizzata da aspetti di criticità nelle procedure per l'assunzione di personale a tempo determinato presso enti pubblici locali, complice, forse, l'assenza di una disciplina normativa puntuale. Nei casi, ad esempio, di due distinti Comuni, gli stessi, dopo avere acquisito la formale disponibilità a ricoprire l'incarico da parte di candidati utilmente collocati in graduatoria, hanno tenuto a parere di questo ufficio un comportamento non chiaro e lineare, chiamando per l'assunzione, senza apparenti, plausibili motivazioni, altri candidati interpellati nel medesimo contesto, senza però chiarire i motivi della propria scelta, in apparenza contrastante con gli originari intendimenti. In sostanza, in entrambe le ipotesi, non è sembrato che le fasi della trattativa precontrattuale preordinata alla stipula del contratto di lavoro siano state condotte nel rispetto dei principi di correttezza, trasparenza, imparzialità ed affidamento. Questo, perché gli aspiranti interpellati per primi erano stati indotti dalle circostanze a ritenere che ne sarebbe seguita, senza ombra di dubbio, la regolare assunzione presso l'Ente. In altre parole, in entrambi i casi, i cittadini hanno equivocato il tenore della chiamata, che è stata interpretata quale comunicazione di sicura assunzione, anziché quale preventivo interpellato per la ricerca della eventuale disponibilità ad assumere servizio presso quella Amministrazione. Di fronte alla strenua difesa dell'operato degli uffici comunali, che hanno decisamente contestato di avere agito, nei due diversi frangenti, con l'obiettivo di assumere la persona interpellata, si può dedurre, quantomeno, che non vi sia stata sufficiente correttezza in un momento in cui la comunicazione avrebbe dovuto essere, invece, caratterizzata da estrema chiarezza, per non violare il principio dell'affidamento, oltre che per non alimentare l'impressione,



purtroppo sempre viva in chi ha a che fare con pubbliche selezioni, di procedure clientelari o condotte con criteri poco trasparenti.

In un terzo caso ha destato perplessità una procedura selettiva caratterizzata da alcune singolarità, a partire dall' "urgenza" di convocazione dei candidati (entro dieci giorni, in pieno agosto), senza il rispetto di un minimo, ragionevole preavviso, per arrivare ad una estrema difficoltà – per non dire impossibilità – di enucleare dai verbali della commissione i criteri di valutazione dei singoli candidati, criteri che, come noto, debbono essere preventivamente individuati, nonché esplicitati.

### *L'attività amministrativa, il procedimento, i rapporti con il cittadino*

I cittadini, ormai sempre più consapevoli dei propri diritti e dei principi generali caratterizzanti l'attività amministrativa, con una certa frequenza si appellano all'Ufficio per far valere il rispetto delle norme relative alla semplificazione dei procedimenti, al divieto di richiedere documentazione già in possesso o reperibile direttamente dalla P.A., alla gestione telematica del procedimento e delle comunicazioni così come prescritto dal Codice dell'amministrazione digitale e, infine, ad un trattamento improntato a cortesia e massima disponibilità. Sotto quest'ultimo profilo stupisce che, quando i cittadini descrivono i loro contatti con gli uffici pubblici, continuino a porre l'accento sulle modalità con cui, non di rado, alcuni pubblici funzionari si rapportano con l'utenza, sottolineandone scarsa disponibilità ed una certa "fatica", se non riluttanza, a fornire chiarimenti ed informazioni. Si cita un caso in cui la reazione di un funzionario comunale, a fronte di un intervento del Difensore civico col quale si segnalava un presunto comportamento scorretto da parte del pubblico funzionario nei confronti di un cittadino, è stata decisamente sproporzionata, arrivando addirittura a definire "prassi irrituale" l'azione dell'Ufficio, che si

prospettava invece doverosa, stante il tenore della segnalazione medesima. Di tutt'altra natura la risposta avuta dall'Agenzia delle Entrate di Trento, la quale, ricevuta la segnalazione dell'Ufficio, ha rivolto al cittadino una propria nota di scuse, ringraziando addirittura lo stesso per avere segnalato un caso di presunta disfunzione, che dava l'occasione per le opportune verifiche e per raccomandare a tutti i dipendenti massima attenzione e correttezza nei rapporti con l'utenza.

Va da sé che quando si verte in tema di comportamenti e non di atti, compito dell'Ufficio è principalmente quello di rendere edotto l'Ente in merito alla lagnanza del cittadino e di chiedere, contestualmente, informazioni e chiarimenti in merito al caso, senza peraltro mai dare per scontato che l'esposto riproduca in modo obiettivo la verità dei fatti. Deve essere chiaro, però, che il Difensore civico non può in alcun modo esimersi dall'effettuare le proprie verifiche nel caso in cui gli Uffici vengano tacciati di presunta scortesia ed indisponibilità. Deve altresì essere messo in chiaro che, in tali ipotesi, gli interventi si propongono sempre di aprire, innanzitutto, un contraddittorio, proprio per consentire all'Ente di esprimere il proprio punto di vista in merito all'accaduto, così da permettere al Difensore civico di trarre, se possibile, conclusioni obiettive e dirimenti.

### *Il diritto di accesso agli atti amministrativi*

Nel settore del diritto di accesso agli atti, il Difensore civico ricopre un ruolo di particolare rilievo, stante il disposto di cui all'art. 25 della Legge n. 241 del 1990, nonché dell'omologo art. 32 bis della Legge provinciale n. 23 del 1992. In merito, anche quest'anno si può sostanzialmente ripetere quanto già osservato in precedenza: nonostante la disciplina sul diritto di accesso sia entrata in vigore da più di un ventennio e pertanto le "nuove norme" - così rubricate nel titolo della fondamentale legge del 1990 - debbano ormai essere

considerate patrimonio acquisito nell'ambito dell'azione amministrativa, continuano a presentarsi casi in cui l'accesso viene negato, non solo in fattispecie obiettivamente controverse, ma anche nelle ipotesi in cui pare non esservi dubbio circa la sussistenza, in capo al richiedente, di un preciso diritto all'acquisizione degli atti. Le radicate prassi, frutto di atteggiamenti culturali del passato che legittimavano il mantenimento del più assoluto riserbo attorno all'azione amministrativa, sono oggi ancora presenti. Si può infatti ancora sostenere che, a fronte di ipotesi in cui meno pacifica appare, a prima vista, la sussistenza di un diritto all'ostensione del documento, la reazione che più spontaneamente sorge da parte degli Enti è ancora oggi quella negativa, tesa a denegare l'accesso, nonostante il diritto di accesso sia consacrato a principio generale dell'ordinamento giuridico e se ne rinvenga, persino, un preciso fondamento costituzionale.

In concreto, i casi nei quali l'ufficio si è trovato a dover dirimere questioni inerenti la materia *de qua* sono stati, per lo più, connotati da una certa complessità, atteso che, di norma, le fattispecie che approdano al tavolo della difesa civica, alternativo in una prima fase a quello della giurisdizione amministrativa, sono caratterizzate da peculiarità difficilmente riconducibili in categorie standardizzate. Si tratta quindi, spesso, di fattispecie che necessitano di uno studio approfondito al fine di adottare posizioni giuridicamente fondate e quanto più possibile ineccepibili.

E' da evidenziare il fatto che, nella maggior parte dei casi, il ricorso al Difensore civico avverso un provvedimento di diniego o contro il silenzio-rigetto formatosi per effetto della mancata adozione del provvedimento espresso, viene formalizzato attraverso apposito atto redatto dal legale che supporta il cittadino. Si tratta, pertanto, di formali ricorsi, che lasciano spesso presagire l'intento di un futuro, possibile approdo in sede giudiziaria nel caso in cui l'Amministrazione non accolga l'invito del Difensore civico a rivedere il diniego, laddove se ne deduca l'illegittimità.

Venendo alle ipotesi concrete, per quanto riguarda le modalità di trattazione delle vertenze vi sono stati più casi in cui l'Amministrazione interpellata, accogliendo la tesi del Difensore civico, favorevole all'accesso agli atti, ha trasmesso allo stesso Difensore gli atti medesimi o, addirittura, l'intero fascicolo, delegando in tal caso al nostro Ufficio l'operazione di selezione dei documenti richiesti, fra quelli contenuti nel fascicolo medesimo, nonché la relativa e conseguente consegna degli stessi al cittadino. In merito, è appena il caso di osservare che l'accoglimento dell'istanza a seguito di intervento del Difensore civico comporta, quale rituale conseguenza, che l'Ente presso il quale l'accesso è stato esercitato metta a disposizione, non già dell'Ufficio del Difensore civico, bensì del soggetto richiedente, la documentazione amministrativa di cui trattasi; compito, questo, che non può essere demandato al Difensore civico il quale, nel procedimento in esame, assume la veste di organo terzo - competente *ex lege* in materia di diritto di accesso, in alternativa al Tribunale Regionale di Giustizia Amministrativa – non potendo, di contro, svolgere le operazioni materiali di resa visione ed estrazione di copia dei documenti stessi, in cui l'accesso si sostanzia.

Nel merito, non si è condiviso il diniego, reiterato anche dopo l'intervento del Difensore civico, di una struttura provinciale la quale ha negato l'accesso di documenti prodotti da un concorrente nell'ambito di una pubblica gara, ad un soggetto che aveva partecipato a quella stessa selezione. Non si è potuto, in particolare, condividere il motivo per cui il diniego sarebbe stato fondato sulla mancata evidenziazione dell'interesse concreto ed attuale all'accesso, stante la circostanza che i termini per ricorrere in giudizio erano scaduti. La motivazione in tal modo espressa riproduce, nella sostanza, un facile pretesto, non di rado accampato dalle Amministrazioni per denegare la pubblicità degli atti, non considerando che, anche per il consolidato orientamento giurisprudenziale del Consiglio di Stato, la

legittimazione all'accesso va riconosciuta a chiunque possa dimostrare che gli atti procedurali oggetto dell'accesso abbiano spiegato o siano idonei a spiegare effetti diretti o indiretti nei suoi confronti, indipendentemente dalla lesione di una posizione giuridica, stante **l'autonomia** del diritto di accesso, inteso come interesse ad un bene della vita distinto rispetto alla situazione legittimante la impugnativa dell'atto. La giurisprudenza ribadisce, insomma, che l'interesse all'accesso ai documenti va valutato in astratto, senza che possa essere operato alcun apprezzamento in ordine alla fondatezza o ammissibilità, nel caso specifico, della domanda giudiziale che gli interessati potrebbero eventualmente proporre sulla base dei documenti acquisiti mediante l'accesso.

Come dimostrato, poi, oltre che dal caso appena citato, anche da altri casi trattati dall'Ufficio nel corso di quest'anno, particolarmente delicate sono le valutazioni da svolgersi allorché il diritto di accesso si inserisca in una procedura di gara pubblica; frangente, questo, in cui non di rado la posizione dell'Ufficio di difesa civica e quella dell'Ente interpellato non riescono a trovare un comune denominatore. In un caso della specie, per esempio, un ulteriore motivo di diniego è stato espresso allorché si è privilegiato, rispetto all'accesso stesso, il parere negativo espresso dai controinteressati, che hanno sostenuto la lesione del proprio diritto alla riservatezza, rappresentato dalle opere dell'ingegno e/o intellettuali. L'Ufficio provinciale, che ha ritenuto di resistere alla tesi da noi avvalorata, ha considerato non pertinente il richiamo a puntuale giurisprudenza del Consiglio di Stato, secondo cui il carattere riservato delle informazioni tecniche e commerciali dovrebbe risultare da motivata dichiarazione dell'offerente prodotta in sede di presentazione delle offerte; non, dunque, in un momento successivo, ossia all'atto di esprimere il proprio parere in sede di esercizio del diritto di accesso da parte di un altro partecipante.

Diverso ancora, rispetto al precedente, è il caso di un soggetto non partecipante alla gara, il quale tuttavia esprima interesse ad accedere a determinati atti di gara. Un Comune ha negato – e poi, però, accolto a seguito dell'intervento di questo Ufficio - il diritto di un soggetto ad accedere a determinati atti prodotti, in sede di gara pubblica, da un altro soggetto, risultato poi vincitore della selezione, in quanto il richiedente non aveva partecipato alla gara medesima. Si deve però osservare come il diniego all'accesso nei confronti del non partecipante alla gara debba considerarsi legittimo, secondo precisa giurisprudenza amministrativa, solo quando l'accesso stesso sia preordinato alla rinnovazione della procedura concorsuale, alla quale il richiedente non aveva preso parte. Nel caso di specie, a giudizio di questo Ufficio, si è osservato come non dovessero trovare applicazione le disposizioni speciali previste dal Codice dei contratti, che precludono l'esercizio del diritto *de quo*, ma la disciplina generale di cui alla Legge n. 241 del 1990, ed alla Legge provinciale n. 23 del 1992, in quanto il ricorso non era preordinato ad acquisire la documentazione utile ad un eventuale annullamento della procedura selettiva, bensì a tutelare i diritti e le ragioni del richiedente in sede giudiziale, in presenza di una situazione di presunta lesione originata, sì, dall'esito della gara, ma evolutasi successivamente in una situazione di pregiudizio che con la gara in sé non aveva attinenza alcuna.

Si ritiene che l'accento ai suesposti casi possa dare un'idea di quanto la materia sia complessa, al di là delle enunciazioni normative, che danno solo un'illusoria idea di una possibile applicazione *de plano*.

### *I registri anagrafici. L'annotazione delle convenzioni matrimoniali*

Continuano a rivolgersi al Difensore civico cittadini che contestano provvedimenti adottati dai Comuni nella **materia anagrafica** ed in

particolare provvedimenti con i quali si trasferisce d'ufficio la residenza anagrafica o, comunque si adottano iniziative atte a promuovere le opportune verifiche circa la situazione di fatto. Giova ripetere che la materia, assai delicata per le sue varie implicazioni, non ultime quelle di natura fiscale, richiede accertamenti fattuali rispetto ai quali il Difensore civico non può che rimettersi agli esiti, così come definiti dai rispettivi enti nell'esercizio dei poteri di verifica finalizzati ad accertare il luogo della dimora abituale. La residenza è collegata infatti, come è desumibile dalle norme speciali di settore e dallo stesso Codice civile, al *luogo in cui la persona ha la dimora abituale*. Compito dell'ufficio, in questi casi, è dunque quello di verificare che tali accertamenti siano eseguiti in modo corretto, così da assicurare che sia rilevata fedelmente la reale situazione fattuale.

In merito a questi casi il Difensore civico, salvo appurare che i procedimenti siano caratterizzati da obiettività, trasparenza e correttezza generale, non può prestarsi a strumentalizzazioni da parte di cittadini che, dietro alla apparente richiesta di tutela di un diritto, celino in realtà intenzioni ed obiettivi correlati a diverse finalità, quale per esempio quella di aggirare norme comportanti l'assunzione di specifici obblighi di carattere tributario.

Attinente alla tenuta dei registri di stato civile è la materia relativa alle annotazioni a margine dell'atto di matrimonio, materia che ha formato oggetto di un particolare caso nel quale un Comune ha ommesso di procedere alla annotazione della costituzione di un fondo patrimoniale: trattasi di una particolare forma di convenzione matrimoniale, che a norma dell'art. 167 del Codice civile va, appunto, annotata a margine dell'atto di matrimonio, affinché la stessa possa essere efficacemente opponibile ai creditori. L'omissione degli uffici comunali si è rivelata, in effetti, grave, non solo in linea di principio, ma anche in considerazione delle conseguenze avutesi in prosieguo di tempo: il bene oggetto di convenzione matrimoniale è stato, nella specie, oggetto di esecuzione immobiliare da parte dei creditori di uno

dei coniugi, che hanno potuto aggredire l'immobile proprio a causa della mancata annotazione del vincolo, a nulla rilevando la circostanza, evidenziata dal Comune, che il fondo patrimoniale era comunque stato oggetto di annotazione presso il Libro fondiario; annotazione, questa, che secondo il Comune interpellato avrebbe gli stessi effetti di quella inscrivibile a margine dell'atto di matrimonio. Il profilo giuridico-legale della vicenda appare, in realtà, non così pacifico. Anzi, a scanso di eventuali, futuri equivoci pare opportuno sottolineare che le sezioni unite della Corte di Cassazione hanno tenuto a precisare che l'annotazione delle convenzioni matrimoniali a margine dell'atto di matrimonio è *l'unica forma di pubblicità idonea ad assicurare l'opponibilità della convenzione matrimoniale ai terzi, mentre la trascrizione di cui all'art. 2647 c.c. (norma generale) ha funzione di mera pubblicità-notizia. L'opponibilità ai terzi dell'atto di costituzione del fondo patrimoniale (avente ad oggetto beni immobili) è quindi subordinata all'annotazione a margine dell'atto di matrimonio a prescindere dalla trascrizione del medesimo atto imposta dall'art. 2647 c.c.*

### I tributi, le tariffe per i servizi pubblici

Il settore è stato oggetto di numerose richieste di intervento, o anche di solo chiarimento, soprattutto relativamente alla **TIA (tariffa di igiene ambientale)**, della quale i cittadini non comprendono i criteri applicativi. Ciò accade soprattutto quando oggetto dell'imposizione è un'unità immobiliare, che non di rado è un piccolo manufatto utilizzato saltuariamente per brevi periodi ed il cui onere, in termini di esborsi a titolo di tariffa rifiuti, rappresenta talora un peso maggiore rispetto alla stessa casa di abitazione principale, ove la produzione di rifiuti è nettamente superiore. Invero, in tali ipotesi pare assai arduo riconoscere, nel sistema esistente, un meccanismo di equa ripartizione dei costi di gestione delle tariffe secondo una corretta



applicazione del principio “chi inquina paga”, che richiederebbe un rapporto di diretta proporzionalità tra quantità di rifiuti prodotti e tariffa applicata. In sostanza, si è del parere che, anche considerando un maggior onere per cittadini non residenti, si dovrebbe dare puntuale attuazione al principio per cui gli utenti del servizio dovrebbero essere chiamati a corrispondere la tariffa in relazione alla quantità e qualità di rifiuti prodotti.

Nel settore tributario/fiscale si ripropone poi un argomento, già oggetto di precedenti evidenze nelle relazioni degli anni scorsi, sia in quelle presentate al Consiglio provinciale, sia in sede di relazione annuale alle Camere del Parlamento nazionale: si ritiene infatti che dovrebbe essere urgentemente, e finalmente, rivista la normativa fiscale, nella parte in cui, prevedendo la **deducibilità degli oneri relativi ai cani guida** per non vedenti (nella specie, il riferimento è all’art. 15, 1° comma, lett. c) del T.U. delle imposte sui redditi, DPR 22 dicembre 1986, n. 917), non prevede analogo beneficio in favore dei disabili motori muniti di cani guida appositamente ammaestrati per questo tipo di assistenza. Ciò, in omaggio ad un principio di equità fiscale, caratteristica essenziale di ogni sistema tributario.

Non essendo infatti, la norma, in virtù della sua eccezionalità, suscettibile di applicazione analogica, come anche il Garante del Contribuente aveva a suo tempo osservato, si era segnalato il problema al competente Dipartimento presso il Ministero dell’Economia e delle Finanze e, successivamente, agli stessi Parlamentari trentini atteso che, per espressa ammissione dell’ufficio ministeriale contattato, il beneficio stabilito in relazione ai cani guida per non vedenti è espressamente e tassativamente previsto da una norma il cui ambito soggettivo di applicazione non è ampliabile in via meramente interpretativa, ma implica precise valutazioni da rimettersi alla volontà del legislatore.

La normativa in vigore pare favorire una discriminazione nel settore delle disabilità, che potrebbe essere agevolmente risolta attraverso l'introduzione degli opportuni emendamenti. Ciò, finora, non è stato fatto, malgrado le ripetute segnalazioni ed è per questo che si rinnova, anche in questa sede, l'appello.

### *Le sanzioni amministrative: un caso particolare in materia di trasporti*

Il presente caso, trattato con Trentitalia spa, è stato originato dall'elevazione di una sanzione amministrativa a carico del proprietario di un cane da assistenza per disabili motori, durante un viaggio a bordo di un treno regionale.

Il proprietario del cane risulta aver contestato il verbale elevatogli attraverso apposito reclamo inoltrato a Trentitalia, con il risultato di essersi visto confermare il provvedimento, in quanto dichiaratamente emesso nella corretta applicazione delle norme che disciplinano la materia, espressamente indicate nelle nuove "Condizioni generali di trasporto dei passeggeri di Trentitalia", adottate in attuazione del Regolamento europeo 1371/2007 e nel DPR n. 753 del 1980 (Nuove norme in materia di polizia, sicurezza e regolarità delle ferrovie e di altri servizi di trasporto).

Secondo le predette condizioni generali possono viaggiare gratuitamente cani di piccola taglia, gatti ed altri piccoli animali domestici da compagnia appositamente custoditi. Per quanto riguarda, invece, i cani guida si deve richiamare il disposto di cui alla L. 14 febbraio 1974, n. 37 e s.m., sulla "Gratuità del trasporto dei cani guida dei ciechi sui mezzi di trasporto pubblico", il cui unico articolo statuisce espressamente, al primo comma, che: *"Il privo di vista ha diritto di farsi accompagnare dal proprio cane guida nei suoi viaggi su ogni mezzo di trasporto pubblico senza dover pagare per l'animale alcun biglietto o sovrattassa"*.

Ora, sembrando a questo ufficio palese che la medesima *ratio* che ha indotto il legislatore ad agevolare il trasporto del cane guida per ciechi possa pacificamente richiamarsi per il viaggio con cani guida da assistenza per disabili motori, pare irragionevole, nonché iniquo sotto un profilo di giustizia sostanziale, oltre che naturalmente discriminatorio, pretendere che per il cane guida per disabili debba essere pagato un biglietto. Tanto più, come più sopra accennato, che la gratuità è garantita anche per cani ed altri animali di compagnia, pur di piccola taglia. E che, comunque, una simile severità stride con la incomprensibile “tolleranza” cui, talora, si assiste nel caso di comportamenti - questi sì – realmente sanzionabili tenuti a bordo dei mezzi pubblici di trasporto.

Nei confronti di Trenitalia è stato, comunque, evidenziato come lo stesso Regolamento europeo n. 1371/2007, relativo ai diritti e agli obblighi dei passeggeri nel trasporto ferroviario, fonda la disciplina del settore su una serie di importanti principi che le citate “*Condizioni generali di Trenitalia*” sono portate ad attuare, in considerazione dell’efficacia delle norme regolamentari di derivazione europea. Ci si riferisce, per esempio, al preambolo al predetto provvedimento, per cui *le persone con disabilità dovrebbero poter accedere al trasporto ferroviario a condizioni comparabili a quelle degli altri cittadini*; al fatto che *le stesse persone hanno diritto, al pari di tutti gli altri cittadini, alla libera circolazione e alla non discriminazione*. Il regolamento europeo, in materia di diritto al trasporto delle persone con disabilità, sancisce che *le imprese ferroviarie stabiliscono norme di accesso non discriminatorie applicabili al trasporto di persone con disabilità* ed inoltre che *tali imprese non possono chiedere che la persona con disabilità sia accompagnata da altri*.

Appare pertanto indubbio che la sanzione dovuta alla mancanza del biglietto per il cane guida, nel caso di specie, viola tutti questi principi ed *in primis* proprio quello della libera circolazione dei cittadini disabili. Si

rammenta infatti, a questo proposito, che il cane da assistenza rappresenta un fondamentale ausilio di autonomia ed indipendenza, dovendo l'assistito, in caso di assenza del cane, farsi costantemente accompagnare ed assistere da una terza persona.

Pertanto, non solo la citata L. n. 37/1974 è, a parere di chi scrive, suscettibile di un'interpretazione estensiva con riferimento alla situazione, del tutto assimilabile a quella espressamente disciplinata, dei cani guida per disabili motori; ma, quand'anche la si ritenesse inapplicabile, le norme di derivazione europea, imponendo obblighi diretti nell'ambito dello Stato italiano, dovrebbero indurre a disciplinare la fattispecie in modo tale da garantire appieno il diritto delle persone disabili di fruire del trasporto ferroviario pubblico in condizioni di parità con tutti gli altri cittadini, evitando discriminazioni a danno di soggetti in condizione di particolare fragilità.

Ci si riserva, comunque, sul punto, di interpellare direttamente il competente Ministero.

### *Le pratiche pensionistiche. I rapporti con l'INPS*

Si sono avute, quest'anno, una serie di segnalazioni da parte di pensionati con redditi pensionistici minimi, che hanno chiesto all'Ufficio un intervento "*ad adiuvandum*" in conseguenza di iniziative adottate dall'Ente previdenziale relativamente a recuperi pensionistici su rate pregresse pagate in eccesso.

Più nello specifico, a distanza di anni dalle relative erogazioni, l'INPS ha trasmesso agli increduli pensionati apposita lettera con cui ha comunicato l'avvio della procedura per il recupero di somme pagate in eccesso, relativamente alle quali anni addietro era stato notificato il relativo provvedimento di recupero in ottemperanza alle norme che dispongono tale

notifica entro l'anno successivo rispetto a quello del pagamento, con possibilità, poi, di procedere al recupero entro il termine ordinario di prescrizione decennale. Il che avviene, pertanto, a distanza di anni dal provvedimento medesimo, senza che il cittadino sia in grado di individuarne, dopo tanto tempo, la relativa causale.

La procedura appare giuridicamente non contestabile, essendo adottata in osservanza di specifiche disposizioni di legge. Per questo motivo si è dovuto affrontare il non facile compito di spiegare a pensionati, che nella specie godono di trattamenti previdenziali al limite della sopravvivenza, che il Difensore dei cittadini non poteva fare nulla per tali situazioni, perfettamente in linea con le norme vigenti. Ciononostante non ci si può esimere dal sollevare, almeno in questa sede, un problema di serietà di uno Stato che, senza fare contabilità preventive ed i dovuti controlli circa la debenza delle somme erogate ad integrazione di trattamenti pensionistici al minimo, dapprima corrisponde i relativi importi e successivamente, sulla base di accertamenti postumi che sarebbe certamente auspicabile fossero fatti *ex ante*, procede al recupero nei confronti di persone che, si ripete, con estrema difficoltà sono in grado di restituire denaro, quasi sempre già utilizzato per primarie necessità di vita.

Un altro argomento ha riguardato le modalità di presentazione dei ricorsi all'INPS. Con riferimento a questo tema, alcuni pensionati hanno evidenziato all'Ufficio come l'informatizzazione della P.A. rischi, in taluni casi, di tramutarsi in un peso per il cittadino, anziché in una facilitazione e, quindi, in un'opportunità. L'INPS, infatti, notifica ai propri utenti la comunicazione che, in caso di impugnativa di un proprio provvedimento, un eventuale ricorso in via amministrativa andrà presentato “***esclusivamente on line***”, attraverso il portale dell'Istituto o, in alternativa, tramite i patronati e tutti gli intermediari autorizzati dall'Istituto, attraverso i servizi telematici offerti dagli stessi.

Partendo dall'ovvia considerazione che è la P.A. a doversi porre al servizio del cittadino, e non viceversa, e che dunque il mezzo telematico dovrebbe rappresentare una modalità facilitante la comunicazione e non un aggravio procedurale, ed aggiungendo altresì l'altrettanto immediata osservazione che gli utenti di un Istituto previdenziale si identificano, per lo più, con persone di età non più giovane, persone non tutte esperte di tecniche informatiche, l'imposizione di una tale modalità di ricorso suscita qualche legittima perplessità. Questo, anche se per la produzione di un ricorso *on line* non è necessario dotarsi di un computer, ma ci si può avvalere dell'ausilio di patronati o altri intermediari, così come gli uffici dell'INPS hanno osservato in sede di risposta all'intervento del Difensore civico; risposta nella quale, inoltre, si motiva il passaggio al sistema telematico in base al D.L. n. 78 del 2010, che ha definito il predetto sistema quale "canale esclusivo" per l'inoltro delle istanze.

Invero, il Codice dell'Amministrazione digitale approvato con d.lgs. n. 82 del 2005, con riferimento alle finalità della codificazione, afferma che le amministrazioni pubbliche *assicurano la disponibilità, la gestione, l'accesso, la trasmissione, la conservazione e la fruibilità dell'informazione in modalità digitale ed agiscono a tale fine utilizzando con le modalità più appropriate le tecnologie dell'informazione e della comunicazione*. Con ciò conferendo una connotazione ben precisa allo strumento informatico, confermata nella parte del Codice dedicata ai "*Diritti dei cittadini e delle imprese*", ove testualmente si legge che: "*I cittadini e le imprese hanno **diritto** a richiedere ed ottenere l'uso delle tecnologie telematiche nelle comunicazioni con le pubbliche amministrazioni...*". Il D.P.R. n. 445 del 2000 sulla documentazione amministrativa afferma, inoltre, il principio per cui "*Tutte le istanze e le dichiarazioni da presentare alla pubblica amministrazione o ai gestori di pubblici servizi **possono** – dunque non necessariamente devono - essere inviate anche per fax e via telematica*" (art. 38). Dal che pare

legittimo dedurre che l'esclusione del tradizionale canale comunicativo, rappresentato dalla formale produzione in forma cartacea di un atto o di un ricorso possa, ad avviso del Difensore civico, suscitare non poche perplessità. Tanto più in un ambito in cui la stessa comunicazione in via telefonica diventa problematica: i contatti telefonici con l'INPS sono davvero difficili!

### *L'immigrazione. Il problema della cittadinanza dei nuovi nati*

Numerosi sono stati anche quest'anno i casi trattati nel settore della immigrazione. Il fenomeno migratorio ha influito in modo sensibile sull'attività delle pubbliche istituzioni deputate alla tutela dei diritti, dunque anche sulla difesa civica, così come sullo stesso Tribunale Regionale di Giustizia Amministrativa, che all'argomento ha anche dedicato un importante convegno, organizzato in collaborazione con l'Università di Trento, al quale è stato invitato il Difensore civico. Proprio con riferimento a cittadini immigrati il Difensore civico si è trovato in molte situazioni di carente tutela dei diritti umani fondamentali in senso lato, laddove in particolare le questioni poste hanno riguardato il ricongiungimento familiare di figli minori di età. Le funzioni di difesa civica vengono, in tali casi, opportunamente indirizzate verso un'azione di più ampio raggio, rispetto a quella strettamente desumibile dalla astratta definizione legislativa del ruolo dell'ufficio, secondo l'evoluzione della figura dell'Ombudsman avutasi negli ultimi anni a livello comunitario ed internazionale.

I contatti via e-mail con le Ambasciate italiane all'estero sono stati frequenti e si sono rivolti in particolare alle Ambasciate di Bangkok, Londra, Lagos, Dakar, Kiev, Islamabad e Nairobi; Ambasciate quasi tutte interpellate in relazione a pratiche di ricongiungimento familiare, con risultati positivi per molte situazioni, che si sono concluse favorevolmente, mentre in altri

casi si deve purtroppo registrare ancora una certa fatica nell'acquisire risposte e perfino semplici informazioni, per cui si rendono spesso necessari diversi solleciti.

Il contatto diretto con il fenomeno migratorio ha anche consentito di rilevare l'esistenza di un serio problema, quello della cittadinanza dei nuovi nati, proprio nel periodo in cui si apriva, soprattutto a livello nazionale, un intenso dibattito sulla opportunità di concedere la cittadinanza italiana per *jure soli* e non solo per *jure sanguinis*. L'Ufficio si è trovato infatti a dover trattare un caso riguardante un minore, nato in Italia da genitori entrambi stranieri, ma di diversa nazionalità; minore che, a distanza di alcuni mesi dalla nascita, pur dichiarato all'anagrafe del Comune di residenza, non era ancora stato regolarizzato per quanto riguarda lo *status* della cittadinanza e che, dunque, doveva essere considerato alla stregua di un apolide.

Sebbene si possa imputare, nel caso specifico, una certa disattenzione da parte dei due genitori, che solo a distanza di mesi dalla nascita del figlio si sono posti il problema della sua cittadinanza, si è creduto tuttavia di dover rilevare al contempo una carenza nel sistema, laddove la iscrizione anagrafica, che pur prescinde dallo *status* di cittadino, italiano o di altra nazionalità, sia comunque possibile nei confronti di un nuovo nato di cui si ignora la condizione relativamente alla cittadinanza, rispetto al regime degli Stati di appartenenza dei genitori.

A prescindere dalla soluzione che si possa o debba dare al quesito inerente la concessione o meno della cittadinanza in base al principio dello *ius soli*, quesito di portata eminentemente politica, il Difensore civico, ed in modo particolare un'Istituzione di garanzia addetta anche alla tutela dei diritti dei minori, non può non sollevare il problema della cittadinanza dei nuovi nati sul territorio italiano, i quali in assenza di soluzioni condivise anche a livello internazionale, possono trovarsi nella difficile condizione di soggetti apolidi.



## La sanità

Il settore della sanità è un campo sensibilissimo, ove l'attività di difesa civica si muove con estrema cautela, ma anche con la consapevolezza e la convinzione di doversi impegnare *ultra vires* laddove le posizioni soggettive da tutelarsi siano intimamente correlate a diritti umani fondamentali ed in particolare al diritto alla salute, che trova *in primis* il proprio fondamento a livello costituzionale.

Particolare evidenza merita un caso, che ha destato una certa impressione: nello specifico, una paziente ha segnalato all'ufficio che, in occasione delle periodiche terapie postoperatorie cui doveva sottoporsi in conseguenza di un intervento chirurgico, il medico, definito per di più "scorbutico" per il suo singolare modo di relazionarsi con i pazienti, aveva commesso un madornale errore nella certificazione medica stilata nell'evenienza. Si è trattato, certamente, di un caso limite, che però non poteva essere passato sotto silenzio né dalla diretta interessata, né dal nostro ufficio. A parte la necessità di acquisire puntuali spiegazioni in merito, al fine di fare piena luce sulla vicenda, si è altresì esortata l'Azienda a chiedere formali scuse, non potendo considerare tale evenienza alla stregua di un comune "incidente di percorso". Scuse che l'Azienda ha avanzato, contestualmente adottando le decisioni del caso.

Un altro ambito sensibile nel quale si è ritenuto di dover intervenire è stato quello degli accertamenti e trattamenti sanitari obbligatori, stante l'incidenza di simili provvedimenti sulle libertà fondamentali dell'individuo. Si tratta infatti, come noto, di provvedimenti inquadrabili tra quelli di restrizione coattiva della libertà personale, adottabili in presenza di precisi presupposti ascrivibili a manifestazioni acute di malattie mentali o alterazioni psichiche tali da richiedere interventi terapeutici di massima urgenza. A fronte di reiterate ed insistenti sollecitazioni di un cittadino nei cui confronti era stato adottato un accertamento sanitario obbligatorio, l'ufficio ha ritenuto

infatti di approfondire il caso, tutelando il diritto del cittadino a comprendere le motivazioni del trattamento stesso; diritto che si ritiene debba essere considerato, a prescindere da facili e aprioristiche obiezioni inerenti la sua eventuale e meramente supposta incapacità a comprendere la situazione.

Si cita, inoltre, un fondamentale ambito della sanità, che è quello della deontologia professionale ed in particolare del comportamento che il personale e gli operatori della sanità debbono avere nei loro contatti con il paziente o con i familiari dello stesso, soprattutto nei casi in cui si debbano rapportare con persone affette da gravi patologie. Non mancano quasi mai, purtroppo, segnalazioni inerenti l'inadeguatezza dei comportamenti del personale sanitario e la violazione di elementari norme deontologiche che regolano la professione, da parte di medici poco attenti sia all'aspetto psicologico della malattia, che a quello umano della sofferenza. Non sempre, però, si riesce ad affrontare i casi con efficacia, anche perché le verifiche in merito alla segnalazione di un presunto comportamento scorretto implicano, data l'assenza di incisivi e diretti poteri di indagine in capo al Difensore civico, la diligente collaborazione – e l'abbandono di ogni tentazione di autoreferenzialità – da parte dell'Azienda sanitaria o dell'Ordine dei Medici Chirurghi e degli Odontoiatri, che non sempre si è avuta, in particolare proprio dall'Ordine professionale. A fronte, infatti, di una circostanziata segnalazione all'Ordine di un presunto comportamento del tutto inadeguato di un medico in occasione di una visita fiscale a domicilio, si ritiene che vada condiviso come il Difensore civico non possa accettare la mera comunicazione di archiviazione eseguita dalla apposita commissione sulla base della dichiarata insussistenza di “*comportamenti contrari ai dettami deontologici*”.

Da ultimo, per quanto riguarda le problematiche attinenti al settore sanitario, si ricorda che, in alternativa o in aggiunta all'ordinario intervento del Difensore civico, è possibile convocare la **Commissione Mista**

**Conciliativa**, organismo composto da rappresentanti dell’Azienda sanitaria ed esponenti esterni e presieduto dal Difensore civico, il cui compito è quello di esaminare segnalazioni aventi ad oggetto casi di presunta malasanità e di esprimere, previo esame degli atti, raccomandazioni e suggerimenti ai responsabili dei competenti settori della stessa Azienda sanitaria nel caso di segnalazioni rivelatesi fondate. Si ritiene, però, imprescindibile una maggiore pubblicizzazione di tale strumento, sicuramente poco conosciuto fra gli utenti dei servizi sanitari, quindi scarsamente adito e proprio per questo, ad oggi, non sufficientemente sfruttato nelle sue potenzialità, che potrebbero essere sviluppate, a vantaggio della comunità, se l’Azienda sanitaria diffondesse, come sarebbe giusto, una capillare informazione relativamente a questa semplice possibilità di composizione di alcune controversie, con effetti positivi anche quanto a deflazione del contenzioso, in specie di quello a carattere risarcitorio.

Un importante argomento, già segnalato nella relazione dello scorso anno ed affrontato anche nell’esercizio delle funzioni di Garante dei Minori, è stato quello delle cure salvavita da praticare in ambito scolastico in favore di alunni affetti da serie patologie, necessitanti di essere trattate nell’immediatezza del manifestarsi di crisi acute, che naturalmente possono presentarsi anche durante l’orario di permanenza a scuola. Il problema era stato inizialmente trattato in seguito alla segnalazione dei genitori di un bambino con una grave allergia alimentare, il quale, anche al solo minimo contatto casuale con alimenti di un certo tipo contenuti in dolci e merendine consumate nelle ricreazioni, poteva subire conseguenze gravissime. Si era proposta sin da subito ai due Assessorati competenti l’introduzione di appositi protocolli d’intesa da sottoscrivere con le istituzioni scolastiche, affinché le stesse fossero opportunamente attrezzate ad affrontare le urgenze. A fronte di incertezze manifestate circa l’efficacia di tale soluzione, l’Ufficio ha svolto, con la collaborazione dei colleghi della difesa civica lombarda, un

approfondimento in merito al funzionamento di tale sistema presso le ASL della Regione Lombardia; approfondimento che ha consentito di appurare un esito definito “più che positivo” dalle strutture lombarde interpellate, atteso che tale prassi, in uso ormai da tempo nella Regione oggetto della nostra indagine, “ha sicuramente favorito e agevolato l’inserimento scolastico di alcuni portatori di patologie acute e croniche, necessitanti di somministrazione farmacologica specifica”. Alla luce dei confortanti esiti di tale ricerca, l’Ufficio ha nuovamente proposto l’adozione di tali protocolli anche da parte della nostra Amministrazione Provinciale, che ha peraltro comunicato di avere affrontato il problema, anche attraverso apposita lettera a tutti i dirigenti scolastici, in modo ampiamente rassicurante e certamente idoneo a tutelare il diritto allo studio e quello alla salute in ambito scolastico.

### La scuola e l’istruzione

La scuola, luogo della cultura e dell’educazione, può diventare teatro di dissidi ed occasione di diseducativo scontro tra insegnanti e famiglie, specie se i conflitti vengono sottovalutati o non gestiti in modo corretto sin dalla loro genesi.

Può sembrare irrituale che il Difensore civico “difenda” l’Istituzione, schierandosi apparentemente contro il cittadino (nella specie, lo studente o, più spesso il/i suo/suoi genitore/genitori). Nella scuola, però, accade sempre più spesso che siano alcuni insegnanti a subire gli attacchi nevrotici o aggressivi di alcuni genitori, eccessivamente preoccupati della difesa, spesso fuori luogo, dei propri figli, genitori che si appellano al compito educativo della scuola per cercare di sopperire a carenze educative di cui le famiglie sono, non di rado, le principali responsabili. A questo proposito, emblematico è stato un caso in cui non è stato facile, per l’Ufficio, trovarsi a dover mediare tra la richiesta di una famiglia di rimuovere un insegnante,

“colpevole” di avere perso la pazienza di fronte alle intemperanze di una studentessa “difficile”, e la scuola, che pur riconoscendo la validità di quell’insegnante, con anni di onorata ed appassionata esperienza, sembrava in procinto di cedere alle pressioni esterne per rimuovere, in quel modo, il problema di un rapporto conflittuale divenuto ormai irrecuperabile. Questa descrizione, certamente riduttiva in rapporto alla complessità e delicatezza del caso affrontato, è sintomatica della difficoltà di certe dinamiche relazionali e della necessità che i Dirigenti scolastici siano oggi attrezzati ad affrontare situazioni problematiche un tempo assolutamente inconcepibili.

Una manifestazione di disagio si è avuta, sempre in ambito scolastico, da parte dei genitori di uno studente, transitato ad inizio anno scolastico, secondo le norme che lo consentono, dalla scuola superiore di prima iscrizione ad un’altra scuola, ritenuta più idonea in relazione alle caratteristiche personali e capacità dello studente medesimo. In tali casi è prescritto che lo studente sia adeguatamente affiancato e seguito con apposte misure di accompagnamento e di garanzia, gravanti in concreto sulla istituzione scolastica di destinazione, in modo da favorire un ingresso facilitato nel nuovo percorso formativo e nel nuovo contesto scolastico. Si tratta di misure cui va dedicata una puntuale attenzione, in relazione anche al momento delicato del passaggio dall’una all’altra scuola, che probabilmente nel caso considerato non erano state messe in atto nei modi richiesti.

### L’urbanistica

Da tempo si osserva come il settore in cui si presentano più numerose le richieste dei cittadini è quello urbanistico, nel quale le lagnanze espresse sono spesso caratterizzate da un comune denominatore, che è quello della lamentata violazione del principio di imparzialità, stante la frequente imputazione di gestione del territorio, non secondo criteri di oggettivo

interesse pubblico, ma in base a valutazioni influenzate da conoscenze personali, se non, come parrebbe in altri casi, dalla volontà di esercitare il potere pubblico secondo criteri soggettivi, poco trasparenti ed apparentemente non imparziali; come, peraltro, si è ripetuto varie volte nelle passate relazioni annuali. Così come altra lagnanza comunemente manifestata è quella di una applicazione pedante, quando non arbitraria, della disciplina urbanistica, con tecniche defatiganti e dilatorie di gestione dei procedimenti, che divengono farraginosi ed ingestibili.

Una significativa attenzione è rivolta, dai cittadini, alle procedure di adozione dei piani regolatori generali e relative varianti, in cui si annida spessissimo, stando al tenore delle segnalazioni, il sospetto che i criteri ispiratori delle scelte non siano quelli di una corretta gestione del territorio nell'interesse della collettività, ma quelli del perseguimento di interessi particolaristici, personali o familiari.

Nell'ambito delle scelte urbanistiche un problema scottante è quello della sistematica ed ingiustificata reiterazione di vincoli urbanistici a carico della proprietà privata, vincoli rispetto ai quali la prima difficoltà che si presenta è sempre quella di riuscire ad enucleare la natura del vincolo stesso: riuscire, cioè a comprendere se si tratti di un vincolo di carattere generale, meramente conformativo ed espressione del correlativo potere discrezionale della P.A. o se, piuttosto, si tratti di un vincolo sostanzialmente espropriativo. In questa seconda ipotesi, il problema che invece si deve affrontare è quello della mancanza di risposte da parte delle Amministrazioni, le quali, a termini di legge oltre che in virtù di consolidata ed abbondante giurisprudenza, dovrebbero congruamente indennizzare la imposizione prolungata di vincoli di natura eminentemente ablatoria.

Analogamente, si prestano alle frequenti censure dei cittadini i provvedimenti edilizi rilasciati in deroga alle prescrizioni urbanistiche. Così come argomento di frequente contestazione è quello relativo all'abusivismo

edilizio ed ai relativi provvedimenti accertativi o repressivi, che scaturiscono non di rado dall'occhio vigile, ma non sempre obiettivo, del vicino di casa.

Non di rado il problema è, invece, quello della abnorme dilatazione dei tempi procedurali per il rilascio del titolo edilizio, tempi che si sbloccano sovente quando interviene il Difensore civico, che però non sempre riesce ad ottenere plausibili spiegazioni in merito ai ritardi accumulati, dispendiosi per il cittadino, che in tal modo non riesce a programmare i propri interventi edilizi.

### L'edilizia abitativa

In molte delle relazioni annuali il tema degli alloggi pubblici è stato affrontato soprattutto con riferimento al persistente problema, che talora assume toni drammatici, della difficile convivenza tra assegnatari e del permanere di situazioni di conflittualità, nonostante i richiami al rispetto delle norme del comune buon senso, la minaccia di provvedimenti sanzionatori e, quando necessario, l'intervento delle forze dell'ordine. Le liti, le prevaricazioni, le prepotenze tra gli inquilini sembrano essere, infatti, in costante aumento, sia quanto al numero, che quanto alla gravità dei fatti segnalati. Ancora una volta, dunque, si deve ribadire come, dinanzi a simili intemperanze, l'unico rimedio possibile sia rappresentato dalla conseguente applicazione, previa diffida, delle norme che reprimono i comportamenti *de quibus* con le conseguenti sanzioni, specie nei casi più gravi o in quelli di colpevole recidiva.

Per le revoche di alloggi disposte per altre cause, discutibile è parso l'avvio di un procedimento di revoca dell'abitazione assegnata ad una madre con figlio minore a carico, sulla base di un correlato, e a nostro avviso altrettanto controverso, procedimento di cancellazione anagrafica cui si è dato corso per il supposto inutilizzo dell'alloggio, atteso che l'assegnataria,

per ragioni di lavoro e sfavorevoli circostanze di vita, era spesso costretta a lasciare il bambino presso la propria famiglia di origine e a tornare a casa solo in tarda serata, per uscire nuovamente nelle prime ore mattutine; con la conseguenza che i controlli da parte degli addetti all'anagrafe si svolgevano, di fatto, sempre in assenza dell'assegnataria dell'alloggio pubblico. Il caso si è poi concluso positivamente, anche a seguito di intervento del Difensore civico, con la sospensione del procedimento volto alla revoca. Il rischio, in questi casi, di procedure non supportate da elementi più che certi, è quello di revocare il beneficio a soggetti o nuclei familiari bisognosi, che si trovano poi costretti a rivolgersi ai servizi sociali ed a rientrare, per altra via, nel circuito assistenziale, con conseguenti oneri pubblici che devono essere erogati a diverso titolo (prestazioni assistenziali ed economiche) ed in misura forse anche maggiore.

### L'inquinamento ambientale

Si conferma l'impressione, già anticipata in precedenti relazioni, che la sensibilità dei cittadini, nel campo della tutela ambientale, sia più spiccata quando la fonte inquinante è di natura acustica ed il conseguente disagio è più palpabile e di più immediata percezione, sebbene le insidie per la salute umana si annidino anche – forse principalmente – nell'inquinamento dell'aria, dell'acqua o del suolo.

Il numero maggiore di casi segnalati riguarda, infatti, anche quest'anno, l'inquinamento da rumore, che si produce anche in centro cittadino: per esempio l'inquinamento derivante da un impianto di condizionamento al servizio di un edificio dell'Università, di cui l'ufficio si sta occupando ormai da anni (e che, infatti, è stato oggetto di relazione anche nell'anno precedente), a seguito delle periodiche richieste di cittadini



residenti nei paraggi dell'edificio in questione, i quali lamentano intollerabili condizioni di vita quanto l'impianto è in funzione a pieno ritmo.

Delle emissioni sonore si è lamentata anche una persona residente nelle adiacenze di una chiesa parrocchiale, a causa del suono delle campane, mal tollerato dalla segnalante. La richiesta che l'ufficio ha inoltrato al Comune – e per mera conoscenza al parroco - non voleva certo alimentare una polemica già in atto da molto tempo, ma aveva quale obiettivo quello di informare l'Ente in merito alla segnalazione pervenuta all'ufficio e di acquisire, relativamente ad essa, qualche notizia. La reazione è stata inattesa e forse un po' esagerata, dato che ci è pervenuta la lettera di un legale, incaricato dal parroco di illustrare all'ufficio i termini giuridici della questione, che aveva, tempo addietro, interessato anche la Magistratura locale e che, in effetti, non sembrava giustificare proteste così insistenti, anche considerando che la maggioranza dei cittadini residenti nelle vicinanze, non avevano ragione alcuna di *“discostarsi da una tradizione millenaria”*.

Ben più grave, e rimessa alla nostra costante attenzione, è la problematica inerente l'uso di pesticidi in agricoltura, stanti le richieste di gruppi di cittadini preoccupati per gli effetti nocivi di tali sostanze e per la incredibile tolleranza con cui le Autorità preposte valutano il fenomeno. L'Ufficio si sta attivando, in questo campo, con l'adozione delle iniziative più opportune, che potranno essere illustrate in modo appropriato nella prossima relazione annuale.

### **3 – IL SETTORE DELLA TUTELA MINORI**

#### ***3.1 - Il Difensore civico quale Garante dei minori per la Provincia autonoma di Trento. I rapporti con l'Autorità nazionale del Garante per l'infanzia e l'adolescenza.***

Dal 2009, come noto, il Difensore civico trentino svolge anche le funzioni di tutela e garanzia dei diritti dell'infanzia ed adolescenza, in forza di apposita modifica legislativa della L.P. n. 28/1982, istitutiva della difesa civica nella nostra Provincia. Si può pertanto affermare che il Difensore civico, nella Provincia Autonoma di Trento, è anche, a pieno titolo, Garante dei Minori, alla medesima stregua delle altre Autorità istituite a livello regionale. Si condivide questa molteplicità di funzioni con altri uffici di difesa civica i quali, in virtù dei rispettivi ordinamenti, svolgono funzioni di garanzia in diversi ambiti settoriali, sulla base di scelte legislative effettuate dalle Assemblee regionali di riferimento, per lo più in ragione di una migliore razionalizzazione dei servizi e di un notevole risparmio di spesa, a fronte di una, sostanzialmente equivalente, efficacia di intervento. Scelte accompagnate, si ritiene, dalla consapevolezza di affidare ad un Organo autorevole, dotato di eclettiche competenze e capacità, la pienezza dei compiti di garanzia e tutela dei diritti, che può efficacemente essere attribuita ad un organismo unitario munito delle necessarie abilità. La tendenza espressa di recente da alcune Regioni attraverso riforme già introdotte o progetti in itinere è, infatti, quella di promuovere l'accorpamento delle pubbliche funzioni di garanzia, affidando l'incarico ad una struttura unitaria, dotata di competenze plurisetoriali, spaziando dalla difesa civica classica, alla pubblica tutela dei minori, alla tutela dei soggetti privati della libertà

personale ed in genere di tutti i diritti umani fondamentali, a tutti i livelli di amministrazione.

L'Ufficio di Trento condivide, dunque, con altri Ombudsmen regionali l'esperienza della Istituzione di garanzia con pluralità di funzioni, fra cui, appunto, quelle di tutela dei minori.

Quest'anno, peraltro, la novità di rilievo proviene dal panorama nazionale, nel cui ambito è stata approvata la Legge 12 luglio 2011 n. 112, con la quale è stata istituita l'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza. Autorità che è stata poi, effettivamente, nominata nella persona di Vincenzo Spadafora, con cui tutti i Garanti regionali e delle Province autonome sono chiamati a rapportarsi, essendo loro richiesto di collaborare fattivamente con la stessa, per assicurare unitarietà di azione nel delicato settore di intervento. Collaborazione che è, peraltro prevista con vincolo di reciprocità, atteso che ai sensi di legge "l'Autorità garante assicura idonee forme di collaborazione con i garanti regionali dell'infanzia e dell'adolescenza o con figure analoghe, che le regioni possono istituire". Principale forma di collaborazione è quella prevista nell'ambito della Conferenza nazionale per la garanzia dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, presieduta dall'Autorità nazionale e composta, appunto, dai garanti regionali o da figure analoghe. Compiti di tale Conferenza sono, principalmente, quelli di:

- promuovere l'adozione di linee comuni di azione dei garanti regionali in materia di tutela dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, da attuare sul piano regionale e nazionale e da promuovere e sostenere nelle sedi internazionali;
- individuare forme di costante scambio di dati e di informazioni sulla condizione delle persone di minore età a livello nazionale e regionale.

Con la nomina di tale Autorità, pertanto, anche il Difensore civico nella sua qualità di Garante dei Minori per la Provincia autonoma di

Trento, così come tutti gli altri Garanti istituiti a livello regionale, trova nel Garante nazionale l'ordinario interlocutore istituzionale, dal quale può ricevere indicazioni utili alla propria attività e col quale deve collaborare fornendo il proprio apporto, nel rispetto del principio di sussidiarietà, richiamato espressamente dalla predetta legge istitutiva, n. 112 del 2011.

### ***3.2 - Iniziative adottate d'ufficio nel settore dei minori: particolari problematiche rilevate***

#### *La pubblicazione "La tutela dei diritti umani – Edizione per le scuole del Trentino": quale "ritorno"?*

Una importante iniziativa adottata lo scorso anno, nel campo dei minori, è stata quella della diffusione di un fascicolo, intitolato "La tutela dei diritti umani" – Edizione per le scuole del Trentino", con testi redatti dall'Ufficio e grafica ed illustrazioni a cura del Servizio stampa del Consiglio provinciale; fascicolo che era stato distribuito presso tutte le scuole primarie e secondarie trentine, con contestuale richiesta ai Dirigenti scolastici di collaborare all'iniziativa, avendo cura che la pubblicazione fosse consegnata in tutte le classi ed illustrata agli studenti per assicurarne una migliore assimilazione dei contenuti.

Poiché l'iniziativa a suo tempo adottata non era, nell'intento del Garante, di mera facciata o di sterile demagogia, anche per la ferma convinzione che le risorse a disposizione della collettività (il fascicolo ha, ovviamente, comportato delle spese) vadano utilizzate in modo concreto ed efficace, si è ritenuto opportuno inviare a tutte le scuole, a suo tempo destinatarie della pubblicazione, una lettera con la quale si è manifestato l'interesse a conoscere l'esito dell'iniziativa fra gli studenti. Questo, anche perché, come è noto, le pubbliche istituzioni di garanzia (il Difensore civico,

il Garante dei Minori), che pure sono a disposizione, gratuitamente, della collettività, soffrono generalmente di un difetto endemico, che è quello della loro insufficiente conoscenza presso i cittadini, e conseguentemente del loro sottoutilizzo. Non è infatti raro leggere notizie di stampa in merito a pubbliche rimostranze o appelli alle istituzioni in relazione a presunte violazioni di diritti, da parte di persone che agevolmente potrebbero presentare le proprie doglianze presso le istituzioni preposte, di cui però non conoscono né le funzioni né la stessa esistenza.

In ogni modo, a questa nostra richiesta molte istituzioni scolastiche hanno risposto fornendo informazioni sull'attività di divulgazione svolta ed esprimendo le loro impressioni positive sull'esito della stessa.

L'Ufficio pertanto manifesta tutta la propria riconoscenza agli Istituti scolastici che, avendo compreso l'importanza dell'iniziativa, hanno collaborato alla sua riuscita, fornendo poi anche interessanti elementi di riscontro sui risultati ottenuti.

#### *La funzione dei servizi sociali. La necessità di reciproca collaborazione*

E' utile ripetere quanto già si è sottolineato nella precedente relazione a proposito della necessaria e reciproca collaborazione con i servizi sociali. Pur intervenendo infatti, il Difensore – Garante dei Minori, laddove emergano criticità nell'ambito del sistema dei servizi, è assolutamente necessario che venga sfatata la comune credenza che il Garante sia sempre, per definizione, un ostile antagonista dell'Amministrazione. Come più volte si è detto, il Difensore civico/Garante dei Minori è – e non potrebbe essere diversamente - un rigoroso censore della *cattiva* amministrazione e dei *cattivi* servizi ai cittadini. Ciò non toglie che possa divenire, al contempo, un prezioso alleato se il rapporto che si riesce ad instaurare con gli uffici pubblici è fondato sulla fiducia, anziché sulla diffidenza. Questa concezione

della difesa civica vale per l'ordinaria attività, ma è assolutamente indispensabile nel settore dei minori, settore nel quale i rapporti tra le istituzioni dovrebbero sempre basarsi su principi ed intenti di leale collaborazione, di riconoscimento dell'intrinseco valore degli altri interlocutori istituzionali e dei rispettivi ruoli, di ampia disponibilità al confronto evitando l'arroccamento su rigide posizioni.

Allo stesso modo, è necessario sfatare la, altrettanto diffusa – sulla base dell'esperienza dell'Ufficio – credenza che i servizi sociali lavorino “contro” le famiglie, anziché a sostegno delle medesime. Non è infrequente infatti che le persone che si rivolgono all'Ufficio manifestino timore, quando non diffidenza o sospetto, verso la figura dell'assistente sociale, il cui compito sarebbe quello di “togliere i bambini alle famiglie”; motivo per cui la figura dell'assistente sociale viene, non di rado, connotata in modo del tutto negativo, tanto che si preferisce evitare ogni interferenza. Con il risultato che, anche quando vi sarebbero gli estremi per chiederne l'intervento, vi sono persone che non lo fanno – così riferiscono nei colloqui con il nostro Ufficio – per l'assurdo sospetto di riceverne, anziché aiuto, svantaggio.

Si è pertanto dell'avviso che si debba estirpare questa distorta rappresentazione delle funzioni di assistenza sociale, perché permanendo questa convinzione, l'efficacia degli interventi non può che uscirne scalfita. Si è altresì dell'opinione che quando per ragioni di lavoro istituzionale od incarico professionale si va ad incidere nell'ambito di sfere sensibilissime come quelle della famiglia, degli affetti, degli equilibri interiori, si debba procedere con la massima cautela e con il rispetto che tutte le situazioni personali meritano.

### *I principali problemi trattati con iniziative adottate d'ufficio*

In virtù del fatto che il Garante dei Minori ha anche un compito di sensibilizzazione e di sollecitazione nei settori di sua pertinenza, anche quest'anno sono state diverse le iniziative adottate su tematiche ritenute di particolare interesse. Se ne dà, qui, un sommario resoconto.

#### *a) Diritto all'ascolto dei minori*

Nell'ambito delle funzioni attribuite *ex lege* all'Ufficio del Garante, è prevista la promozione e tutela dei diritti ed interessi dei minori sanciti dai vari ordinamenti giuridici, internazionale, europeo, statale e provinciale. La nostra legge provinciale si richiama espressamente, fra l'altro, alla convenzione internazionale sui diritti del fanciullo di New York ed alla convenzione europea di Strasburgo, le quali conferiscono grande importanza al tema dell'ascolto, sancendo espressamente il diritto del minore dotato di capacità di discernimento, ad essere ascoltato personalmente in ogni procedimento, giudiziario o amministrativo, che lo riguarda.

Sul problema si è incentrato, nei mesi passati, un intenso dibattito, anche (ma non solo) mediatico, con riferimento in particolare a notizie ed opinioni espresse da persone che hanno denunciato pubblicamente, se non la costante violazione di tale diritto, la difficoltà a praticare l'ascolto dei minori nelle diverse sedi ove si discutono i loro interessi e si decide, nella sostanza, il loro futuro. Difficoltà che, secondo talune pubbliche asserzioni, sarebbe stata confermata in sedi autorevoli (secondo notizie di stampa, dall'Associazione italiana dei Magistrati per i minorenni).

L'acceso dibattito mediatico è stato, a suo tempo, accompagnato da sollecitazioni esterne, più o meno esplicite, rivolte al nostro ufficio, con le quali si invitava il Garante ad accertare il puntuale rispetto delle prescrizioni sull'ascolto del minore; tema, questo, oggetto anche di

recente ed importante pronunciamento della Suprema Corte (sentenza n. 7282 del 26 marzo 2010).

Il diritto all'ascolto parte dalla considerazione del minore quale parte processuale distinta da quella dei genitori o degli altri adulti di riferimento; parte necessaria del procedimento e perciò "titolare di un ruolo sostanziale (nonché di uno spazio processuale) autonomo rispetto a quello tradizionale di semplice destinatario di una decisione presa nel suo interesse da altri". In un tale contesto assume perciò rilevanza la volontà del minore, esprimibile nella sua audizione quale "strumento diretto per raccogliere le opinioni nonché le valutazioni ed esigenze rappresentate dal minore in merito alla vicenda in cui è coinvolto; e nel contempo per consentire al giudice di percepire con immediatezza, attraverso la voce del minore e nella misura consentita dalla sua maturità psicofisica, le esigenze di tutela dei suoi primari interessi"; ciò, come la stessa Suprema Corte afferma, allo scopo di consentire al minore stesso l'esercizio di un suo diritto della personalità e di evitare che egli resti estraneo ai provvedimenti che vengono assunti nel suo interesse.

Su questo importante tema, dunque, pur non avendo motivo di dubitare che presso la Magistratura che presiede alle delicate funzioni nell'ambito della Provincia di Trento vi sia la massima sensibilità in merito, l'Ufficio ha tuttavia ritenuto doveroso interpellare direttamente proprio il Tribunale per i Minorenni. Si è, pertanto, inoltrato un preciso intervento per avere il necessario conforto in merito al rispetto dell'esigenza in oggetto. Conforto che è stato puntualmente manifestato dalla Presidente del Tribunale per i Minorenni in una sua nota rivolta all'Ufficio, tramite la quale assicura "il pieno rispetto" da parte del Tribunale delle prescrizioni scaturenti dalla normativa in vigore in ordine al diritto di ascolto del minore; fermo restando che la decisione del caso concreto deve comunque essere adottata sulla base di tutti gli elementi acquisiti e quindi



anche in contrasto, se del caso, con il punto di vista espresso dal minore “se funzionale alla sua tutela rispetto a condotte inadeguate degli adulti di riferimento”.

b) Percorsi educativi per studenti in sostituzione di azioni punitive

Nei confronti degli studenti che si rendono responsabili di azioni passibili di sanzioni a livello disciplinare, diversamente da quanto accadeva in passato nella generalità dei casi, nei quali si procedeva con sanzioni punitive che per lo più prevedono l’astensione dalla partecipazione alle attività scolastiche per un breve periodo, si è accolta con particolare favore la diversa iniziativa dell’introduzione di percorsi educativi di carattere rieducativo, favoriti attraverso l’adozione di un protocollo di intesa approvato dal Comune di Trento e denominato “Sbagliando s’impara”. Il Garante dei Minori vede, in sostanza, con particolare favore l’attivazione di percorsi educativi alternativi rispetto alle classiche punizioni che comportano l’allontanamento da scuola in conseguenza di provvedimenti di sospensione dalle lezioni. Tali percorsi sono tesi a stimolare “lo sviluppo della coscienza e del rispetto dell’altro e della cosa pubblica” e prevedono, quindi, lo svolgimento di semplici attività di pubblica utilità da svolgersi presso strutture pubbliche proprie del Comune o presso enti ed aziende private collegate col Comune e disponibili a collaborare all’iniziativa. Il progetto è importante per il suo valore educativo ed è per questo che si auspica la sua diffusione in modo capillare presso tutte le scuole.

c) Diritto allo studio: violazione dell’obbligo dell’istruzione elementare

A seguito di notizie diffuse la scorsa estate relativamente ad un numero abnorme di minori che non frequenterebbero regolarmente la scuola

dell'obbligo nella nostra città, l'Ufficio ha disposto un approfondimento, atteso che il diritto all'istruzione è giustamente ritenuto fondamentale per l'età evolutiva. Si è perciò chiesto l'ausilio del Giudice di Pace di Trento, dal quale sono state acquisite le sentenze emesse, dal 2008 ad oggi, a seguito di accertata violazione dell'articolo 731 del codice penale (Inosservanza dell'obbligo dell'istruzione elementare dei minori); dato, questo, per noi indispensabile per valutare il fenomeno dell'abbandono scolastico, che si è in tal modo appurato essere espressione, in modo prevalente, delle comunità rom presenti sul territorio provinciale. Ma non esclusivo di esse.

Alla luce dei dati acquisiti dalla Magistratura di Pace, volendo estendere la nostra indagine, si è cercato di approfondire ulteriormente la tematica con l'apporto del Dipartimento Istruzione, università e ricerca della Provincia, che ha peraltro fatto presente di essere in possesso dei soli dati riferiti agli studenti che hanno abbandonato la scuola, dopo essersi iscritti all'anno scolastico, per cause riconducibili ad eventuali bocciature o alle condizioni economiche e sociali delle famiglie di appartenenza, studenti che, per l'anno scolastico 2010-2011 sono stati venticinque. La dispersione scolastica è, peraltro, come il Dipartimento provinciale ha fatto presente, fenomeno assai complesso, nel quale l'abbandono dopo l'iscrizione scolastica rappresenta solo una parte del problema. Altri fattori sono infatti: la mancata iscrizione, l'irregolarità nella frequenza, i ritardi abituali, la non ammissione all'anno successivo, le ripetenze, le interruzioni: fatti, questi, difficilmente monitorabili. Il Dipartimento provinciale, a questo proposito, ha in particolare riferito di non poter fornire dati relativi ai ragazzi non iscritti alla scuola dell'obbligo, in quanto si tratta di dati che i Comuni di residenza degli obbligati dovrebbero, in base all'articolo 4 del D.M. n. 489 del 2001, trasmettere al competente Servizio della Provincia: ma nella maggior

parte dei casi non fanno. Per questo motivo - si è appreso – a fronte del comportamento inadempiente di molti Comuni, la Provincia si sta attivando per sollecitare l’ottemperanza agli obblighi di legge. L’Ufficio si riserva di fare altrettanto.

d) *Diritto allo studio: integrazione scolastica degli alunni disabili*

Ancora in tema di diritto allo studio, tema che ci sta particolarmente a cuore, si è intervenuti d’ufficio nei confronti del competente Assessorato provinciale dopo avere appreso che alcuni genitori avevano messo in atto una forma di protesta dovuta a presunti tagli nell’organico dei docenti di sostegno, deputati ad affiancare studenti con problemi di handicap o disabilità di vario genere.

Il diritto all’istruzione dei cittadini disabili è oggetto di specifica tutela, sancita sotto il profilo normativo sia dall’ordinamento internazionale che da quello interno. Proprio su tale base, la Corte Costituzionale ha dichiarato l’illegittimità di norme che stabilivano un limite massimo invalicabile relativamente al numero delle ore di insegnamento di sostegno (v. Corte Cost., sentenza n. 80 del 26 febbraio 2010). In particolare, secondo la Corte, l’art. 12 della Legge n. 104 del 1992 (Legge-quadro per l’assistenza, l’integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate) “attribuisce al disabile il diritto soggettivo all’educazione ed all’istruzione a partire dalla scuola materna fino all’università”, diritto qualificato dalla Corte stessa “fondamentale”, la cui fruizione deve essere assicurata “attraverso misure di integrazione e sostegno idonee a garantire ai portatori di handicaps la frequenza degli istituti di istruzione”.

Parimenti degno di nota è l’orientamento espresso dalla giurisprudenza amministrativa (per es. TAR Sardegna, sentenza n. 2580/2010) che, nell’accogliere i ricorsi per l’annullamento di provvedimenti di

assegnazione di insegnanti di sostegno in termini peggiorativi ed insufficienti rispetto ai bisogni espressi, è contestualmente giunta ad accogliere le richieste risarcitorie degli aventi diritto, liquidando il danno esistenziale arrecato. Infatti, a seguito della suaccennata sentenza della Corte Costituzionale, la giurisprudenza amministrativa pare sancire con costanza e convinzione il diritto all'istruzione come diritto fondamentale della persona umana, diritto che pertanto vanta assoluta priorità rispetto alle, pur considerabili, esigenze di bilancio. La prestazione di sostegno, in altre parole, deve essere garantita sulla fondamentale ed esclusiva base della necessità del cittadino disabile.

L'Assessorato provinciale, interpellato in merito, ha comunque citato, in risposta all'intervento dell'Ufficio, l'esito del rapporto 2010 del Comitato Provinciale di Valutazione del Sistema Educativo, laddove si attesta che "si può assumere come positiva la situazione complessiva dell'integrazione scolastica" ed inoltre ha segnalato il gradimento delle famiglie trentine, in esito ad apposita indagine di customer satisfaction, famiglie che hanno testimoniato "un'opinione ampiamente positiva dei servizi offerti a favore degli studenti con certificazione di cui alla legge n. 104 del 1992".

e) *il bullismo: le motivazioni, le responsabilità, i progetti di contrasto del fenomeno*

Sul fenomeno del bullismo l'ufficio è costantemente impegnato. Il c.d. bullismo si estrinseca, sostanzialmente, in atti di ripetuta, persistente, inaccettabile violazione dei diritti umani di ragazzi e bambini, ad opera di coetanei. Gli atteggiamenti violenti, aggressivi, canzonatori, irrispettosi di alcuni ragazzi mettono ovviamente in seria difficoltà non solo le vittime dirette delle prevaricazioni, ma anche gli altri compagni, testimoni loro malgrado del disagio dei propri coetanei, nonché gli stessi insegnanti, che

non di rado esprimono la propria impotenza. Si tratta di fenomeno che va, pertanto, costantemente monitorato con attenzione e, quando occorre, represso con decisione: per repressione non intendendosi, certo, la mortificazione della personalità o l'umiliazione dei piccoli attori di queste vessazioni, ma lo sforzo educativo che le istituzioni preposte devono mettere in atto per far comprendere ai responsabili la gravità dei loro atti e la conseguente necessità di un ripensamento delle loro azioni.

Risulta, dagli studi condotti in appositi ambiti sociologico-scientifici, che una maggiore efficacia degli interventi si possa ottenere attraverso azioni di carattere preventivo. Per questo, sui piani messi in atto per combattere il fenomeno, l'ufficio ha chiesto, in particolare, al Comune di Trento di poter conoscere gli eventuali progetti adottati o adottandi. Il Comune ha così avuto modo di presentare i propri, numerosi progetti, del passato e del presente, messi in atto con encomiabile impegno attraverso la collaborazione del settore dei servizi sociali e della polizia locale.

Purtroppo, però, l'impegno delle istituzioni può essere vanificato dall'inadeguatezza educativa delle famiglie, che sono le prime "istituzioni" chiamate ad un compito educativo fondamentale, non surrogabile. I dirigenti scolastici intervistati in occasione della redazione del rapporto Iprase (Istituto provinciale per la ricerca e la sperimentazione educativa) sulla gioventù in Trentino hanno puntato l'indice, come si apprende dalle notizie diramate su questo rapporto, contro le famiglie, ossia in primis contro i genitori, oggi molto più di ieri incapaci di affrontare con efficacia e determinazione l'impegno e la responsabilità dell'educazione dei propri figli. Se così è, se la fragilità psicologica è più dei genitori che dei figli, sembra allora evidente come qualsiasi progetto antibullismo, o qualsiasi altro progetto atto a contrastare comportamenti a rischio, pur indispensabile, non sia di per sé sufficiente. Accanto a questi specifici progetti, le più abili strategie, a fronte di quella che è stata

definita “emergenza famiglia”, andrebbero, quindi, studiate proprio per il sostegno della famiglia, ossia dei genitori, uniti o separati che siano, visto che, secondo quanto dichiarato da alcuni dirigenti scolastici, il bullismo ha spesso le sue origini in famiglia, in quei genitori che si ostinano ad essere gli “avvocati difensori” dei propri figli anche quando sono proprio questi ad essere visibilmente dalla parte del torto (e di questo tema si tratterà, infatti, anche nella parte di questa relazione dedicata agli, ormai fragilissimi, rapporti all’interno di famiglie in crisi).

Il Garante dei Minori non può dunque che reiterare il suo richiamo a ché sia dedicata la massima attenzione a questo drammatico problema, che richiede, come detto, progetti mirati verso i ragazzi, ma anche verso le famiglie; progetti da mettere in atto con l’impegno congiunto di tutte le istituzioni preposte alle tematiche giovanili.

### ***3.3 - Le segnalazioni pervenute. Le principali questioni trattate ad istanza di parte***

#### ***a) I minori e la scuola: il rapporto tra le istituzioni scolastiche e la famiglia***

Un importante risultato è stato ottenuto grazie alla collaborazione prestata dal Dipartimento Istruzione, Università e ricerca della Provincia, al quale è stata segnalata la situazione dei genitori – prevalentemente dei padri – separati o divorziati, che si trovano impossibilitati, loro malgrado, ad esercitare il diritto/dovere di seguire i figli nel loro percorso scolastico, stante la difficoltà a partecipare alla vita dei propri figli, conviventi con l’altro genitore. Quest’ultimo si mostra spesso renitente a fornire all’ex coniuge le informazioni utili a renderlo partecipe delle attività e dell’andamento scolastico dei figli stessi. Al Dipartimento è stato chiesto di esprimere le proprie valutazioni sul problema e di rendere note le

proprie, eventuali iniziative in proposito, chiedendo in particolare di valutare l'opportunità di fornire idonee istruzioni alle scuole, per assicurare anche ai genitori non conviventi con i propri figli una adeguata informazione. Tutto ciò, attesa la necessità di tutelare, anche in simili frangenti, il principio della bigenitorialità, come rivalutato a seguito dell'entrata in vigore della Legge 8 febbraio 2006, n. 54, che ha disposto l'affido condiviso, sancendo il diritto dei figli minori a mantenere, anche nel caso di separazione dei genitori, un rapporto equilibrato e continuativo con ciascuno di essi, di ricevere **cura, educazione e istruzione** da entrambi. Il tutto, in armonia con il principio già sancito dalla nostra Costituzione, secondo cui è dovere e diritto dei genitori **mantenere, istruire ed educare** i figli. Principio, questo, che non viene meno in caso di separazione, divorzio o mera cessazione della convivenza tra i genitori stessi.

Il Garante dei Minori ha, dunque, posto il problema dell'informazione scolastica all'attenzione del Dipartimento provinciale, che ha valutato positivamente la necessità di fornire ai vari Istituti scolastici opportune indicazioni circa il rispetto del diritto di tutti i genitori ad essere informati relativamente alle vicende scolastiche dei propri figli. In particolare, il Dipartimento ha invitato tutte le scuole ad attivare le procedure ritenute più opportune per garantire ad entrambi i genitori l'esercizio del diritto/dovere all'informazione e alla partecipazione attiva alla vita scolastica dei propri figli. Grazie alla sensibilità del Dipartimento il Garante ha così ottenuto un risultato di grande importanza per tutti i genitori che, non potendo avere un contatto quotidiano con i propri figli, potranno far valere il proprio diritto ad essere informati dalle scuole al fine di poter ricevere le notizie più significative sul loro percorso scolastico.

b) *I disagi e i drammi che nascono all'interno della famiglia: i figli come strumento di rivendicazione o di vendetta. Esiste un rimedio?*

L'osservatorio offerto dai casi per i quali l'Ufficio è stato contattato da genitori o da familiari di minori in situazione di disagio offre uno spaccato del friabile terreno su cui sono costruite molte famiglie nell'odierna società. Appare piuttosto evidente, infatti, come troppo spesso la vera genesi del problema minorile sia all'interno della famiglia. Quasi tutti i casi affrontati su segnalazione riguardano, invero, minori in balia di genitori incapaci di gestire il conflitto di coppia, incapaci cioè di mantenere il conflitto entro il rapporto di coniugio, evitando, per quanto possibile, che le conseguenze di una separazione o di un divorzio abbiano a riverberarsi in maniera pesante a danno dei figli. Il vero dramma, che accomuna moltissime coppie di genitori in fase di separazione personale, è quello di non riuscire a creare una netta linea di demarcazione tra l'insanabile conflitto di coppia, risolvibile con lo scioglimento di una convivenza divenuta intollerabile, ed il rapporto con i figli, destinato a permanere per tutta la vita. Si conferma, pertanto, la persistente, incredibile incapacità di moltissimi genitori, di scindere le sorti del rapporto di coniugio, risolvibile *ex lege*, da quelle del rapporto genitoriale, che è invece un vincolo indissolubile per natura prima ancora che per legge.

Si alimenta, così, in maniera forte l'impressione che le origini del disagio di molti minori siano rinvenibili proprio nella difficoltà di corretta gestione delle separazioni coniugali. La causa del sorgere di malesseri, anche gravi, a danno di bambini e ragazzi nasce, perciò, non di rado, proprio all'interno della famiglia, ossia all'interno di quel nucleo sociale nel quale il minore dovrebbe, invece, trovare sempre il massimo grado di protezione.



Si torna, pertanto, a ripetere che il primo ed urgente bisogno, di carattere eminentemente educativo, riguarda i genitori, cui va inculcato il senso di responsabilità che deve accompagnare la determinazione di sciogliere un vincolo familiare nel quale sono necessariamente coinvolti i figli, i quali per primi sono inevitabilmente destinati a patire le conseguenze dolorose dello stravolgimento familiare che ne consegue, specie quando i genitori non riescono a stemperare il conflitto, nell'interesse primario dei minori coinvolti.

E' qui che le istituzioni devono, in primo luogo, impegnarsi, se si vuole garantire effettività al diritto del minore, sancito in linea teorica dalle convenzioni internazionali recepite nel nostro diritto interno, di mantenere un rapporto continuativo, sano ed equilibrato con entrambi i genitori. Queste guerre di coppia producono sui figli minori, che diventano loro malgrado strumenti di rivendicazione e di vendetta, effetti sempre devastanti, come si è avuto modo di leggere in diverse consulenze tecniche allegare alle fasi giudiziarie della separazione o dell'affidamento dei figli minori. In queste dinamiche entra con dirompenza anche la posizione di estrema debolezza del genitore non affidatario (in genere, ma non sempre, il padre), che reclama maggiori garanzie di tutela per il proprio diritto a mantenere il legame con i figli, vittime incolpevoli di reciproche pretese e strumenti, persino, di rivendicazioni economiche. Diritto peraltro, quello a mantenere un rapporto tra genitore e figlio, che spetta, in primo luogo, al figlio stesso.

Spesso, il ruolo dell'Ufficio, in questi casi, è stato quello di intervenire nei confronti dei servizi sociali, specie quando è demandato agli stessi l'onere di predisporre le modalità di visita e di frequentazione dei figli minori da parte del genitore non affidatario. In troppi casi si segnala, infatti, la violazione del diritto di tale genitore ad incontrare i figli secondo quanto stabilito dall'Autorità giudiziaria e regolamentato, nei

dettagli, dai servizi sociali. E' frequente, per non dire costante, la segnalazione di assurde difficoltà del genitore non affidatario nel frequentare i propri figli. Ed è significativo che tali difficoltà vengano quasi sempre attribuite a comportamenti ostruzionistici dell'altro genitore, il quale, prima di porsi la questione del diritto o dell'interesse del figlio, si pone l'obiettivo di ostacolare l'ex coniuge nella realizzazione del proprio progetto di genitore responsabile. E' bene evidenziare che in simili frangenti l'Autorità giudiziaria ha statuito – a ragione, nel parere di chi scrive - che “un genitore, che giunga a violare il diritto di un figlio al rapporto con l'altro genitore, si rende responsabile di una totale sovrapposizione del proprio egoismo all'interesse del minore” (Tribunale di Genova, sentenza del 4 dicembre 2007).

La figura genitoriale debole, che in questi casi è quella rappresentata dal genitore non convivente con i figli (quasi sempre, come accennato, il padre), vive con estrema sofferenza la propria situazione ed assiste impotente all'allontanamento dei figli ad opera dell'altro genitore, che pur di raggiungere il proprio obiettivo mette in atto strategie e pretesti impensabili. Spesso, il senso di impotenza è dovuto alla concreta difficoltà di ricorrere alla Magistratura ogni volta che si verifichi un significativo episodio di violazione dei propri diritti di genitore – e con essi, come detto, dei diritti dei figli alla bigenitorialità – dato che il ricorso all'Autorità giudiziaria implica spese non sempre sostenibili da persone che sono già, in molti casi, in grosse difficoltà economiche. Ma anche quando il ricorso all'Autorità competente viene esperito con effetti positivi, si segnalano ugualmente reiterate violazioni delle disposizioni dell'Autorità stessa, con la conseguenza che il genitore perde progressivamente, ma inesorabilmente, la possibilità, nonché la speranza, di riuscire a mantenere o a ricostruire un rapporto con i propri figli. Nella prassi, queste gravissime inadempienze sono assai frequenti. Bisogna

assolutamente prendere coscienza che, in questi deprecabili casi, il detrimento che ne consegue va a tutto discapito, in primo luogo, degli interessi dei figli, oltre che delle legittime aspettative dei genitori.

Si parla da tempo, in queste ipotesi, di una particolare forma di sofferenza psicologica indotta nei figli dai comportamenti volutamente inadeguati del genitore, che viene definita con il termine di “sindrome da alienazione genitoriale”. Si fa, con ciò, riferimento al genitore c.d. alienante, che con i propri atti induce i figli al rifiuto dell’altro genitore, con il quale vi era precedentemente un rapporto del tutto positivo. Nella propria esperienza, l’ufficio del Garante, che certo non può dichiararsi esperto di un settore così complesso e delicato quale quello dell’alienazione genitoriale, in cui si è mosso finora da neofita, ha tuttavia avuto modo di ascoltare dalla voce di più genitori, le toccanti testimonianze di vita, raccontate più spesso dalla viva voce di padri cui è stato “revocato” improvvisamente il proprio ruolo, non già da un legittimo provvedimento della competente Autorità nei casi previsti dalla legge, ma da madri disposte a far leva sul proprio naturale ascendente nei confronti dei figli, per obiettivi esclusivamente egoistici e ricattatori.

A quest’ultimo proposito si registra, comunque, un’interessante evoluzione giurisprudenziale, probabilmente dovuta alla difficoltà di gestire con diverse misure le sempre più frequenti esperienze di alienazione genitoriale, nelle quali evidentemente non è facile individuare strumenti giuridici efficaci al problema della coercizione di obblighi di fare infungibili, quali quelli relativi ai rilevati comportamenti genitoriali. Ci si riferisce a quelle pronunce di matrice innovativa con le quali si è stabilita una sanzione a carico del genitore che si sia reso responsabile di comportamenti atti ad ostacolare i rapporti dei figli con l’altra figura genitoriale. Il Tribunale di Firenze, per esempio, con una pronuncia del 10 novembre 2011, ha ritenuto di procedere attraverso l’applicazione

dell'articolo 614 bis del codice di procedura civile, relativo all'attuazione degli obblighi di fare infungibili, anche per le dispute nell'ambito del diritto di famiglia, preannunciando una sanzione pecuniaria in caso di reiterazione di comportamenti ostativi, testualmente definiti di "scarsa responsabilità genitoriale", atti ad impedire o limitare i contatti tra figli e genitori non affidatari o non conviventi.

La stessa Corte di Cassazione ha ritenuto di inaugurare un nuovo orientamento con la sentenza n. 35513 della 6° sezione penale del 29 settembre 2011, con cui arriva ad ipotizzare la commissione di un reato a carico del genitore che sobilla i figli aizzandoli contro l'altro genitore, con ciò eludendo dolosamente l'esecuzione di appositi provvedimenti giudiziari. Significativa anche una recentissima decisione con cui la Corte di Cassazione ha rilevato che le "pressioni all'indirizzo dei figli, volte ad impedire loro di vedere il proprio padre, astrattamente rientrano a pieno titolo nel paradigma normativo del delitto di violenza privata" (Cass., sentenza n. 5365 del 10 febbraio 2012).

Si ritiene, stante la gravità di alcune situazioni segnalate all'ufficio, che simili pronunce possano significare la rottura con una tendenza a lasciare indenni da responsabilità quei genitori che, con comportamenti reiterati di pressione e violenza psicologica nei confronti dei figli, provocano sofferenze indicibili e danni irreparabili, sicuramente all'altro genitore che li subisce, ma anche ed innanzitutto proprio ai figli stessi.

Un problema endemico, nelle pratiche giudiziarie relative alle separazioni coniugali di natura non consensuale ed in quelle aperte presso il Tribunale dei Minorenni, è inoltre rappresentato dal fattore tempo: non nel senso di lentezza dei procedimenti giudiziari, lentezza che pure in taluni casi affligge anche la giustizia minorile in alcune zone del nostro Paese, ma nel senso del lento trascorrere dei giorni che separano un'istanza dalla relativa decisione, quando l'oggetto del procedimento ha a che fare con i

più profondi legami e sentimenti familiari. Anche pochi mesi o poche settimane possono essere decisive per un padre o una madre che attendono angosciosamente il momento della decisione, dal quale può dipendere il futuro del rapporto con un figlio. Quindi il dramma del tempo che scorre è, qui, amplificato.

Un ulteriore, ricorrente problema, sempre con riferimento a coppie separate, si configura con riferimento al mantenimento dei rapporti tra i minori e la famiglia di origine del genitore non affidatario, fra cui principalmente i nonni, che pure potenzialmente potrebbero assumere un ruolo determinante per i minori quando una famiglia decide di sciogliere il proprio vincolo. La Cassazione, con sentenza n. 28902 del 27 dicembre 2011, ha per esempio stabilito che i nonni non abbiano titolo per agire in giudizio, in sede di separazione dei coniugi, al fine di regolare il loro diritto di visita ai nipoti. Il rapporto tra nonni e nipoti pare, difatti, relegato ad una mera tutela di fatto, non essendo prevista una azione diretta dei nonni medesimi, nel loro interesse.

Riflettendo sulle situazioni qui rappresentate si perviene alla conclusione che, più che l'intervento della competente Autorità giudiziaria, l'uso del comune buon senso potrebbe soccorrere in molti casi, nei quali si reclama la sentenza di un Giudice come una panacea, non considerando che la situazione potrebbe essere affrontata con rimedi più modesti, ma infinitamente più efficaci, perché rimessi alla volontà personale e non alla coercizione, ed alla portata di tutti.

c) *I provvedimenti di allontanamento, provvisorio o definitivo, dei minori dalla famiglia di origine*

Particolari difficoltà si sono incontrate nella trattazione di casi di allontanamento di minori dalle famiglie, casi nei quali l'ufficio è stato

interpellato, per lo più, dalle madri. Si tratta, com'è facile immaginare, di vicende drammatiche, nelle quali i genitori si rivolgono all'ufficio nella speranza di poter vedere rivalutata una situazione che ha portato la Magistratura ad adottare provvedimenti di allontanamento dei minori, provvedimenti con i quali i figli sono collocati presso strutture residenziali ad hoc, oppure dati in affidamento familiare. Le madri, in particolare, mostrano di vivere con acuta sofferenza il distacco dai figli, anche quando hanno la lucidità necessaria per riconoscere la propria inadeguatezza. Tale sofferenza si manifesta in maniera insopportabile quando l'affido, che pure prevedrebbe il mantenimento di un rapporto con il genitore naturale, viene disciplinato, nel concreto, in modo da allentare il più possibile il legame col genitore naturale.

Il Garante dei Minori, che certo non può mettere in discussione i provvedimenti della Magistratura minorile, si trova così nella estrema difficoltà nel fornire spiegazioni plausibili e, soprattutto, convincenti ai genitori che chiedono lumi sulle ragioni che possono aver portato all'emissione di provvedimenti umanamente sempre difficili da accettare. Difficili, soprattutto in quanto dirompenti nei confronti di quel vincolo di sangue, che pure resiste ed è "sentito" anche nei genitori più inadeguati.

Senza, dunque, contestare o entrare nel merito dei singoli casi, pare opportuno evidenziare come non sia affatto raro che l'ufficio venga interrogato proprio da cittadini colpiti da questo dramma, i quali chiedono con forza spiegazioni sulle situazioni di vita che legittimano l'adozione di decisioni definite da loro stessi "umanamente inaccettabili" poiché atte ad incidere sugli affetti più profondi. Ci viene anche chiesto di spiegare quale sia, in realtà, quel fumoso ed astratto concetto di "supremo interesse del minore", che legittima un soggetto "terzo", quale l'Autorità giudiziaria ad adottare i provvedimenti di affido familiare. Ci viene altresì chiesto di chiarire i termini della temporaneità di tali provvedimenti, che

dovrebbero essere determinati dalla necessità di fronteggiare bisogni contingenti, ma che talvolta si tramutano in provvedimenti *sine die*. Indubbiamente, quest'ultimo è stato uno dei problemi più difficili da affrontare, anche perché, come già osservato nella precedente relazione annuale, le madri, cui viene – pur temporaneamente - sottratto un figlio non smettono di considerarlo figlio a tutti gli effetti ed anche se possono arrivare a riconoscere la propria debolezza, la propria insufficiente capacità, le proprie difficoltà di vita, spesso non possono arrendersi di fronte alla sottrazione del proprio ruolo di madre, che rappresenta una condizione umana irreversibile ed inestinguibile.

E' intuibile la difficoltà in cui l'ufficio si è trovato nel dare risposte a questi interrogativi, difficoltà dovuta anche al fatto che simili situazioni non sono affrontabili dal Garante dei Minori con gli strumenti e nei modi in cui i genitori auspicherebbero. Ciò che, comunque, ci si sente di dover dire è che l'affido temporaneo dei minori determina spesso nei genitori enormi aspettative "di ritorno"; nel senso che i genitori non smettono di sperare che il provvedimento esaurisca la propria efficacia con lo spirare del termine per il quale è stato adottato e che, finalmente, i figli possano tornare alla propria famiglia di origine. Nel frattempo i genitori cercano di mantenere comunque il contatto con i figli dati in affido ad altre famiglie e quando questo non è possibile – perché, per esempio, vengono sospese le visite protette ai propri figli – assistiamo a casi in cui la situazione diventa intollerabile.

Può apparire superfluo o inutile – ma non lo è - ribadire che tutte le norme prevedono il diritto del bambino di crescere ed essere educato nell'ambito della propria famiglia naturale, dalla quale non può essere separato, se non nei casi estremi in cui ciò sia assolutamente necessario nel preminente suo interesse; e che, anche quando si abbia ragione di ritenere che vi possano essere le condizioni per procedere nel senso

dell'allontanamento dalla famiglia, la decisione va adottata con estrema cautela e quando siano stati esperiti tutti i tentativi possibili per un sostegno familiare atto a prevenire il momento dell'allontanamento. La Suprema Corte, con sentenze di assoluto rigore volte a precisare gli ambiti entro cui i servizi sociali devono prioritariamente indirizzare le proprie funzioni (v. Cass., Sez. I, sent. 28 giugno 2006, n. 15011), non ha mancato di precisare che gli stessi servizi non possono limitarsi a prendere atto della esistente situazione di incuria, ma devono promuovere idonee azioni di sostegno familiare, atte a mantenere il minore nel suo ambiente familiare originario. In quest'ambito di operatività un ruolo essenziale può, e deve, essere giocato, come già detto, dal minore stesso il quale, se capace di discernimento, deve essere ascoltato. Anche a questo proposito la Suprema Corte non ha mancato di esprimersi (v. Cass., Sez. I, sent. 26 marzo 2010, n. 7282), coerentemente sancendo che il minore deve essere considerato quale *soggetto di diritto, e parte necessaria del procedimento, perciò titolare di un ruolo sostanziale (nonché di uno spazio processuale) autonomo rispetto a quello tradizionale di semplice destinatario di una decisione presa nel suo interesse da altri*; ha inoltre precisato, sempre in riferimento all'ascolto del minore, che le convenzioni menzionate *assegnano al suo ascolto anzitutto lo scopo di consentirgli l'esercizio di un diritto della personalità; e quindi di evitare che egli resti estraneo ai provvedimenti che vengono assunti nel suo interesse.*



## **4 – ALTRE FUNZIONI E POTENZIALITA'**

### ***4.1 – Il recapito presso la Casa Circondariale di Trento.***

Nella nostra Provincia non esiste, ad oggi, un Garante delle persone private della libertà personale (l'argomento tocca, peraltro, da vicino la riforma dell'Istituto della difesa civica nella nostra Provincia, come si accennerà più avanti in questa stessa relazione). Qualche anno fa, anche in considerazione del silenzio fino ad allora mantenuto dalla politica locale su questo delicato tema, il Difensore civico si era concretamente posto il problema dell'assenza di una figura di riferimento per la tutela dei diritti dei detenuti ed aveva deciso di colmare, in modo del tutto volontario, tale lacuna. E' così che è nata, cinque anni orsono, l'esperienza dell'ufficio del Difensore civico all'interno della Casa circondariale di Trento. Presso la struttura carceraria è a tutt'oggi mantenuto un recapito periodico gestito dal direttore dell'ufficio del Difensore civico, che riceve a colloquio i detenuti che ne abbiano fatto richiesta, in forza di una autorizzazione nominativa conferita dalla Direzione della Casa circondariale in accordo con il Magistrato di Sorveglianza. Al termine dell'anno si trasmette alla Direzione del carcere una breve relazione sull'attività svolta in corso d'anno; relazione che, per il 2011, è stata più opportunamente incentrata sui possibili futuri sviluppi della collaborazione con la Casa circondariale che, come è noto, si trova a Spini di Gardolo e accorpa anche la sezione femminile, in precedenza situata a Rovereto. La nuova sistemazione logistica implica, per l'ufficio, uno sforzo organizzativo e di programmazione superiore rispetto al passato, attesa la maggiore distanza del recapito carcerario rispetto alla sede del Difensore civico e le meno agevoli modalità di raggiungimento della nuova sede di Spini. Il mantenimento dell'attività all'interno della Casa

circondariale rappresenta, comunque, a tutt'oggi, un ambito di servizio verso il quale il Difensore civico continua a manifestare il proprio interesse, sia per dare concretezza agli obiettivi prioritari della difesa civica, che anche in ambito europeo ed internazionale vengono sempre più convogliati verso la tutela dei diritti umani fondamentali, sia per consentire anche alle funzioni di Garante dei Minori di esplicitarsi in un campo ove, particolarmente con la presenza del settore femminile, esistono i presupposti per svolgere una reale azione di sostegno e di tutela dei diritti dei minori, figli di detenute o detenuti.

E' opportuno precisare che, con ciò, l'ufficio non ha mai avuto la pretesa di assumersi funzioni che non gli sono proprie o che, comunque, non gli competono a stretto rigore, seppure sia ormai diffusa la concezione della difesa civica quale istituzione di tutela dei diritti umani fondamentali. Giova ricordare che esiste una importante rete di Garanti a livello regionale e, soprattutto, comunale nel campo della tutela dei diritti delle persone private della libertà personale e quindi l'ufficio non intende sovrapporsi alle specifiche funzioni proprie di un Garante ad hoc. Intende, però, in attesa che il Consiglio provinciale si pronunci eventualmente in merito, mantenersi a disposizione anche nell'attuale Casa circondariale di Spini di Gardolo, che ha aperto i battenti dopo la dismissione del vecchio carcere cittadino di via Pilati, nonché della chiusura del carcere di Rovereto. Ciò, per un segnale di civiltà, che va ben oltre la concretezza del soddisfacimento dei molti bisogni espressi dalla popolazione carceraria, pur consapevoli della gravità dei problemi e dell'enorme sofferenza esistenziale di molte persone ivi recluse.

Il grado di civiltà di un popolo, si dice, si misura anche dalle condizioni di vita e dal riconoscimento dei diritti umani delle persone ristrette nelle carceri. La presenza del Difensore civico all'interno della struttura di detenzione della nostra città, in attesa che si definisca la questione della eventuale istituzione di un Garante dei detenuti, vuole

appunto esprimere un piccolo, ma significativo segno di questa civiltà. Vuole, inoltre, essere un concreto contributo a quell'opera di rieducazione ed a quel senso di umanità cui la Costituzione italiana si richiama quando tratta delle modalità di espiatione della pena. Perché – come è stato rilevato anche in sedi istituzionali – “rieducare un detenuto e trattarlo a norma di Costituzione è un investimento sociale non solo necessario, ma anche conveniente”.

#### ***4.2 - Inesplorate potenzialità della difesa civica: la costituzione di parte civile del Difensore civico ai sensi della Legge n. 104 del 1992.***

Esistono norme che hanno il sapore amaro della demagogia, norme approvate probabilmente più per il loro valore simbolico che per la loro pratica utilità, norme che sono destinate, quindi, a rimanere mera dichiarazione d'intenti o astratti principi di difficile attuazione. Forse, una di queste, è l'art. 36, 2° comma, della Legge 5 febbraio 1992, n. 104 (Legge-quadro per l'assistenza, l'integrazione e i diritti delle persone handicappate). In forza di tale norma è ammessa la costituzione di parte civile del Difensore civico nei procedimenti penali per determinati reati commessi in danno di persone portatrici di minorazione fisica, psichica o sensoriale. In virtù di tale disciplina è dunque riconosciuta al Difensore civico un'autonoma legittimazione processuale.

Ebbene, questa norma, nonostante la sua vigenza ormai ventennale, non ha finora quasi mai trovato pratica applicazione. Il Difensore civico della Provincia autonoma di Trento, che vuole la propria attività ispirata ad efficacia e pragmatismo, intenderebbe conferirle un significato, per l'appunto, non solo formale e simbolico, dando l'avvio ad una sua concreta applicazione per fini di tutela di rilevanti interessi collettivi.

Il progetto della difesa civica trentina parte da un dato di fatto, testimoniabile da fatti di cronaca anche recenti, che dimostrano come purtroppo i reati a danno di disabili si verificano ed abbiano, talora, connotazioni di una certa gravità.

Come noto, la costituzione di parte civile è lo strumento per esercitare l'azione civile di risarcimento del danno nell'ambito del processo penale. Essa rappresenta, innanzitutto, una facoltà esercitabile direttamente, ai sensi degli articoli 74 e seguenti del codice di procedura penale, dal soggetto vittima di reato con il patrocinio di un legale ed è rimessa alla sua valutazione discrezionale. Dunque, la eventuale costituzione di parte civile del Difensore civico non sarebbe sostitutiva, ma andrebbe ad affiancarsi a quella autonomamente ed eventualmente effettuata dall'interessato, rispetto alla quale rimarrebbe, perciò, azione autonoma. In altre parole andrebbe ad inserirsi nel processo penale, appunto con una finalità di tutela di un interesse non privato, ma collettivo, vale a dire quello di perseguire determinati reati infamanti a danno di persone particolarmente indifese; interesse, quindi, distinto ed ulteriore rispetto all'interesse personale del soggetto direttamente leso. Fermo restando che la costituzione di parte civile del Difensore civico avrebbe pur sempre l'effetto di rafforzare la posizione dell'accusa nel processo ai fini della possibile condanna dell'imputato, con conseguente decisione favorevole per l'ottenimento, in favore della parte offesa, del risarcimento del danno (se costituitasi a sua volta parte civile).

Risulta evidente che la conseguente iniziativa, adottabile dal Difensore civico nell'esercizio di una discrezionalità che gli è propria, è possibile solo nel momento in cui egli sia messo a conoscenza, a tempo debito, della commissione del reato a danno di persona disabile, con conseguente avvio delle indagini preliminari da parte della Procura competente; informazione che può essergli fornita principalmente con il prezioso ausilio delle associazioni operanti nello specifico campo. Per questo motivo l'ufficio ha

ritenuto di dare avvio al progetto attraverso una nota informativa trasmessa alle Associazioni trentine operanti nel campo dell'handicap, nota formalizzata previa intesa con il Presidente del Consiglio provinciale, che è qui doveroso ringraziare per la sensibilità dimostrata verso questo importante progetto. Attraverso tale nota si è chiesta alle Associazioni ampia collaborazione nel fornire in tempo utile eventuali informazioni su presunti reati a danno di persone disabili, in modo tale da consentire al Difensore civico di concretizzare l'iniziativa nei tempi compatibili con le norme che disciplinano la relativa azione processuale. Evitando di entrare nel merito di aspetti di natura strettamente processuale, alle Associazioni si è ritenuto di precisare che:

- la costituzione di parte civile del Difensore civico, possibile attraverso l'assistenza dell'apposito ufficio legale presso il servizio legislativo del Consiglio provinciale, non comporta spese a carico del soggetto leso, né a carico delle associazioni segnalanti;
- l'azione è esercitabile in relazione a determinati reati individuati con carattere di tassatività dalla legge, reati di cui si è fornito apposito elenco;
- nel caso in cui l'azione risarcitoria del Difensore civico andasse a buon fine le eventuali somme chieste a titolo di danno morale, con quantificazione comunque rimessa alla valutazione del Giudice procedente, andrebbero destinate a scopi benefici e di pubblica utilità.

Questa relazione rappresenta una preziosa occasione per pubblicizzare nuovamente l'iniziativa e raccomandare alle Associazioni e ad ogni eventuale altro soggetto interessato la giusta attenzione al problema, attenzione che si deve concretizzare nel fornire all'ufficio, come detto, in tempo utile, le notizie indispensabili a mettere in moto il relativo procedimento.

## ***5 – I RAPPORTI PROBLEMATICI, I RITARDI, LE MANCATE RISPOSTE. GLI ESEMPI VIRTUOSI***

In generale, le Amministrazioni interpellate – anche quelle che a rigore non sarebbero di competenza per l'attività di difesa civica – dimostrano rispetto del ruolo e delle funzioni dell'ufficio rispondendo agli interventi in modo esaustivo ed in tempi sufficientemente rapidi o comunque ragionevoli, fornendo il proprio apporto collaborativo in termini di concretezza, oltre che di formale riscontro.

Permangono, però, a tutt'oggi, sporadici ma significativi casi di vera e propria disattenzione, se non di vero disinteresse, alle richieste dell'ufficio. Il che si manifesta per lo più negli intollerabili ritardi con cui alcune Amministrazioni rispondono alle richieste dell'ufficio o, peggio, evitano del tutto di rispondere, sottraendosi ad un contraddittorio di cui potrebbero, invece, giovare per esprimere il proprio punto di vista, considerato che l'ufficio agisce sempre in un'ottica *super partes*, nella quale la versione di tutte le parti assume un ruolo paritario ed essenziale. Vi sono poi, talora, inaccettabili reazioni stizzite e, in qualche – fortunatamente davvero raro - caso, addirittura espressioni di scortesia verso l'istituzione.

Si tratta di ipotesi, come doverosamente si ribadisce, non frequenti quanto alle reazioni di insofferenza o scortesia, ma di contro piuttosto ricorrenti per i ritardi. Si crede, dunque, necessario focalizzare l'attenzione su questo aspetto dell'attività, che rende difficile il rapporto con qualche riottosa Amministrazione e mette l'ufficio nella imbarazzante condizione di dover giustificare comportamenti ingiustificabili. Si deve perciò, ancora una volta, ribadire come l'ostinato e prolungato silenzio di fronte ad una richiesta del Difensore civico sia la chiara manifestazione di un disinteresse, prima ancora che nei confronti dell'istituzione della difesa civica, nei confronti dei

cittadini. Manifestazione, questa, che è inaccettabile per lo spirito di servizio che dovrebbe animare amministratori e funzionari pubblici.

Ancora una volta, poi, si sottolinea come il silenzio, fatto di per sé imperscrutabile e dunque variamente interpretabile, tenda a generare equivoci o considerazioni negative sull'operato della Pubblica amministrazione che si mostri refrattaria ed impermeabile alle sollecitazioni del Difensore civico. E siccome non è corretto, da parte nostra, accomunare in un'indiscriminata censura enti pubblici con i quali il rapporto è stato, effettivamente, difficile o addirittura patologico, con enti che, al contrario, hanno sempre collaborato con impegno e che, qualche volta, si sono distinti per comportamenti virtuosi, anche quest'anno si dà conto, attraverso il privilegiato strumento della Relazione annuale, delle principali criticità incontrate nei rapporti instaurati con le Amministrazioni di riferimento, evidenziando specularmente, per correttezza, anche qualche esempio di encomiabile collaborazione, per il raggiungimento del comune obiettivo della buona amministrazione.

Ciò premesso, nell'ultima Relazione, quella riferita *all'anno 2010*, erano stati archiviati a causa della mancata risposta dell'ente diversi fascicoli aperti con varie Amministrazioni. Trattandosi, prevalentemente di Amministrazioni comunali (seppure alcune non convenzionate), si rammenta che la mancata collaborazione da parte di alcuni Comuni era stata doverosamente segnalata, in occasione di un incontro organizzato ad hoc, al *Consorzio dei Comuni trentini*, nella persona del suo Presidente, al quale era stata manifestata l'opportunità che anche da parte del Consorzio stesso venisse, con le misure ritenute più adeguate, sollecitata una più attenta collaborazione e venisse, in ogni caso, stigmatizzata la condotta irrispettosa di alcuni Comuni nei confronti delle richieste del Difensore civico.

Per *l'anno 2011*, oggetto di questa Relazione, le cose sono andate meglio: sono stati definitivamente archiviati, in considerazione della

**mancata risposta** dell'ente, "solo" due fascicoli, che hanno riguardato le seguenti Amministrazioni comunali e le seguenti problematiche:

- *Comune di Canal San Bovo*: segnalazione di infiltrazioni d'acqua presumibilmente provenienti dalla viabilità comunale, con conseguenti danni all'immobile di proprietà privata. Si deve precisare che il Comune di Canal San Bovo, ad onor del vero, nel corso dell'anno precedente, ossia nel 2010, aveva fornito un proprio riscontro al problema lamentato. Di fronte, però, alle ulteriori richieste avanzate, sul medesimo caso, nell'anno 2011, lo stesso Comune, pur ripetutamente sollecitato, non ha mai riservato alla richiesta dell'ufficio il minimo cenno;
- *Comune di Riva del Garda*: segnalazione della mancata iscrizione di una associazione all'apposito albo comunale, malgrado la espressa richiesta, con conseguente lamentata emarginazione della relativa attività associativa. Il Comune non ha mai fornito riscontro alcuno all'ufficio, andando così a confermare, nei fatti, il contegno ostruzionistico lamentato dall'Associazione.

Si deve, peraltro, aggiungere che, nel momento in cui si scrive diversi altri fascicoli giacciono privi di un riscontro, e tuttavia non sono ancora stati archiviati nutrendo la speranza che possano essere presto presi in considerazione dagli Enti interessati.

Non si può omettere, infine, di relazionare in merito ad un annoso caso, riguardante il *Comune di Folgaria*, con il quale l'ufficio ha in corso una corrispondenza ormai più che decennale, caso vertente nel merito di una occupazione di proprietà privata per la realizzazione di lavori pubblici, con l'impegno formalmente assunto dal Comune, quale controprestazione nei confronti del privato, di realizzare alcune opere specificamente descritte in un atto preliminare risalente all'ormai lontanissimo anno 1999. Ebbene, nonostante numerose, periodiche rassicurazioni, per lo più telefoniche e



comunque reiterate dalla viva voce di chi ha la responsabilità del caso, ma anche ribadite in comunicazioni ufficiali dell'Ente, non risulta siano mai stati adottati i necessari atti.

Si ritiene inoltre di citare, per la sua valenza negativa in termini di non sufficiente collaborazione con l'Ufficio del Difensore civico, il *Comune di Vallarsa*, che viene qui in considerazione in relazione ad un fascicolo il quale, benché aperto ancora nel corso dell'anno 2010, si è dovuto archiviare con esito negativo nel 2011, dopo diversi, quanto inutili tentativi di acquisire dal Comune i necessari e puntuali chiarimenti sugli argomenti in contestazione. Nello specifico, il cittadino richiedente contestava l'epoca di realizzazione di opere edilizie abusive, su cui il Comune non ha mai fornito elementi sufficienti a suffragare una dichiarazione privata apparentemente smentita da opposta documentazione fotografica; inoltre, non ha chiarito in modo definito e con sufficiente grado di certezza l'avvenuto smaltimento di materiale inquinante la cui presenza era stata rilevata a carico del medesimo immobile, limitandosi ad affermare che "il materiale 'pericoloso' (alcune onduline con presumibile presenza di amianto) dovrebbe essere già stato spostato...". In sostanza, il Comune, pur ripetutamente interpellato, non ha mancato di rispondere formalmente alle richieste del Difensore civico, ma ha prodotto risposte niente affatto esaustive, non nascondendo il fastidio per l'insistenza con cui l'Ufficio ha cercato di acquisire elementi sufficienti a dirimere il caso.

Per un quadro doverosamente completo ed imparziale delle situazioni rilevate, è comunque giusto dare atto anche dei più esemplari casi di virtuosa collaborazione. Il pensiero corre nuovamente, innanzitutto, all'*Assessorato alla salute e politiche sociali* della Provincia, che in determinati periodi ed in relazione a complesse problematiche è stato subissato di richieste da parte del nostro ufficio. Ciò, sicuramente a causa del particolare settore di competenza, che spesso è oggetto di interessamento da parte dell'ufficio del

Difensore civico, cui si rivolgono molte persone in difficoltà. L'Assessorato ha sempre corrisposto in modo puntuale alle numerose interpellanze, senza mai mostrare segnali di insofferenza ed addirittura premurandosi di ringraziare l'ufficio per l'impegno profuso nella trattazione delle varie problematiche gravanti in particolar modo su cittadini in difficoltà economica o sociale.

Un espresso ringraziamento va anche al *Servizio Foreste e Fauna* della Provincia, per la volontà collaborativa dimostrata dal Dirigente del Servizio, che si è adoperato in modo concreto nella ricerca di una soluzione, accettando un aperto e non facile confronto con l'ufficio del Difensore civico, in una trattativa di particolare delicatezza.

Naturalmente, in generale, non si può omettere un ringraziamento nei confronti di tutte le Amministrazioni, convenzionate e non, che, dimostrando vero spirito di servizio e reale volontà collaborativa, hanno accolto le osservazioni ed i suggerimenti dell'ufficio, riconosciuti come corretti e validi, contribuendo così attivamente a risolvere i problemi evidenziati dai cittadini.

## **6 - ATTIVITA' E RAPPORTI ISTITUZIONALI**

### **6.1 – Le convenzioni: potenziale estensione a tutti i Comuni trentini. Le Comunità di Valle ed i nuovi recapiti.**

Dopo le disposizioni finanziarie del 2010 con cui lo Stato ha ritenuto di abolire la difesa civica comunale, particolare significato rivestono le decisioni di convenzionamento con la difesa civica provinciale adottate dagli enti locali. Questo, anche se nella nostra Provincia la difesa civica comunale ha assunto, sin dalla legge provinciale del 1988, di qualche anno posteriore alla legge istitutiva, una particolare configurazione attraverso il sistema del convenzionamento con la difesa civica di livello provinciale.

Gli studi dell'epoca lasciano chiaramente trasparire come l'*animus* che aveva mosso il legislatore dell'epoca fosse stato quello, anche oggi presente, di assecondare la "generale tendenza evolutiva dell'Istituto", che è quella di rendere possibile una "giurisdizione" della difesa civica il più completa possibile, in modo da non lasciare scoperti settori della Pubblica Amministrazione che possono avere grande rilevanza per i cittadini (e l'attività comunale ne è il primo esempio).

L'operazione non era stata indolore. Bisognava infatti tenere presente il complessivo assetto costituzionale e statutario che si sarebbe andati ad invadere, assetto nell'ambito del quale "calare" d'autorità un nuovo organismo del tutto avulso dalla tradizionale organizzazione delineata da norme di rango costituzionale, quali quelle dello Statuto di Autonomia, avrebbe potuto comportare squilibri di tipo giuridico, prima ancora che politico, sotto un profilo propriamente di conformità costituzionale di una ipotetica norma che avesse inteso sottoporre *tout court* l'Ente comunale alla particolare giurisdizione di un Difensore civico provinciale. La stessa relazione accompagnatoria al disegno di legge dell'epoca, lungi dall'aver

ignorato il problema, avvedutasi del rischio connesso a tale operazione, rischio che sconsigliava di imporre ai Comuni “la giurisdizione di un Difensore civico della Provincia”, aveva palesato la indubbia necessità di ricorrere allo strumento della convenzione. Strumento, dunque, di natura pattizia col quale non si *impone*, ma si *propone* al Comune la possibilità di avvalersi delle funzioni di un organo *super partes* già esistente ed incardinato presso un Ente territorialmente superiore.

La necessità di salvaguardare gli assetti giuridico-costituzionali ha imposto, in primo luogo, la prioritaria esigenza di non scalfire l'autonomia dei Comuni, sancita come è noto dalla stessa Costituzione. In secondo luogo, nel complesso sistema statutario autonomistico che disciplinava, e disciplina a tutt'oggi, organi, funzioni e poteri nell'ambito della Regione Autonoma Trentino – Alto Adige, si è dovuta considerare la particolare distribuzione di competenze legislative tra la Regione, cui spetta legiferare nell'ambito ordinamentale, e le due Province autonome, cui compete invece legiferare sull'ordinamento degli uffici. Si era dunque ritenuto, già all'epoca, di superare l'*impasse* semplicemente mettendo a disposizione dei Comuni l'Istituzione già esistente a livello provinciale, rimettendo ai rispettivi Consigli comunali la scelta di avvalersi della stessa, nel rispetto dell'autonomia dei rispettivi enti, creando in tal modo le premesse per l'estensione dell'attività di difesa civica anche ai Comuni.

A distanza di oltre vent'anni da allora, non ancora tutti i Comuni hanno colto l'importanza del convenzionamento. Vi è ancora un certo numero di Comuni “resistenti”. Nel corso dell'anno 2011, comunque, altri Consigli comunali della nostra Provincia hanno deliberato di convenzionarsi con il Difensore civico provinciale, riconoscendone dunque l'autorevolezza, l'imparzialità e la concreta utilità. I nuovi Comuni trentini convenzionatisi nel corso del 2011 sono: Calavino, Lasino, Castel Condino, Vigo Rendena,

Tres. A questi si devono aggiungere la Comunità Territoriale della Val di Fiemme e la Magnifica Comunità degli Altipiani Cimbri.

A tutti questi Enti va sicuramente l'apprezzamento dei cittadini dei rispettivi territori, in quanto la volontà collaborativa insita nella convenzione con la difesa civica contribuisce al recupero di credibilità, di cui la Pubblica amministrazione ha, nell'attuale momento storico, urgente ed estremo bisogno.

Per questo motivo, oltre che per la migliore espressione delle potenzialità della difesa civica, non può che auspicarsi nuovamente una massiccia adesione al sistema del convenzionamento, essendo ormai maturi i tempi a ché tutti i Comuni, e quindi tutti i cittadini, possano a pieno titolo servirsi, in modo del tutto gratuito, di un Istituto *super partes*, i cui obiettivi e le cui funzioni istituzionali vanno a vantaggio di tutti, Pubbliche amministrazioni comprese.

Il convenzionamento con tutti i Comuni trentini rappresenta un traguardo ambizioso, ma non irraggiungibile. A questo proposito corre l'obbligo di ringraziare pubblicamente il Presidente del Consiglio Provinciale, Bruno Dorigatti, la cui sensibilità istituzionale, nonché l'attenzione verso l'istituto del Difensore civico lo ha portato ad adottare un'iniziativa preziosa, quale è stata la lettera di "discreta sollecitazione", rivolta con prudente delicatezza alle Amministrazioni comunali trentine non ancora convenzionate, per sensibilizzarle alla stipula della convenzione, quale atto di "*crescente trasparenza*" e di "*riconoscimento di un protagonismo non passivo*" ai cittadini trentini.

Ma sulle convenzioni, e su quei Comuni ancora refrattari alla stimolazione del confronto costruttivo con gli organismi di garanzia, si deve aggiungere un dato estremamente interessante, emerso in occasione dello svolgimento dei consueti strumenti di sindacato ispettivo dei consiglieri di minoranza di un Comune, che nel citato frangente interrogavano

l'Amministrazione comunale a proposito della mancata stipula della convenzione di cui trattasi. Nella specie, il caso è stato originato da un'interrogazione di consiglieri del **Comune di Palù del Fersina**; ma la medesima questione è proponibile, in termini assolutamente analoghi, se non identici, per altri Enti – prevalentemente comunali - dotati di norme statutarie dello stesso tenore. Il Servizio Autonomie Locali della Provincia, interpellato nell'occasione dagli stessi consiglieri comunali di Palù del Fersina, ha osservato come la norma statutaria *de qua*, formulata in termini perentori (“...si farà ricorso all'Ufficio del Difensore civico, mediante convenzione...La convenzione **deve** essere stipulata dal Sindaco, previa deliberazione della Giunta comunale...”), **non** consenta “marginii di discrezionalità relativamente alla possibilità o meno della stipula della convenzione” e come, dunque, “...ai sensi dello statuto comunale, sia **preciso obbligo** dell'amministrazione procedere in tal senso”. La Provincia prosegue poi affermando che, avendo la norma statutaria dignità di “atto obbligatorio per legge”, ciò determina, in caso di omissione, “la possibilità di esercizio del potere sostitutivo da parte della Giunta provinciale”.

Ci si chiede, pertanto, alla luce di tale parere, il motivo per cui il Comune di Palù del Fersina non abbia ancora adempiuto al *preciso obbligo* di cui trattasi ed anzi abbia mantenuto un atteggiamento di assoluto riserbo in merito. Ci si deve, altresì, interrogare sulle ragioni per cui altri Comuni, dotati come detto di norme statutarie analoghe, non si ritengano parimenti vincolati alla stipula della convenzione. Va da sé che il problema, qui sollevato in occasione della relazione annuale e dunque in una sede istituzionale ufficiale, dovrà essere degnato della giusta attenzione in prosieguo di tempo, qualora dovesse permanere anche dopo questo pubblico appello, una situazione di palese violazione delle norme statutarie degli Enti comunali.

Per quanto attiene ai recapiti sul territorio, l'avvio dell'esperienza delle Comunità di Valle aveva indotto, già l'anno scorso, l'Ufficio ad una riflessione relativamente ai recapiti periferici che, già da molti anni, si tenevano presso le sedi comprensoriali di Tonadico, Borgo Valsugana, Cles, Malè, Tione di Trento, Riva del Garda, Rovereto, Cavalese e Pozza di Fassa. Si è infatti ritenuto di mantenere la presenza sul territorio del Difensore civico, estendendo i recapiti anche alle nuove Comunità, con l'aggiunta, pertanto, alle sedi precedenti, dei nuovi recapiti presso le sedi delle Comunità di Cembra, Lavarone, Mezzocorona, Andalo e Vezzano.

Anche quest'anno si è poi ritenuto di informare della presenza del Difensore civico nelle sedi periferiche tutti i Comuni trentini, ai quali è stata richiesta la collaborazione al fine di diffondere il calendario delle presenze periodiche presso le periferie.

## ***6.2 – La riforma degli Istituti di garanzia nella nostra Provincia: un nodo da sciogliere.***

Di una riforma della difesa civica trentina si parla ormai da anni. L'auspicio del Difensore civico, ripetuto in ogni relazione annuale, è quello che anche la difesa civica trentina possa finalmente essere dotata di una base normativa al passo con i tempi e possa, quindi, operare in una condizione paritaria di funzionalità, di prestigio istituzionale e di efficacia, alla stregua dei colleghi che operano nelle Regioni italiane e nella vicina Provincia autonoma di Bolzano, dove la legislazione di settore è sicuramente più avanzata ed adeguata alle riforme della Pubblica amministrazione intervenute successivamente all'entrata in vigore della prima legge istitutiva.

Giova, infatti, ricordare che la legge provinciale sulla difesa civica trentina, pur oggetto di successive modificazioni ed integrazioni, risale al

1982 ed è, dunque, una delle più datate nel panorama generale. Sembrava che la vecchia legge istitutiva fosse destinata ad essere finalmente soppiantata da un impianto normativo rinnovato, allorché era stato istituito, pochi anni fa, un apposito gruppo di lavoro per la revisione dell'Istituto. Non si sono fatti, però, concreti passi avanti. Ad oggi, i diversi disegni di legge presentati in commissione giacciono in una *impasse*, peraltro difficilmente spiegabile, se non con una carenza di attuale interesse per il tema in discussione.

E' pur vero che le prospettive di riforma toccano anche ambiti diversi dalla comune difesa civica: in modo particolare le proposte giacenti affrontano anche il tema della tutela dei diritti dei detenuti, con soluzioni diversamente strutturate, per le quali è necessario adottare una precisa linea, o nel senso di un accorpamento delle relative funzioni a quelle del Difensore civico, o nell'antitetica opzione favorevole alla creazione di un Garante ad hoc. Ma, a prescindere dalla scelta che il legislatore riterrà di adottare in merito a questo ulteriore problema, si è del convinto avviso che la legge istitutiva della difesa civica necessiti con urgenza di essere riformata, mantenendo peraltro alcuni capisaldi dei quali l'Istituto non può essere privato, pena il suo indebolimento e la conseguente inefficacia della sua azione. A questo proposito si torna a sottolineare come sia fondamentale che venga salvaguardata la possibilità, per il Difensore civico, di formulare la proposta di attivazione di un procedimento disciplinare a carico dei funzionari interpellati che ostacolano, con atti od omissioni, lo svolgimento delle sue funzioni istituzionali. Si tratta, infatti, dell'unico "potere" – se così si può definire – di cui dispone il Difensore civico per ottenere risposte dalle Amministrazioni interpellate, potere peraltro attribuitogli sin dalla legge istitutiva del 1982 e che lo accomuna agli altri Istituti regionali italiani, oltre che stranieri; potere, peraltro, mai finora concretamente esercitato e che, però, ha una indiscussa valenza di tipo deterrente nei casi, purtroppo non



infrequenti, in cui i responsabili delle strutture operative dell'Amministrazione interessata tendano a procrastinare oltre misura, quando non ad omettere del tutto le risposte agli interventi dell'ufficio.

Si ricorda poi che, dal 2009, il Difensore civico della Provincia autonoma di Trento svolge anche le funzioni di tutela dei diritti dei minori. Con riferimento ad esse si ribadisce che il mantenimento di questo particolare settore in capo alla difesa civica non può prescindere da una riconsiderazione della relativa struttura amministrativa di supporto. Se infatti l'ufficio è in grado, ad oggi, di affrontare con impegno, senso di responsabilità e con buoni risultati i singoli casi concreti sottopostigli dai cittadini interessati, ciò è dovuto al fatto che tali casi sono ancora numericamente contenuti. Ciò posto, è tuttavia anche necessario fare presente che, con le attuali risorse non è assolutamente possibile dedicarsi al complesso di funzioni di carattere generale e di più ampio respiro, definite dalla normativa attualmente in vigore, e che prevedono l'adozione di consistenti progetti (per esempio il progetto tutori), importanti iniziative di promozione, di sensibilizzazione, di studio e approfondimento delle varie tematiche, così come avviene di fatto presso altri uffici. L'analisi comparata svolta nella relazione dello scorso anno ha infatti reso evidente come, per poter estendere l'attività anche a tali ulteriori e specifiche funzioni, sia indispensabile acquisire ulteriori risorse, in primo luogo per quanto riguarda il personale. Diversamente, un consistente settore di attività, pur astrattamente previsto dalla norma di legge, è destinato a rimanere sterile enunciazione di principi.

Si tenga inoltre presente che, con la recente istituzione del Garante nazionale per l'infanzia e l'adolescenza, a seguito dell'entrata in vigore della Legge n. 112 del 2011, l'ufficio si troverà a doversi coordinare con la nuova Autorità nazionale, che presiede l'apposita Conferenza nazionale per la garanzia dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, composta dai Garanti

regionali e delle Province autonome; Autorità che, già in occasione di un primo incontro, ha anticipato le linee di massima di una futura, necessaria e proficua collaborazione, con conseguenti ulteriori incombenze a carico dell'ufficio, avendo detta Conferenza anche funzioni di consulenza del Garante.

### ***6.3 - La conoscenza dell'Istituto. Le attività di studio ed approfondimento. Le reti istituzionali della difesa civica.***

Se è vero – come lo è – che il Difensore civico ed il Garante dei Minori rimangono a tutt'oggi non sufficientemente conosciuti fra la popolazione, anche per le caratteristiche di massima discrezione e riservatezza che connotano l'attività dell'ufficio, fondamentale diviene l'attività diretta alla diffusione della conoscenza dell'istituto, nella eterogeneità delle sue funzioni.

L'attività divulgativa si sostanzia, innanzitutto, nella collaborazione con il periodico “**Consiglio provinciale – cronache**” ed il **giornale on-line** del Consiglio provinciale. Attraverso questi due importanti strumenti mediatici l'Ufficio fornisce notizie sulle attività ed iniziative di maggiore interesse per le Istituzioni ed i cittadini, grazie alla disponibilità sempre manifestata dal Servizio Attività di Informazione e Stampa del Consiglio, che periodicamente ospita i nostri contributi.

Importante è anche la partecipazione alle **visite guidate** degli studenti presso il Consiglio provinciale, le quali sono l'occasione per tenere un'apposita lezione del Difensore civico/Garante dei Minori alle classi di studenti che, nell'ambito della visita alle istituzioni della nostra Autonomia, esprimono il desiderio di incontrare anche il Difensore/garante dei diritti.

Continuano, poi, le lezioni tenute dal Difensore civico/Garante dei Minori presso **l'Università della Terza età**, lezioni cui assiste un uditorio

sempre particolarmente interessato alle varie tematiche di difesa dei diritti e di conoscenza delle istituzioni preposte.

Oltre alle predette iniziative di ambito locale, il Difensore civico della Provincia autonoma di Trento è impegnato nel **Coordinamento nazionale dei Difensori civici delle Regioni e Province autonome di Trento e Bolzano**, le cui periodiche riunioni vengono ospitate presso la sede ufficiale della Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome, in Roma; Coordinamento cui in tal modo viene conferita una importante veste di ufficialità e rappresentatività.

In ambito europeo, importante è stata la partecipazione all'**Ottavo Seminario nazionale della rete europea degli Ombudsmen**, organizzato dal Mediatore europeo in collaborazione con l'Ombudsman della Danimarca, tenutosi a Copenhagen nel mese di ottobre 2011. Importante, per noi, in quanto proprio il Difensore civico della Provincia autonoma di Trento è stato chiamato a far parte della delegazione che ha rappresentato l'Italia, delegazione deputata a supplire all'assenza di un Difensore civico nazionale, assenza per la quale l'Italia si distingue, unica nel panorama europeo. Nell'occasione si è discusso il delicato tema dei rapporti tra difesa civica, legge e politica nell' "era di Lisbona", tema che è stato oggetto di un intenso dibattito, a testimonianza di come, in ambito europeo, la figura dell'Ombudsman svedese di remota memoria, nella sua attuale configurazione che è il prodotto di due secoli di storia, sia ancora oggi un punto di riferimento importante per cittadini e studiosi della Pubblica amministrazione.

Di particolare interesse, per il nostro ufficio, è stata poi la partecipazione a due **convegni**, in occasione dei quali sono state tenute relazioni specifiche sull'esperienza della difesa civica trentina. Il primo, interessante convegno, in cui si è discusso di "eclissi e rilancio della difesa civica territoriale" si è svolto ad Ancona ed ha riguardato, appunto, il

rapporto tra difesa civica e territorio. L'elemento della territorialità nel servizio di difesa civica ha avuto un ruolo estremamente interessante nella nostra Provincia. E' per questo che su questo specifico tema, dettato dal bisogno di indagare nuove potenzialità per la difesa civica territoriale a seguito della soppressione dei Difensori civici comunali, il Difensore civico della Provincia autonoma di Trento ha avuto l'opportunità di presentare l'esperienza che l'ufficio vanta ormai da molti anni, presentandola come "il caso del Trentino" ed illustrando le modalità con le quali il Difensore civico svolge il proprio ruolo sul territorio, attraverso le consolidate ed apprezzate esperienze dei recapiti periferici e delle convenzioni con i Comuni ed altri enti locali. Due sono state, dunque, le risposte che la difesa civica trentina ha dato al problema morfologico che caratterizza la propria territorialità, di cui si è fornita testimonianza al convegno di Ancona:

- 1) la garanzia della prossimità e della sussidiarietà, realizzata mediante il sistema dei recapiti periferici sul territorio;
- 2) l'introduzione del sistema del convenzionamento con gli enti locali ed in particolare con i Comuni, attuato dalla L.P. n. 32/1988, che è stata una piccola rivoluzione nella difesa civica trentina.

Il secondo convegno, sul tema della tutela dei diritti umani fondamentali, si è tenuto a Bologna ed in quella occasione il Difensore civico ha relazionato in merito ad alcune fattispecie trattate dall'Ufficio, che hanno coinvolto diritti inviolabili dell'uomo, in particolare la pari dignità ed uguaglianza dei cittadini, la libertà personale e di circolazione dell'individuo, nonché, da ultimo, la tutela della salute. Tutti diritti, questi, di rilievo costituzionale, che sono oggetto di attenzione anche in ambito europeo ed internazionale.

Con particolare favore abbiamo, poi, accolto nel decorso anno 2011 la richiesta di collaborazione avanzata da una studentessa della facoltà di giurisprudenza dell'Università degli studi di Trento, che ha chiesto il

contributo dell'ufficio nella redazione di una **tesi di laurea sul Difensore civico**; tema, questo, che può divenire argomento di interesse accademico, nell'ambito degli studi giuridici sul sistema amministrativo di tutela dei diritti. L'elaborato, incentrato sulla figura del Difensore civico regionale in Italia, dedica uno spazio rilevante all'esperienza del Difensore civico trentino, dalle sue origine storiche ad oggi, e riporta in appendice una breve intervista al Difensore in carica.

Da ultimo, si ricorda un'iniziativa informativa di **una Emittente regionale del Nordest** - di Padova – che ha **intervistato l'ufficio del Difensore civico** trentino, nelle persone del Difensore civico stesso, Raffaello Sampaolesi, e del direttore, Maria Ravelli, in relazione ad un interessante caso di cui ci si era occupati tempo addietro, riguardante la tutela dei diritti umani fondamentali a favore di cittadini disabili; intervista che ha formato oggetto di uno specifico servizio televisivo.

Si tratta, dunque, di iniziative tutte preziose per una informazione più capillare sui servizi resi dall'ufficio, servizi che tutti i cittadini dovrebbero conoscere.

## Appendice





CONSIGLIO DELLA PROVINCIA AUTONOMA DI TRENTO

## **UFFICIO DEL DIFENSORE CIVICO**

*Garante dei minori*

### **DIFESA CIVICA E GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA: RAPPORTI SUL PIANO OPERATIVO**

Fondamentalmente si ravvisa l'esigenza di analizzare in quale modo il difensore civico si collochi nella complessa rete delle tutele – amministrative e giurisdizionali – disciplinata dal nostro ordinamento e come il suo ruolo si affianchi a quello svolto da istituzioni giuridiche di più consolidata tradizione, consentendo talvolta di evitare il ricorso agli strumenti contenziosi e favorendo così composizioni bonarie dei conflitti grazie alle logiche della persuasione, della mediazione e della conciliazione. Trattasi di analisi che va preceduta da alcune considerazioni di carattere generale sulla Difesa civica.

Devesi osservare “in primis” che quello della Difesa civica è un Istituto che, a differenza di quanto avvenuto nella maggior parte dei paesi europei, incontra tuttora difficoltà di impianto nell'ordinamento giuridico e nell'architettura istituzionale della nostra Repubblica. In Italia, soprattutto a livello nazionale, la difesa civica istituzionale è tuttora percepita come parte atipica, per non dire anomica e marginale, della cultura e della prassi giuridica, tanto che si stenta a varare una legge istitutiva del Difensore civico nazionale. Manca infatti nel nostro Paese la necessaria, naturale apicalità della Difesa civica, che si faccia carico di coordinare la rete dei Difensori civici esistente a



livello regionale e locale, di tenerla ancorata all'humus dei diritti umani e di rappresentarla in sede internazionale in un corretto rapporto di scala con l'ordine di grandezza degli specifici programmi ed organismi delle istituzioni multilaterali, intergovernative e sopranazionali.

Ciò posto, deve essere osservato che la Difesa civica non svolge un ruolo di sussidiarietà rispetto alla giustizia amministrativa, atteso che la stessa pertiene all'area costituzionalmente rilevante della protezione dei diritti fondamentali della persona, oltretutto dei diritti soggettivi ed interessi diffusi. E', per sua stessa natura, "istituzione dei diritti umani", proclamata, teorizzata ed insistentemente raccomandata come tale, soprattutto a partire dal 1993, dalle Nazioni Unite e, per quanto riguarda i paesi europei, dal Consiglio d'Europa, dall'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa e dalla stessa Unione Europea. Il Difensore civico è il "defensor civitatis", nel senso che è deputato a promuovere e proteggere, in via stragiudiziale, i diritti ed interessi di tutti coloro che risiedono in un determinato territorio nei loro rapporti con le pubbliche amministrazioni. Svolge pertanto la funzione di assertore di legalità sostanziale ed agisce, diversamente dalla magistratura (amministrativa ed ordinaria), "ante factum" cioè in prevalente ottica di prevenzione. Il principio di costante riferimento, come prima accennato, è quello della centralità della persona, quindi della priorità dei suoi bisogni vitali, siano questi formalizzati in diritti umani fondamentali oppure in diritti soggettivi ovvero in interessi legittimi o interessi diffusi.

Va inoltre evidenziata la "ratio" fondante della difesa civica, la quale più che in termini di antidoto alla "malamministrazione", si spiega in termini di controllo tecnico della macchina sempre più complessa delle pubbliche amministrazioni (Stato ed Enti di governo locale). La funzione del Difensore civico è essenzialmente svolta "ad adiuvandum" sia dei cittadini che delle pubbliche amministrazioni, non già per sanzionare gli uni e le altre. La missione del Difensore civico è pertanto quella di favorire lo sviluppo di una corretta amministrazione, quale elemento essenziale di buon governo, nel senso di incentivare la trasparenza, la tempestività d'azione, lo spirito di servizio, l'equità e la concreta aderenza ai bisogni reali dei cittadini.

Rilevasi altresì che il potere esercitato dal Difensore civico è un potere c.d. “leggero”, fatto di persuasione, di dialogo, di mediazione, di tempestività, spesso più efficace del potere di sanzione e di coercizione. E’ di tutta evidenza che per l’efficacia del “potere leggero” sono importanti, anzi determinanti, le qualità professionali dell’Ufficio e la sua autorevolezza per poter svolgere in modo ottimale i compiti di mediatore, di organo di conoscenza, di controllore etico dei comportamenti nel settore pubblico, nonché di facilitatore di buon governo degli enti che gestiscono appunto pubblici poteri.

Alla stregua delle su esposte argomentazioni, può sostanzialmente definirsi il Difensore civico quale organo di garanzia sia dei diritti e delle fondate aspettative dei cittadini nei confronti delle Pubbliche amministrazioni, sia dei principi costituzionalmente garantiti dell’imparzialità e del buon andamento dell’azione amministrativa.

Certamente, i caratteri della gratuità, dell’informalità, della facile accessibilità che connotano l’Istituto favoriscono il contatto con i cittadini, mettendo agevolmente a loro disposizione rimedi di più semplice ed immediata attivabilità: talvolta è sufficiente una precisa informazione sulle regole che sono state applicate dall’Amministrazione, colmando l’asimmetria informativa che spesso caratterizza i rapporti tra quest’ultima ed i soggetti privati; in altri casi, è invece necessaria un’azione di composizione conciliativa al fine di sanare il conflitto già in atto tra il cittadino e la pubblica amministrazione attraverso una forma di intervento che non si sovrappone a quella degli organi di giustizia amministrativa, proprio in virtù della sua sostanziale diversità di azione posta appunto su un piano diverso da quello dei tradizionali rimedi giurisdizionali.

Va infatti precisato che tale intervento può essere sollecitato non solo nei casi non suscettibili di altre forme di garanzia (qualora, di fatto, il cittadino sia portatore di semplici aspettative e non di diritti soggettivi o di interessi legittimi), ma anche laddove il cittadino possa avvalersi dei ricorsi giurisdizionali, ma preferisca esperire un tentativo in via bonaria prima di adire le vie giudiziarie oppure - ed è quanto spesso accade - proprio perché non intende seguire tali vie.

Occorre specificatamente evidenziare, sul tema oggetto della presente analisi, che la materia che rende analoghe le funzioni del Difensore civico a quelle dei Tribunali amministrativi regionali, seppure in ambiti diversi (amministrativo per il primo e giurisdizionale per i secondi), è quella del diritto all'accesso dei cittadini agli atti delle Pubbliche amministrazioni ai sensi degli artt. 25, 4 c. della L. 241/1990 e 32 della L.P. 23/1992. Ciò, in quanto tale disciplina legislativa prevede la possibilità per l'interessato di presentare un primo ricorso al Difensore civico, con sospensione dei termini, fermo restando che nel caso in cui persista la decisione della Pubblica amministrazione di rigetto dell'istanza, l'interessato stesso possa procedere in sede contenziosa di fronte al Giudice amministrativo.

Concludendo, in attesa di una razionalizzazione legislativa che statuisca a livello nazionale i principi e gli strumenti irrinunciabili della rete dei Difensori civici provinciali oggi presenti in Italia (va ricordato che quelli comunali sono stati aboliti con la legge finanziaria del 2010), l'impegno del Difensore civico quale organo di garanzia è quello di fornire ai cittadini assistenza e tutela nei loro rapporti con gli enti pubblici nel comune sforzo di assicurare imparzialità e buon andamento del loro agire.

IL DIFENSORE CIVICO  
GARANTE DEI MINORI  
- Avv. Raffaello Sampaolesi -

Trento, aprile 2012

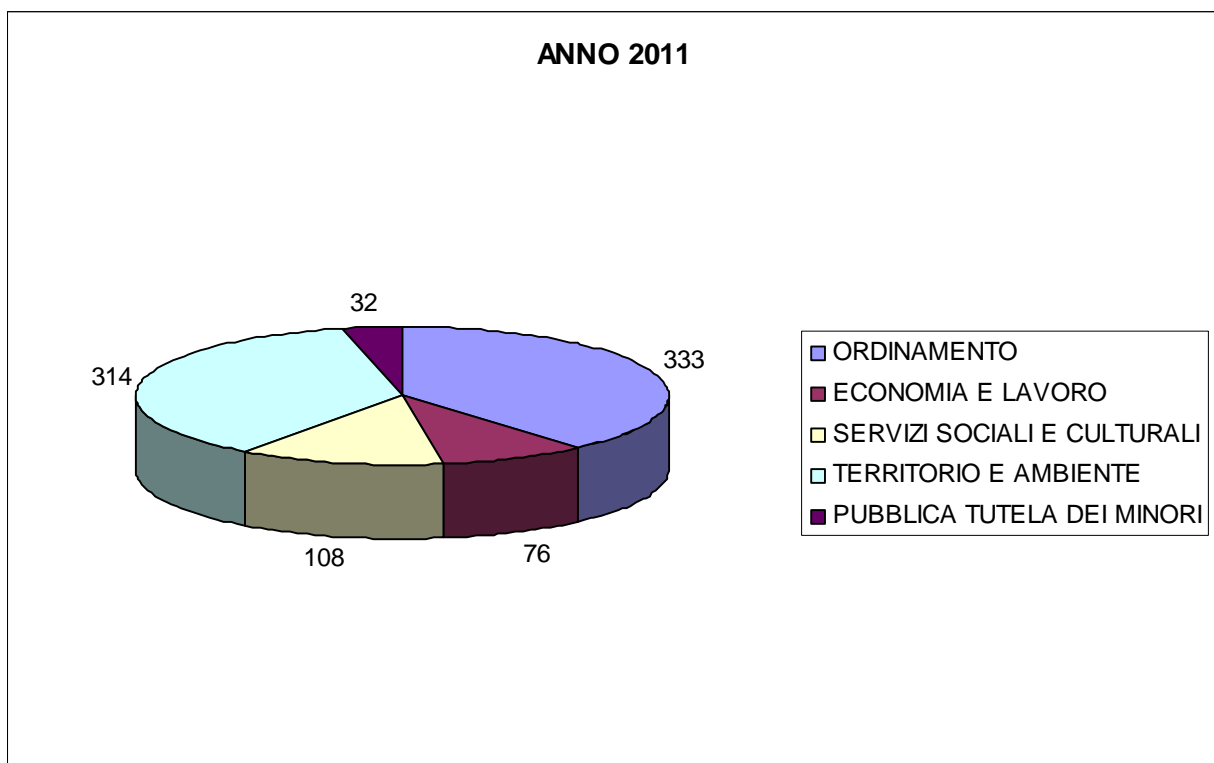
## SCHEDA RIASSUNTIVA DELL'ATTIVITA' SVOLTA

TOTALE FASCICOLI				
CON RIFERIMENTO ALLE MODALITA' DI TRATTAZIONE	CON RIFERIMENTO ALL'ENTE COINVOLTO			TOTALE
	FASCICOLO SOGGETTO A COMPETENZA	FASCICOLO NON SOGGETTO A COMPETENZA	PRIVATI	
Intervento verbale	67	7	0	74
Intervento scritto	380	36	0	416
Informazioni in ufficio	285	33	55	373
<b>TOTALE</b>	<b>732</b>	<b>76</b>	<b>55</b>	<b>863</b>

## ESITO DEI FASCICOLI

ESITO DEI FASCICOLI CON INTERVENTO	N. FASCICOLI	%
Informazioni	250	51 %
Favorevoli	180	37 %
Negative	8	2 %
Mancata risposta	2	0 %
In corso	50	10 %
<b>TOTALE</b>	<b>490</b>	<b>100 %</b>

## SETTORI DI INTERVENTO



## ARGOMENTO DEI RICORSI

<b>N° FASCICOLI</b>	
<b>1 – ORDINAMENTO</b>	<b>Tot. 332</b>
1.1 – elezioni	0
1.2 - referendum e iniziative popolari	0
1.3 - enti pubblici	0
1.4 - enti locali	9
1.5 - organizzazione e personale	39
1.6 - attività amministrativa-procedimento	8
1.7 - trasparenza-rapporti col cittadino	32
1.8 - servizi pubblici	7
1.9 - documenti e atti	42
1.10 - libro fondiario e catasto	15
1.11 - contratti-contabilità	11
1.12 - tributi-tariffe	62
1.13 - beni pubblici	15
1.14 - giurisdizione civile	56
1.15 - giurisdizione penale	4
1.16 - sanzioni amministrative	32
1.17 - diritto e rapporti internazionali	0
<b>2 - ECONOMIA E LAVORO</b>	<b>Tot. 76</b>
2.1 - lavoro collocamento	9
2.2 - previdenza e assicurazioni sociali	26
2.3 – agricoltura	8
2.4 – zootecnia	0
2.5 – foreste	4
2.6 - usi civici	1
2.7 – credito	0
2.8 - miniere, cave e acque minerali	3
2.9 – energia	2

	<b>N° FASCICOLI</b>
2.10 – industria	0
2.11 – artigianato	2
2.12 – commercio	5
2.13 - esercizi pubblici	1
2.14 – turismo	1
2.15 - immigrazione ed emigrazione	14
<b>3 - SERVIZI SOCIALI E CULTURALI</b>	<b>Tot. 109</b>
3.1 - assistenza e volontariato	34
3.2 – sanità	25
3.3 - igiene e sicurezza pubblica	19
3.4 - scuola e istruzione	10
3.5 - formazione professionale	1
3.6 - scuola dell'infanzia e asili nido	7
3.7 - sport e attività ricreative	7
3.8 - beni e attività culturali	6
3.9 - minoranze etniche e linguistiche	0
<b>4 - TERRITORIO E AMBIENTE</b>	<b>Tot. 314</b>
4.1 – urbanistica	111
4.2 – espropriazioni	27
4.3 - acque pubbliche e opere idrauliche	4
4.4 - opere pubbliche	32
4.5 - protezione civile	1
4.6 - edilizia abitativa	55
4.7 - trasporti-viabilità-diritto della strada	61
4.8 - tutela dell'ambiente e del paesaggio	6
4.9 – inquinamento	11
4.10 - tutela della flora e della fauna, caccia e pesca	6
<b>5 - PUBBLICA TUTELA DEI MINORI</b>	<b>32</b>
<b>TOTALE</b>	<b>863</b>

## SEDE DI RACCOLTA DELLE RICHIESTE

COMUNITA'	FASCICOLI PER SEDE PERIFERICA DI RACCOLTA
ALTA VALSUGANA E BERSNTOL	16
ALTO GARDA E LEDRO	29
DEL PRIMIERO	5
GENERAL DE FASCIA	5
ROITALIANA-KONGSBERG)	8
VAL DI FIEMME	22
VALLAGARINA	46
VALLE DI CEMBRA)	3
VALLE DI NON	24
VALLE DI SOLE	6
VALLI GIUDICARIE	21
VALSUGANA E TESINO	20
TERRITORIO VALLE DELL'ADIGE	658
<b>TOTALE</b>	<b>863</b>



## PERIODI DI RACCOLTA DELLE RICHIESTE

MESE	FASCICOLI ATTIVATI	%
Gennaio	58	7
Febbraio	80	9
Marzo	93	11
Aprile	68	8
Maggio	83	10
Giugno	84	10
Luglio	73	8
Agosto	75	9
Settembre	70	8
Ottobre	63	7
Novembre	69	8
Dicembre	47	5
<b>TOTALE</b>	<b>863</b>	<b>100</b>

## TEMPI DI RISPOSTA AI SINGOLI INTERVENTI

TEMPI DI RISPOSTA DELL'INTERVENTO	%
Fino a 15 giorni	14
1 mese	27
2 mesi	26
3 mesi	9
Più di 3 mesi	16
Senza Risposta	7
<b>Totale</b>	<b>100</b>
Fascicoli con sollecito	20

**RIPARTIZIONE FASCICOLI PER AMMINISTRAZIONI  
INTERESSATE**

ENTI INTERESSATI	N. fascicoli anno 2011
<b>PROVINCIA ED ENTI STRUMENTALI</b>	
ASSESSORATO ALL'AGRICOLTURA, FORESTE, TURISMO E PROMOZIONE	1
ASSESSORATO ALLA CULTURA RAPP. EUROPEI E COOP.	1
ASSESSORATO ALL'ISTRUZIONE E SPORT	3
ASSESSORATO AI LAVORI PUBBLICI, AMBIENTE E TRASPORTI	3
ASSESSORATO ALLA SALUTE E POLITICHE SOCIALI	7
ASSESSORATO ALLA SOLIDARIETA' INTERNAZIONALE E ALLA CONVIVENZA	1
DIPARTIMENTO BENI E ATTIVITA' CULTURALI	1
DIPARTIMENTO INDUSTRIA ARTIGIANATO E MINIERE	1
DIPARTIMENTO INNOVAZIONE RICERCA E ICT	1
DIPARTIMENTO ISTRUZIONE, UNIVERSITA' E RICERCA	4
DIPARTIMENTO ORGANIZZAZIONE PERSONALE E AFFARI GENERALI	1
DIPARTIMENTO PROTEZIONE CIVILE E INFRASTRUTTURE	1
DIPARTIMENTO RISORSE FORESTALI E MONTANE	1
DIPARTIMENTO TURISMO COMMERCIO PROMOZIONE E INTERNAZIONALIZZAZIONE	1
AGENZIA DEL LAVORO	5
AGENZIA PER LA DEPURAZIONE	1
AGENZIA PER I SERVIZI	1
AGENZIA PROVINCIALE PER LA PROTEZIONE DELL'AMBIENTE	4
AGENZIA PRVINCIALE PER LA RAPPRESENTANZA NEGOZIALE	1
AGENZIA PROVINCIALE PER L'ASSISTENZA E LA PREVIDENZA INTEGRATIVA	12
AGENZIA PROVINCIALE PER L'ENERGIA	2
AGENZIA PROVINCIALE PER L'INCENTIVAZIONE DELLE	2

ATTIVITA' ECONOMICHE	
SERVIZIO ANTINCENDI E PROTEZIONE CIVILE	3
SERVIZIO ATTIVITA' CULTURALI	1
SERVIZIO AUTONOMIE LOCALI	10
SERVIZIO AZIENDE AGRICOLE E TERRITORIO RURALE	1
SERVIZIO BACINI MONTANI	5
SERVIZIO CATASTO	9
SERVIZIO CONSERVAZIONE DELLA NATURA E VALORIZZAZIONE AMBIENTALE	2
SERVIZIO ECONOMIA E PROGRAMMAZIONE SANITARIA	1
SERVIZIO ENERGIA	1
SERVIZIO ESPROPRIAZIONI E GESTIONI PATRIMONIALI	7
SERVIZIO FORESTE E FAUNA	9
SERVIZIO GEOLOGICO	2
SERVIZIO GESTIONE RISORSE UMANE DELLA SCUOLA E DELLA FORMAZIONE	6
SERVIZIO GESTIONE STRADE	18
SERVIZIO IMPIANTI A FUNE	1
SERVIZIO INDUSTRIA	1
SERVIZIO INFRASTRUTTURE STRADALI E FERROVIARIE	5
SERVIZIO LAVORO	3
SERVIZIO LIBRO FONDIARIO	6
SERVIZIO MOTORIZZAZIONE CIVILE	4
SERVIZIO PER IL PERSONALE	6
SERVIZIO POLITICHE PER IL RISANAMENTO DEI SITI INQUINANTI E DIGESTIONE DEI RIFIUTI	1
SERVIZIO POLITICHE SOCIALI ED ABITATIVE	9
SERVIZIO PREVENZIONE RISCHI	1
SERVIZIO SCUOLA DELL'INFANZIA, ISTRUZIONE E FORMAZIONE PROFESSIONALE	2
SERVIZIO SEGRETERIA DELLA GIUNTA ED ELETTORALE	2
SERVIZIO SEMPLIFICAZIONE AMMINISTRATIVA	1
SERVIZIO TRASPORTI PUBBLICI	8
SERVIZIO TURISMO	2
SERVIZIO URBANISTICA E TUTELA DEL PAESAGGIO	12
SERVIZIO UTILIZZAZIONE DELLE ACQUE PUBBLICHE	3
SERVIZIO VIGILANZA E PROMOZIONE ATTIVITA' AGRICOLA	6
SOPRINTENDENZA PER I BENI LIBRARI E ARCHEOLOGICI	1
CONSIGLIERA DI PARITA'	2

CONSIGLIO AUTONOMIE SCOLASTICHE E FORMATIVE	2
CONSIGLIO PROVINCIALE-COMITATO PROVINCIALE PER LE COMUNICAZIONI	1
AZIENDA PROVINCIALE PER I SERVIZI SANITARI	39
FONDAZIONE MACH SAN MICHELE ALL'ADIGE	1
INCARICO SPECIALE PER LA REALIZZAZIONE GRANDI EVENTI	1
ISTITUTO COMPRESIVO ALDENO-MATTARELLO	1
ISTITUTO COMPRESIVO DI CEMBRA	1
ISTITUTO COMPRESIVO RIVA 2	1
ISTITUTO COMPRESIVO TRENTO 4	1
ISTITUTO COMPRESIVO TRENTO 5	1
ISTITUTO COMPRESIVO TRENTO 6	1
ISTITUTO SUPERIORE ROSMINI TRENTO	
ISTITUTO SUPERIORE TAMBOSI TRENTO	1
ISTITUTO TECNICO FONTANA ROVERETO	1
ITEA	38
LICEO FILZI ROVERETO	1
OPERA UNIVERSITARIA TRENTO	1
SCUOLA DELL'INFANZIA DI LAVIS	1
SCUOLA MATERNA ROMANI-DE MOLL	1
TRENTO SPA	2
TRENTINO RISCOSSIONI SPA	2
TRENTINO TRANSPORTI SPA	1
<b>REGIONE AUTONOMA TRENTINO-ALTO ADIGE</b>	<b>3</b>
<b>COMUNI TRENTINI</b>	
COMUNE DI ALA	7
COMUNE DI ALBIANO	8
COMUNE DI ALDENO	1
COMUNE DI AMBLAR	1
COMUNE DI ANDALO	1
COMUNE DI ARCO	3
COMUNE DI AVIO	4
COMUNE DI BASELGA DI PINE'	8
COMUNE DI BEDOLLO	7
COMUNE DI BESENELLO	2

COMUNE DI BIENO	1
COMUNE DI BLEGGIO SUPERIORE	2
COMUNE DI BOLBENO	1
COMUNE DI BONDONE	1
COMUNE DI BORGO VALSUGANA	8
COMUNE DI BOSENTINO	1
COMUNE DI BREGUZZO	1
COMUNE DI BRENTONICO	4
COMUNE DI CADERZONE	1
COMUNE DI CALAVINO	2
COMUNE DI CALCERANICA AL LAGO	2
COMUNE DI CALDES	1
COMUNE DI CALDONAZZO	9
COMUNE DI CAMPITELLO DI FASSA	2
COMUNE DICAMPODENNO	2
COMUNE DI CANAL SAN BOVO	1
COMUNE DI CARANO	2
COMUNE DI CARISOLO	1
COMUNE DI CARZANO	3
COMUNE DI CASTELLO-MOLINA DI FIEMME	4
COMUNE DI CASTELLO TESINO	5
COMUNE DI CASTELNUOVO	1
COMUNE DI CAVEDAGO	7
COMUNE DI CAVEDINE	2
COMUNE DI CEMBRA	1
COMUNE DI CENTA SAN NICOLO'	2
COMUNE DI CIMEGO	1
COMUNE DI CIMONE	6
COMUNE DI CIVEZZANO	5
COMUNE DI CLES	2
COMUNE DI COMANO TERME	3
COMUNE DI COMMEZZADURA	2
COMUNE DI CONDINO	1
COMUNE DI COREDO	1
COMUNE DI CROVIANA	1
COMUNE DI DAIANO	1
COMUNE DI DIMARO	1
COMUNE DI DORSINO	1
COMUNE DI DRENA	1
COMUNE DI DRO	3
COMUNE DI FAEDO	1

COMUNE DI FAVER	1
COMUNE DI FIAVE'	4
COMUNE DI FIERA DI PRIMIERO	1
COMUNE DI FLAVON	3
COMUNE DI FOLGARIA	1
COMUNE DI FONDO	2
COMUNE DI FRASSILONGO	5
COMUNE DI GIOVO	5
COMUNE DI GIUSTINO	1
COMUNE DI GRAUNO	3
COMUNE DI GRUMES	1
COMUNE DI IMER	2
COMUNE DI ISERA	1
COMUNE DI IVANO FRACENA	1
COMUNE DI LAVARONE	1
COMUNE DI LAVIS	9
COMUNE DI LEDRO	6
COMUNE DI LEVICO TERME	3
COMUNE DI LONA LASES	2
COMUNE DI MALE'	1
COMUNE DI MALOSCO	1
COMUNE DI MAZZIN	3
COMUNE DI MEZZOCORONA	2
COMUNE DI MEZZOLOMBARDO	7
COMUNE DI MOENA	2
COMUNE DI MOLINA DI LEDRO	1
COMUNE DI MONCLASSICO	1
COMUNE DI MONTAGNE	1
COMUNE DI MORI	5
COMUNE DI NAGO TORBOLE	3
COMUNE DI NAVE SAN ROCCO	1
COMUNE DI NOGAREDO	2
COMUNE DI NOMI	2
COMUNE DI PALU' DEL FERSINA	3
COMUNE DI PANCHIA'	1
COMUNE DI PEIO	2
COMUNE DI PELLIZZANO	2
COMUNE DI PERGINE VALSUGANA	9
COMUNE DI PIEVE DI BONO	3
COMUNE DI PIEVE TESINO	2
COMUNE DI PINZOLO	1

COMUNE DI POMAROLO	1
COMUNE DI POZZA DI FASSA	1
COMUNE DI PREDAZZO	6
COMUNE DI RABBI	1
COMUNE DI RIVA DEL GARDA	5
COMUNE DI RONCEGNO	1
COMUNE DI RONCONE	2
COMUNE DI RONZO CHIENIS	2
COMUNE DI ROVERE' DELLA LUNA	3
COMUNE DI ROVERETO	20
COMUNE DI SAN MICHELE ALL'ADIGE	2
COMUNE DI SANZENO	3
COMUNE DI SARNONICO	2
COMUNE DI SCURELLE	2
COMUNE DI SEGONZANO	1
COMUNE DI SFRUZ	1
COMUNE DI SMARANO	1
COMUNE DI SOVER	1
COMUNE DI SPORMINORE	1
COMUNE DI STENICO	1
COMUNE DI STORO	2
COMUNE DI STREMBO	1
COMUNE DI STRIGNO	1
COMUNE DI TAIIO	1
COMUNE DI TELVE	2
COMUNE DI TENNA	1
COMUNE DI TENNO	7
COMUNE DI TERLAGO	1
COMUNE DI TERRAGNOLO	2
COMUNE DI TESERO	5
COMUNE DI TIONE DI TRENTO	2
COMUNE DI TORCEGNO	3
COMUNE DI TRAMBILENO	1
COMUNE DI TRENTO	72
COMUNE DI TRES	1
COMUNE DI VALFLORIANA	2
COMUNE DI VALLARSA	3
COMUNE DI VATTARO	2
COMUNE DI VERMIGLIO	1
COMUNE DI VEZZANO	1
COMUNE DI VIGO RENDENA	2

COMUNE DI VIGOLO VATTARO	6
COMUNE DI VILLA LAGARINA	2
COMUNE DI VOLANO	1
COMUNE DI ZAMBANA	3
COMUNE DI ZUCLO	1
COMANDO DI POLIZIA INTERCOMUNALE ALTO GARDA E LEDRO	1
POLIZIA LOCALE INTERCOMUNALE DI DRO	1
POLIZIA MUNICIPALE FIEMME	2
<b>ALTRI ENTI E SOCIETA' DI SERVIZIO IN AMBITO PROVINCIALE</b>	
AMNU PERGINE VALSUGANA	2
AUTOSTRADA PER L'ITALIA SPA	1
AZIENDA SPECIALE DI IGIENE AMBIENALE LAVIS	2
CASE DI RIPOSO LOCALI	8
COMPRESORIO VALLE DELL'ADIGE	4
COMUNITA' ALTO GARDA E LEDRO	1
COMUNITA' ALTA VALSUGANA BERSNTOL	6
COMUNITA' DELLA ROTALIANA	1
COMUNITA' DELLA VAL DI NON	6
COMUNITA' DELLA VALLE DI SOLE	2
COMUNITA' DELLE GIUDICARIE	2
COMUN GENERAL DE FASCIA	1
COMUNITA' TERRITORIALE DELLA VAL DI FIEMME	1
COMUNITA' VALLAGARINA	3
COMUNITA' VALSUGANA E TESINO	6
CONSORZIO DEI COMUNI TARENTINI	2
CONSORZI IRRIGUI E DI MIGLIORAMENTO FONDIARIO	3
DOLOMITI ENERGIA SPA	1
E.S. Co. BIM e COMUNI DEL CHIESE SPA	1
FEDERAZIONE PROVINCIALE SCUOLE MATERNE	2
FIEMME SERVIZI SPA	2
SET SPA	2
TRIBUNALE DI TRENTO	1
TRIBUNALE PER I MINORI DI TRENTO	5
UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI TRENTO	2
<b>UFFICI PERIFERICI DELLO STATO E SOCIETA' DI SERVIZI NAZIONALI DI COMPETENZA</b>	
ACI	3



AGENZIA DELLE ENTRATE	9
CASA CIRCONDARIALE DI TRENTO	1
CARABINIERI	1
COMMISSARIATO DEL GOVERNO	19
EQUITALIA NOMOS SPA	10
INAIL	2
INPDAP	3
INPS	14
POSTE ITALIANE SPA	4
PUBBLICO REGISTRO AUTOMOBILISTICO	3
QUESTURA	2
RAI	2
TELE TU SPA	1
TELECOM ITALIA SPA	2
TRENITALIA SPA	1
<b>AMMINISTRAZIONI EXTRAPROVINCIALI NON DI COMPETENZA</b>	
AGENZIA DELLE ENTRATE	1
COMUNI	4
PREFETTURE	2
PUBBLICO REGISTRO AUTOMOBILISTICO TRAPANI	1
REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA	1
UNIVERSITA' DEGLI STUDI DELL'AQUILA	1
<b>AMMINISTRAZIONI CENTRALI DELLO STATO</b>	
AMBASCIATE ITALIANE ALL'ESTERO	12
INPDAP	1
INPS	1
MINISTERI	4
<b>SOGGETTO PRIVATO</b>	
	<b>54</b>
<b>ENTI VARI</b>	
	<b>15</b>

## ENTI FORMALMENTE CONTATTATI CON INTERVENTO

ENTI	NUMERO INTERVENTI
<b>ENTI SOGGETTI A COMPETENZA</b>	
Provincia autonoma di Trento	170
Enti con delega ed Enti prov e locali di servizio	63
Amm periferiche Stato-Enti di servizio nazionali	43
Enti convenzionati	292
<b>TOTALE ENTI SOGGETTI A COMPETENZA</b>	<b>568</b>
<b>ENTI NON SOGGETTI A COMPETENZA</b>	
Enti non convenzionati	51
Amministrazioni centrali dello stato	12
Enti vari	9
Amm ed Enti erogatori di servizi NC	12
Regione Trentino Alto Adige	1
<b>TOTALE ENTI NON SOGGETTI A COMPETENZA</b>	<b>85</b>
<b>SOGGETTO PRIVATO</b>	<b>0</b>
<b>TOTALE GENERALE</b>	<b>653</b>

