



CONSIGLIO DELLA PROVINCIA AUTONOMA DI TRENTO

*UFFICIO DEL DIFENSORE CIVICO
GARANTE DEI MINORI*

*RELAZIONE
ANNO 2013*

“Dipenderai meno dal futuro se avrai in pugno il presente”
L. Anneo Seneca

Collaborano con il Difensore civico – Garante dei Minori, Daniela Longo:

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

Testo di Saverio Agnoli

Signor Presidente

Signori Consiglieri,

ho il piacere di presentare, come previsto dalla legge provinciale 20 dicembre 1982 n. 28, quella che per me, di recente nominata alla funzione, è la prima relazione annuale dell'Ufficio del Difensore Civico.

Inevitabilmente in questa occasione illustrerò l'attività svolta dal mio predecessore, l'avv. Sampaolesi, ricordando come l'ausilio del medesimo e di tutto il personale dell'Ufficio mi abbia agevolato nella comprensione delle questioni e delle problematiche affrontate nel corso del 2013, oltreché negli anni precedenti.

Debbo rilevare che un punto assolutamente critico, che desta spesso sospetto nei cittadini, da anni, è la carenza di trasparenza nella gestione delle informazioni, anche laddove la successiva verifica dei fatti dimostri la bontà degli atti e la corretta lettura dei fatti inerenti.

Tale difficoltà di comprensione dell'attività pubblica, sia a livello scritto che orale, ha senz'altro contribuito ad allungare le distanze, nel tempo, fra Amministrazione pubblica e cittadini, portando agli esiti dell'attuale situazione, generalizzata, che potremmo definire di diffidenza preventiva.

Per tale motivo è emersa l'importanza dell'attività di questo Ufficio nel fornire informazioni utili, a tutti i livelli, sia in chiave di semplice chiarimento dell'accaduto, che in funzione deflattiva di potenziali

contenziosi.

E proprio per valorizzare tale attività in questa relazione è stato dedicato un ampio spazio al tema delle informazioni, ritenuto anche dalla sottoscritta un aspetto importante nella gestione della res publica.

D'altro canto va rilevato che l'attuale panorama legislativo non aiuta né i cittadini, né gli operatori della Pubblica Amministrazione, con il risultato che spesso le persone che si rivolgono al nostro Ufficio, sono disorientate.

Ignorano se un diritto spetti loro effettivamente e purtroppo, per tale confusione, incorrono in errori irrimediabili, che rendono difficile un intervento efficace, in quanto sovente tardivo.

Auspico, con riguardo a questa problematica, che tutte le Amministrazioni locali si facciano carico di semplificare le procedure ed i provvedimenti di propria competenza, al fine di renderli veramente accessibili al comune cittadino.

Spero infine che la popolazione trentina possa avere l'occasione di conoscere le opportunità di aiuto fornite dal nostro Ufficio, attivandosi in tempo utile per le richieste del caso ed in questo campo metterò il mio personale impegno per diffondere ancora di più la conoscenza della difesa civica.

Eguualmente, ritengo essenziale potenziare, nei limiti del possibile, anche il ruolo di Garante dei Minori, essendo indispensabile intervenire e prevenire, nei contenuti di competenza, situazioni difficili

per bambini ed adolescenti, che, di fronte alla conquista di maggior libertà e indipendenza ad età sempre più precoci, possono purtroppo incorrere in difficoltà superiori alla loro reale capacità di gestione e di controllo.

Rimane ovviamente inalterato ogni sostegno alle difficili situazioni vissute dai cd. “figli contesi”, che costituisce il problema principale affrontato in questo periodo.

Ringrazio infine tutti i componenti del mio Ufficio, che mi hanno accolto a cuore aperto e mi hanno reso non solo gradevole, ma anche appassionante l'inizio di questa nuova attività.

Trento, giugno 2014

*Il Difensore Civico
Garante dei Minori
- Daniela Longo -*

INDICE

1) OSSERVAZIONI GENERALI SULLA FUNZIONE

▪ 1.1) I dati del 2013	pag. 9
▪ 1.2) La difesa civica	pag. 14
▪ 1.3) La classificazione dell'archiviazione delle pratiche.....	pag. 20
▪ 1.4) “Atti, informazioni”: il filtro e la funzione mediatrice anticipata del Difensore civico	pag. 21
▪ 1.5) “Atti, informazioni” una conclusione interna con esito favorevole o tendenzialmente favorevole	pag. 25
▪ 1.6) “Atti, informazioni”: gli interventi nei confronti della PA	pag. 30
▪ 1.7) Un ordinamento eccessivamente complesso.....	pag. 35

2) I SETTORI DELLA DIFESA CIVICA

▪ 2.1) I consorzi di miglioramento fondiario.....	pag. 40
▪ 2.2) ICEF: i contributi per l'edilizia.....	pag. 46
2.2.1) ICEF:ulteriori doglianze.....	pag. 48
▪ 2.3) Il settore della sanità e la cultura della motivazione.....	pag. 50
▪ 2.4) La legislazione urbanistica: il nodo della semplificazione	pag. 53
2.4.1) SCIA e DIA, profili critici: una semplificazione in superficie	pag. 53
2.4.2) Una spada di Damocle.....	pag. 57
2.4.3) Spostare in misura sensibile il carico burocratico dalla società alla PA.....	pag. 61
2.4.4) La concessione asseverata	pag. 63
▪ 2.5) L'ITEA.....	pag. 64
2.5.1) La trasparenza.....	pag. 64
2.5.2) Le assemblee”condominiali”	pag. 66

3) IL GARANTE DEI MINORI

▪ 3.1) <i>Considerazioni generali</i>	<i>pag. 68</i>
▪ 3.2) <i>Il Garante dei minori: funzioni sui generis di amministrazione attiva</i>	<i>pag. 70</i>
▪ 3.3) <i>Il Garante e la scuola</i>	<i>pag. 76</i>

1 OSSERVAZIONI GENERALI SULLA FUNZIONE

1.1 I dati del 2013

Premesso che in calce alla presente relazione si forniscono i dati statistici relativi all'attività dello scrivente Ufficio, per una più immediata percezione dei termini in campo è opportuno anticipare quantomeno i numeri essenziali del 2013, accompagnandoli con un breve commento esplicativo.

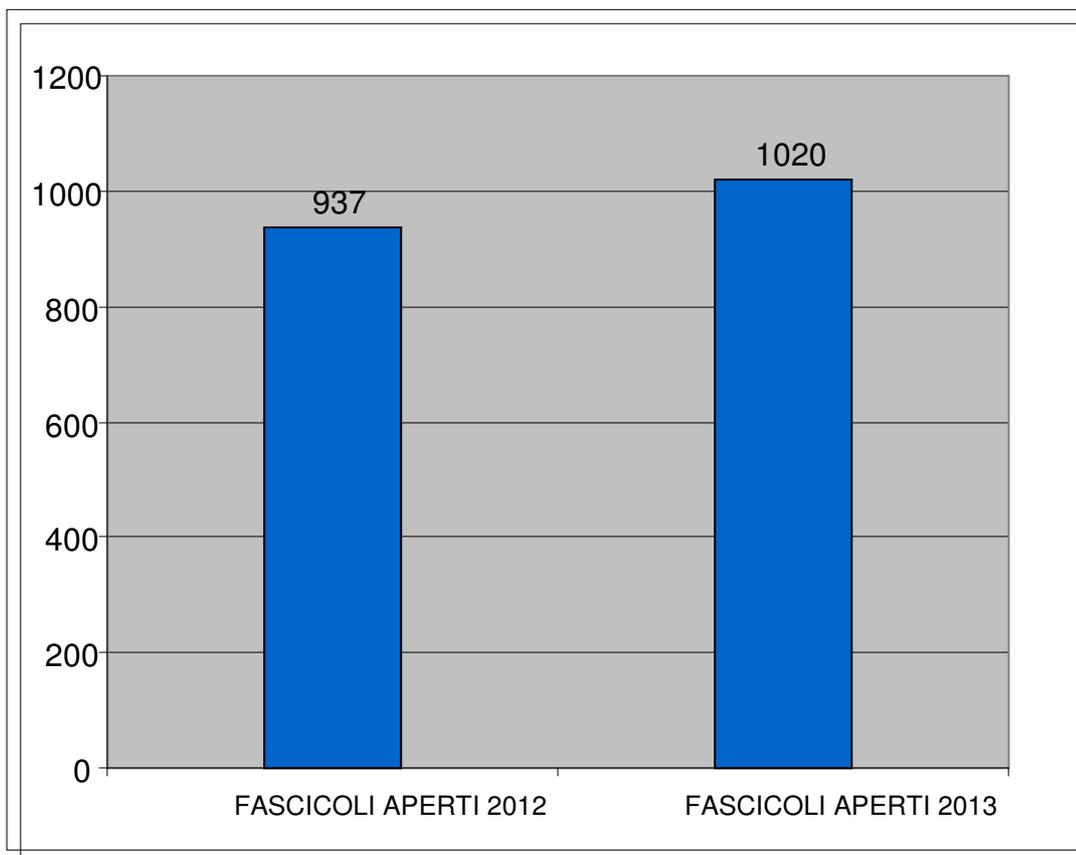
* Ebbene, come primo e più immediatamente percettibile dato, si osserva che il 2013 segnala una crescita dell'attività sull'anno precedente - il 2012 - in misura di poco inferiore al 9%.

Va detto che si tratta in effetti di un'oscillazione fisiologica, il cui valore, al di là del numero, suggerisce poco.

Oltre alla differenza matematicamente ponderabile, difatti, vi sono scostamenti operativi non apprezzabili dall'esterno, concernenti le difficoltà - sia sotto il profilo soggettivo, che sotto quello oggettivo - delle pratiche aperte, difficoltà che per ovvie ragioni possono acquisire una rilevanza superiore rispetto al nudo dato statistico e che al contempo si rivelano refrattarie, appunto, ad un tentativo di pesatura.

E' comunque innegabile che nel 2103 l'attività dell'Ufficio presenti un effettivo incremento di lavoro, in termini assoluti, rispetto all'anno precedente, ove si sommi cioè il dato statistico a quello della complessità delle pratiche.

La tabella di seguito riportata riassume icasticamente le sole differenze numeriche or ora accennate, sui due anni di riferimento.



* Altro aspetto che merita essere segnalato, concerne poi le modalità con cui viene contattato il Difensore civico.

La cifra delle richieste del 2013 mette in luce un notevole aumento delle istanze proposte tramite e-mail (132, contro le 73 del 2012) e suggerisce indubbiamente un progressivo aumento dell'importanza dei mezzi telematici.

Il che è vero, ma solo in parte.

Ciò che infatti è certo sul piano statistico - la crescita delle e-mail - non lo è necessariamente su quello della difesa civica materialmente

intesa: questi dati certificano infatti le modalità attraverso cui si attua la richiesta iniziale degli istanti.

Nella gestione di una pratica, peraltro, è del tutto ordinario che alla e-mail seguano contatti telefonici, domande di integrazione documentale, contatti di persona: insomma, attività ulteriori un cui puntuale monitoraggio sovverte il senso dei numeri grezzi, comprovando l'intramontabile importanza dell'interlocuzione fisica con gli istanti.

Il colloquio diretto - che è da sempre la forma tradizionale di approccio all'Ufficio del Difensore civico - garantisce non solo l'instaurarsi di una relazione umana, ma consente anche una più esauriente ed approfondita ricostruzione del caso su cui si dovrà lavorare.

L'utilità dei contatti attuati attraverso la rete non ne esce, in ogni caso, radicalmente svilita: la conclusione è piuttosto che trattasi di un'utilità (di regola) strumentale, accessoria.

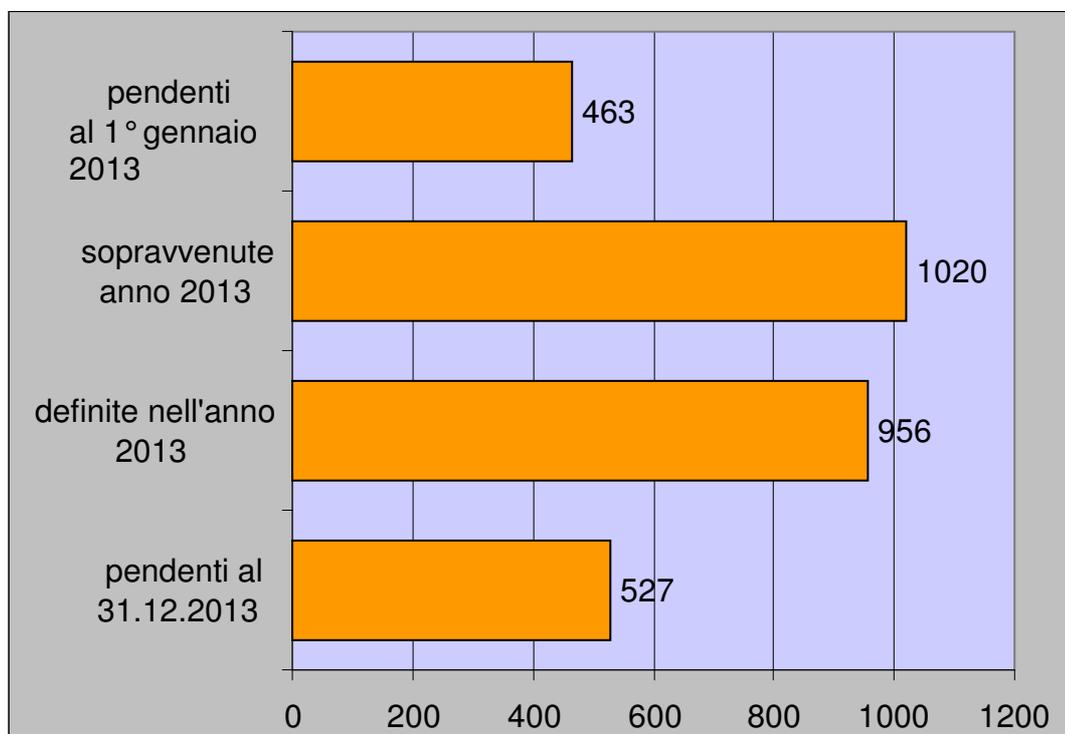
MODALITA' DI CONTATTO CON L'UFFICIO

TIPO	NUMERO
per appuntamento	797
per via telefonica	15
per posta ordinaria o fax	54
per posta elettronica	132

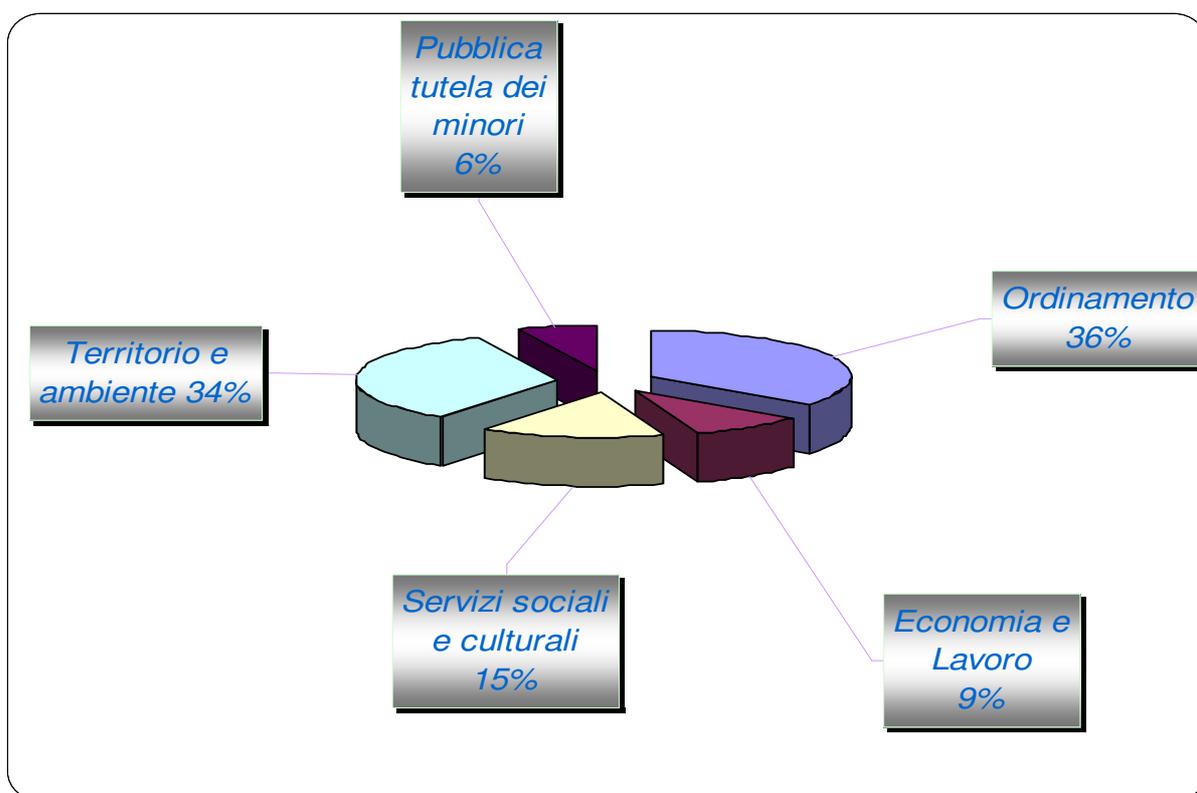
In definitiva, non si può prescindere dal fatto che la trattazione di un fascicolo, spesso articolata sul piano storico e/o giuridico, o quantomeno caratterizzata da articolazioni che sfuggono a chi non sia un giurista, postula sovente una fase di integrazione/approfondimento.

Come già in passato, si osserva inoltre che sono le stesse persone interessate a preferire apertamente, in linea di massima, il contatto diretto ottenuto attraverso la fissazione di un appuntamento con l'Ufficio.

* Con riguardo al 2013, il nuovo Difensore civico ha poi voluto spostare il fuoco dell'attenzione sui fascicoli dell'anno precedente (o degli anni precedenti) ancora in fase di trattazione: ciò permette di verificare che il carico di pratiche in atto non è semplicemente quello dell'esercizio di difesa civica in corso, ma si presenta come sensibilmente più frastagliato e consente di avere un quadro cronologico di dettaglio del periodo di riferimento.



* Circa infine la tipologia di pratiche aperte nel 2013, si confermano sostanzialmente i dati del 2012, con una lieve preminenza delle pratiche relative al macro-settore dell'ordinamento (trasparenza, tributi, lavoro pubblico, sanzioni amministrative, ecc.), rispetto a quelle relative all'ambiente ed al governo del territorio.



Il settore della **tutela dei minori**, come dimostra la surriportata rappresentazione grafica, è caratterizzato da numeri complessivamente modesti rispetto al carico dell'Ufficio.

Le pratiche relative ai minori, che costituiscono il 6% del totale, in termini numerici assommano a 64 nel corso del 2013.

Se da un lato questa risultanza giustifica appieno l'opzione del legislatore provinciale di incardinare tale funzione presso il Difensore civico, dall'altro non si può nascondere la necessità di

approfondire aspetti degni di riflessione circa le funzioni in parola, come si illustrerà più compiutamente nella sezione della presente relazione dedicata a questa materia.

1.2 La difesa civica

Un profilo che ordinariamente sfugge a chi consideri la figura del Difensore civico in termini astratti, è quello di un corretto inquadramento delle funzioni di questa istituzione.

Va in tal senso anticipato che in linea di principio si può ricondurre ad unità l'istituto in parola, individuandolo quale organo attivo a livello regionale, o provinciale, operante in posizione di terzietà a favore del cittadino, in un'ottica di garanzia e di controllo, sia pur *sui generis*, dell'attività amministrativa¹.

La diversa formulazione delle norme regionali in materia di difesa civica potrebbe in effetti suggerire l'idea che i vari Difensori siano dotati di poteri sensibilmente differenziati, e pertanto di capacità operative conseguentemente più o meno incisive.

Nella realtà delle cose, di contro, è piuttosto la concretezza del *modus operandi* dei Difensori civici delle varie Regioni ad

¹ La Corte costituzionale ritiene che il Difensore civico, “*indipendentemente da ogni qualificazione giuridica, generalmente è titolare di funzioni connesse alla tutela della legalità e della regolarità dell'azione amministrativa; funzioni in larga misura assimilabili a quelle di controllo, già spettanti, prima dell'abrogazione dell'art. 130 della Costituzione, ai comitati regionali di controllo*” (sent. 2005/167).

Si segnala inoltre la competenza del Difensore civico locale nei riguardi delle Amministrazioni periferiche dello Stato (art. 16 l. n. 127/1997).

evidenziare una difformità significativa fra chi interpreta la funzione in maniera più marcata e chi, invece, adotta un'esegesi più flebile.

Il che in effetti spiega anche perché sia così divaricata la percezione che gli stessi cittadini ed i *media* possono avere, ed hanno, dell'istituto in parola.

Con riguardo dunque alla realtà locale, per una tradizione consolidata negli anni e verificata nei rapporti con altre realtà del Paese, non appare eccessivo asserire che in Trentino la difesa civica è intesa in senso peculiarmente penetrante.

Volendo individuare le due posizioni estreme, la prassi dimostra in effetti che il Difensore civico può intendere in senso elementare la propria attività di garanzia e di controllo: viene attivato, in questa prospettiva, un procedimento affinché la Pubblica Amministrazione (PA) interpellata fornisca le proprie deduzioni, così garantendo - ed è già un dato positivo - un'interlocuzione effettiva con il cittadino istante.

Il pervenire ad un risultato chiarificatorio rappresenta in effetti il minimo comune denominatore di ogni possibile forma di difesa civica.

Giunti a questo passo, si apre la forbice fra una difesa forte, che contempi interlocuzioni e conclusioni dettagliate, in fatto ed in diritto; ed una difesa, si diceva, debole, che ottenuti gli elementi richiesti non pretenda di approfondire - o comunque agisca con modalità prive della necessaria nitidezza - le omissioni, di chiarire le zone oscure dell'azione amministrativa, di censurare, ove necessario, l'operato motivatamente ritenuto illegittimo della PA procedente.

Il criterio operativo di segnalazione delle disfunzioni, in altri termini, è teoricamente estensibile, o restringibile, anche se appare doveroso rammentare che sul piano teoretico una difesa civica degna del proprio nome non può non attuare, sia pur in fase stragiudiziale, una doverosa e puntuale valutazione giuridica delle controversie oggetto di segnalazione da parte del privato.

L'istituto della difesa civica assolve così una **duplice funzione**: una di **controllo** in ordine alla **legittimità** ed alla **trasparenza** dell'operato della PA; una seconda – di fatto ricompresa nel perimetro e nella sostanza della prima - di **osservatorio** sulla PA stessa.

Tanto premesso, si ritiene opportuno tentare di enucleare anzitutto, in breve, i motivi più rilevanti per cui in Trentino la difesa civica viene interpretata secondo un'accezione adeguata al significato della locuzione stessa.

Volendoli elencare per sommi capi, si possono individuare in primo luogo i fattori, per così dire, ambientali: la dimensione geografica ed umana della realtà locale rende in effetti possibile una vicinanza che in molte altre aree del Paese è inimmaginabile.

Il Difensore civico trentino, dotato - in considerazione dell'autonomia della Provincia - di una veste giuridica equivalente a quella di un Difensore regionale, opera infatti con un'utenza numericamente circoscritta: assimilabile piuttosto a quella di una città di grandi dimensioni che a quella di una Regione.

Effettuando inoltre più di dieci recapiti mensili sul territorio provinciale, può garantire una capillarità operativa indubbiamente rimarchevole.

Si menzionano in secondo luogo fattori strutturali, se è vero, come lo è, che un'istituzione in cui si sia consolidato un metodo professionale rigoroso tende quasi per inerzia a seguire la rotta ormai tracciata; né d'altronde la stessa cittadinanza, abituata a dati parametri, accetterebbe di buon grado una lettura regressiva delle funzioni di difesa civica.

Si segnalano, ancora, fattori sociali: per quanto apprezzabile possa rivelarsi un'attività difensiva che garantisca risposte da parte di PPAA che in più d'una circostanza non lo degnerebbero di adeguata considerazione, il cittadino istante, il cittadino medio della nostra provincia intende conoscere il perché di una data soluzione, di una conclusione giuridica da parte della PA procedente, con un'intensità che probabilmente gli è peculiare.

Il che funge inevitabilmente da stimolo per l'Ufficio, chiamato non solo a svolgere elementari funzioni di raccordo fra cittadinanza ed Amministrazioni, ma anche, per l'appunto, a fornire conclusioni - sia pur in sede stragiudiziale - circa l'operato della stessa PA.

Non è affatto inusuale, invero, dover esibire e commentare con puntualità, al cittadino dubbioso delle ragioni della PA, la normativa e la giurisprudenza di riferimento.

Il tutto, peraltro, in un contesto non di rado ostile in cui il Difensore civico, che opera *super partes* e non aprioristicamente a favore del richiedente, si trova nella difficoltà di dover ora illustrare al cittadino la fondatezza delle ragioni dell'Amministrazione, con ciò suscitando

reazioni a volte irrazionali; ora di dover insistere nei confronti di Amministrazioni responsabili di atti giuridicamente non condivisibili, con ciò stimolando, in più di un'occasione, reazioni sottilmente - ma anch'esse parimenti - irrazionali e stizzite.

Merita in tal senso ricordarsi che più di un cittadino riferisce al Difensore civico una frase ricorrente, caratteristica delle Amministrazioni più riottose, frase che si può riassumere nel concetto della non-cogenza degli interventi del Difensore civico e nella conseguente inopportunità di attivare un procedimento le cui conclusioni non si impongano, a differenza di quanto avviene, esemplificando, ove venga pronunciata una sentenza o quantomeno emesso un provvedimento amministrativo, che per sua natura è caratterizzato da un'indubbia forza giuridica (c.d. imperatività).

Nella maggioranza dei casi, è curioso - e non può non suscitare un sorriso - il fatto che le stesse Amministrazioni, per le più svariate ragioni, compresa la suaccennata tenacità dell'Ufficio procedente, sono quelle che più di altre finiscono per fornire risposte esaustive ed utili per una conclusione del caso con cognizione di causa.

Non si può inoltre dimenticare che le valutazioni del Difensore civico, ove negative, pur prive di cogenza giuridica restano agli atti a vari fini.

Sia, cioè, come argomento spendibile ai fini di un eventuale **giudizio** (per lo più) **amministrativo**; sia come documentazione di cui il Difensore civico stesso può avvalersi per le proprie **segnalazioni**; sia al fine di provocare una **rinnovata valutazione** del procedimento, ove il cittadino intenda avvalersene nei riguardi della stessa Pubblica Amministrazione; sia, infine, a scopi **ulteriori**: sostanzialmente là

dove l'interessato, come a volte avviene, ritenga di dover evidenziare la vicenda in altre sedi.

Un ostacolo che invece il Difensore civico non può superare nelle proprie conclusioni sul caso concreto posto alla sua attenzione, è dato dal fatto, invero scontato, che gli spazi per una valutazione di merito, a fronte di un'Amministrazione che applica le norme vigenti, appaiono del tutto ridotti.

Le criticità di carattere normativo, poi, afferendo a profili di rilevanza politica, anziché di legittimità, non consentono *a priori* - salvo ipotesi eccezionali e comunque tese a proporre un'interpretazione, anziché una disapplicazione, di regola inammissibile², della norma - interventi contro una PA che si sia limitata ad applicare la disciplina vigente.

E' questo, esemplificando, il caso dell'indicatore ICEF, i cui effetti distorsivi sono sistematicamente lamentati dalla cittadinanza (v. *infra*) e su cui l'unica possibilità di incidere a livello istituzionale è data da interventi esterni all'operato amministrativo strettamente inteso, e cioè da interventi diretti ad esporre a chi di competenza le istanze degli interessati di attuare una riponderazione della materia.

Il Difensore civico, quale fruitore delle norme giuridiche, non può dunque di regola entrare nel merito di questa o quella disciplina normativa.

² La disapplicazione di una norma in via amministrativa si configura come ipotesi del tutto eccezionale, sul fondamento dell'ordinamento comunitario (v. ad es. Cons. di Stato 1996/54, o, ancora, Cons. di Stato 2006/3072).

Al contempo, di contro, poiché nel *proprium* della difesa civica rientra l'individuazione delle disfunzioni dell'azione amministrativa e delle relative cause (art. 2 l. p. n. 28/1982), vi è un momento ben preciso in non ci si può sottrarre al segnalare le disfunzioni, per così dire, apicali: in occasione della relazione annuale all'Organo legislativo, quando la segnalazione dei problemi di fondo del sistema diviene una vera e propria necessità.

Ove dunque la disfunzione - o supposta tale - dell'azione amministrativa derivi da atti di rango legislativo ed ove *a fortiori* la stessa consegua ad atti di rango sublegislativo, e segnatamente regolamentare, è doveroso che questo Ufficio sottolinei quantomeno i problemi più macroscopici constatati nello svolgimento delle proprie funzioni.

1.3 La classificazione dell'archiviazione delle pratiche

La formula di archiviazione delle pratiche del Difensore civico che si concludono con esito favorevole o, all'estremo opposto, negativo ("Atti, favorevole; "Atti, negativo"), pur sottintendendo peculiarità che di volta in volta meriterebbero un approfondimento, appare obiettivamente di facile interpretazione, significando nel primo caso che la PA interpellata ha accolto, almeno in parte, la tesi favorevole all'istante; nel secondo che l'ha rigettata, benché la tesi stessa fosse stata ritenuta quantomeno parzialmente fondata da parte del Difensore civico.

Diverso è invece il ragionamento sotteso ai ben più numerosi casi in cui la pratica viene archiviata con la dicitura “Atti, informazioni”, espressione, questa, affatto sibillina, che non rende giustizia alla pregnanza delle fattispecie che tale locuzione sintetizza in maniera necessariamente approssimata.

Appare dunque in tal senso opportuno fornire una casistica chiarificatoria essenziale, per meglio delineare la valenza giuridica, professionale ed anche sociale della locuzione in esame, atteso che le pratiche concluse con questa formula costituiscono ben il 43% del totale sul 2013.

1.4 “Atti, informazioni”: il filtro e la funzione mediatrice anticipata del Difensore civico

“Atti, informazioni” può costituire l’esito di **una valutazione che viene eseguita direttamente dall’Ufficio del Difensore civico**, sulla base della ricostruzione documentale e storica effettuata congiuntamente all’istante, senza la necessità di attuare alcun intervento nei riguardi della PA contro cui l’istante stesso muove le proprie doglianze, o quantomeno esprime le proprie perplessità.

Concretamente, in questi casi il procedimento si esaurisce nell’indicazione dei motivi in fatto ed in diritto comprovanti la correttezza dell’operato dell’Amministrazione procedente.

Laddove correttezza non significa necessariamente che tale operato sia condivisibile, ma piuttosto che lo stesso non appare censurabile sotto il profilo della legittimità.

Va peraltro aggiunto che la varietà casistica riconducibile a questa categoria di esito spazia da questioni sostanzialmente elementari, a questioni che, all'opposto, richiedono una significativa istruttoria.

Nel *mare magnum* - non è eccessivo definirlo tale - della legislazione e della giurisprudenza amministrativa, pur disponendo di una prospettazione fattuale e documentale articolata, non è infatti sempre agevole individuare la soluzione che si attagli al caso di specie.

A ciò si aggiunga che la difficoltà di una pratica è data anche dalla varietà - a sua volta di notevole latitudine - dell'utenza che si rivolge allo scrivente Ufficio.

Acquisisce pure rilievo, in questo senso, la disposizione dell'interlocutore ad accogliere o meno le conclusioni dell'Ufficio.

In questa fase, in presenza di utenti critici anche l'atto informativo può determinare l'insorgere di problemi significativi e di difficoltà importanti: sia nella gestione degli argomenti giuridici, che in quella dello stesso rapporto fra l'istituzione e gli istanti.

Quale sia pertanto la divaricazione che si viene a creare fra informazioni elementari ed informazioni la cui estrinsecazione sia stata il frutto di un sofferto approfondimento; quale inoltre la divaricazione fra utenti ragionevoli ed utenti problematici, costituisce un fattore percepibile solamente dall'intraneo, e più precisamente da chi abbia gestito la singola pratica.

Né una statistica, o una descrizione sommaria, potranno mai fornire la cifra più vera - anziché meramente matematica - di questo delicato aspetto dell'attività di difesa civica.

Le accennate difficoltà con gli utenti non possono peraltro oscurare il fatto che in termini generali il gradimento dell'istituto appaia comunque significativo: tanto più in questo momento storico di endemiche difficoltà economiche.

La cittadinanza sembra cioè apprezzare, più che in passato, la possibilità di rivolgersi ad un'istituzione per una verifica giuridica *super partes* dell'attività amministrativa, verifica che in regime di rapporti professionali avrebbe un costo, anziché essere - come per l'appunto è - gratuita.

Non si dimentichi inoltre, in questa prospettiva di studio delle singole pratiche, la situazione di disagio operativo data dalla continua stratificazione delle delibere della Giunta provinciale, utilizzate come atti di normazione (cioè generali ed astratti) destinati a tener luogo degli atti regolamentari.

Fra il numero e la cadenza delle delibere, la relativa tecnica di redazione e la carenza di ordine che tendenzialmente ne consegue, si viene invero a creare un contesto poco lineare³.

³ Il problema si pone anzitutto su un piano teorico: si consulti, per un approfondimento, la relazione del dott. Mauro Ceccato - del Servizio legislativo del Consiglio della PAT - per l'Osservatorio legislativo interregionale, sulla rivista giuridica "*Informator*" n. 1 del 2103, dal titolo: "*Fuga dalla forma regolamento: un fenomeno anche regionale?*".

In secondo luogo si pone su un piano pratico, che è quello su cui si muovono quotidianamente lo scrivente Ufficio, e, prima ancora, i professionisti - non necessariamente giuristi - chiamati ad applicare le norme in discussione.

A differenza degli atti regolamentari propriamente detti, di cui il Servizio legislativo surriferito cura l'ordinato inserimento in banca dati, l'importante produzione di delibere di Giunta fatica, per sua stessa natura, ad essere ricondotta a concetti di precisione e di ordine. (segue) →

Puntando poi il fuoco dell'attenzione sul fronte opposto a quello del cittadino, è singolare, ma al contempo intrinseco ai fatti stessi, che questa tipologia di trattazione delle pratiche rappresenti un metodo ed al contempo un fatto - cioè un'attività giuridica - la cui esistenza sfugge totalmente alla Pubblica Amministrazione: il coinvolgimento del Difensore civico resta invero ignoto all'esterno.

Merita pertanto valorizzarsi questo profilo, in quanto l'accertamento, in sede di difesa civica, della legittimità dell'operato amministrativo non si limita a garantire il cittadino nel suo rapporto con la PA, monitorando l'operato di quest'ultima, ma fornisce un effettivo servizio di **“validazione”** a favore della stessa, ignara Amministrazione procedente.

Non sono rari infatti i casi in cui l'argomentata conclusione dello scrivente Ufficio rappresenta un argine a pretese di cittadini che altrimenti entrerebbero in contrapposizione - a volte dura, come è dato intendere dalla concretezza delle vicende trattate - con l'Amministrazione interlocutrice.

E se alcuni Servizi provinciali curano con precipua attenzione il continuo aggiornamento/coordinamento dei testi derivanti dalla stratificazione delle delibere giuntali, è chiaro che solo una rigorosa, *generalizzata e centralizzata* sistematizzazione della materia potrebbe consentire di attenuare le evidenziate criticità.

Nel sito Internet della PAT vi è comunque un abbozzo di questa sistematizzazione, ma sembra ancora prematuro pensare di poterne definire la portata (v. www.delibere.provincia.tn.it).

1.5 “Atti, informazioni”: una conclusione interna con esito favorevole o tendenzialmente favorevole

“Atti, informazioni” può rappresentare inoltre la conclusione di un procedimento che di fatto abbia prodotto un esito **favorevole**, ma non possa essere classificata in tal modo quando il Difensore civico non sia materialmente intervenuto nei confronti dell’Amministrazione procedente.

Le ragioni del mancato intervento possono essere ricondotte ad una molteplicità di cause.

A titolo esemplificativo e senza pretese di esaustività, una delle evenienze più ricorrenti è quella in cui il cittadino abbia già interloquito con impiegati della PA competente, direttamente o indirettamente - ad es. tramite un professionista - e preferisca controdedurre facendosi fornire le argomentazioni del caso, anziché chiedere un intervento istituzionale dello scrivente Ufficio.

La contrapposizione fra il diniego amministrativo - non necessariamente formale - e la tesi, contrapposta, addotta dal Difensore civico a favore del cittadino istante, può infatti essere molto delicata.

Costituisce invero un dato pacifico che - malgrado chi scrive - appare doveroso evidenziare, come in numerosi casi l’Amministrazione cui sia sfuggito questo o quel dato/argomento a favore del cittadino, se interpellata ufficialmente non apprezzi un intervento da parte dello scrivente Ufficio: intervento che, per quanto cauto, porta inevitabilmente con sé, per ragioni intrinseche, un rimprovero.

Evenienza non remota è che **la PA si ponga immediatamente sulle difensive**, sbilanciandosi in senso opposto a quello ragionevolmente auspicato⁴, quando non dovuto.

L'irrigidimento dell'Amministrazione, nell'ambito di un'attività quale quella amministrativa, ordinariamente caratterizzata da apprezzabili margini di discrezionalità, può ovviamente determinare l'insorgere di ulteriori problemi, *a priori* non circoscrivibili.

Non è pertanto privo di saggezza l'orientamento di chi intenda poter disporre degli elementi necessari per la trattazione bonaria di una vertenza, senza rischiare di creare il predetto irrigidimento e quanto ne può conseguire.

Come anticipato, il Difensore civico si trova in effetti stretto in più occasioni nello squilibrio di una morsa i cui due punti di presa sono rappresentati dal cittadino e dalla PA.

Dell'Amministrazione si è detto.

Circa il cittadino, si soggiunge che, soprattutto nelle circostanze in cui un'attività amministrativa appaia discutibile - quando non erronea in termini di comune e condivisibile sensatezza -, questi non concepisce come l'attività stessa possa essere ritenuta legittima⁵.

Dato dunque questo quadro fattuale e giuridico, nei frangenti in esame si opera sia fornendo all'istante argomenti e dati direttamente spendibili sul piano della legittimità; sia sviluppando in maniera

⁴ Si dice "auspicato", in quanto un uso criticabile - persino, a volte, largamente criticabile - del potere discrezionale della PA (si pensi alla materia della pianificazione urbanistica) non è sindacabile ed acquisisce il rango di vizio di legittimità solo in circostanze limite, e più precisamente quando presenti la consistenza di un eccesso di potere.

⁵ Si veda la nota che precede.

pertinente gli elementi disponibili e focalizzando eventuali aree del procedimento di cui sia dubbia la rispondenza ai tradizionali canoni di legittimità, buon andamento ed imparzialità dell'azione amministrativa.

Si garantisce in tal modo ai cittadini la disponibilità di argomenti utili, grazie a cui si ottiene in varie occasioni una soluzione provvedimento favorevole, senza peraltro - come anticipato - che questo esito possa essere esplicitato, agli atti, per le già illustrate ragioni.

Se comunque queste fasi sottintendono la patologia - intesa in senso lato e non strettamente tecnico - del procedimento, è doveroso al contempo rammentare che non da sole note negative è caratterizzato il rapporto del Difensore civico con la PA.

Per ragioni di completezza, merita infatti segnalarsi che - all'estremo opposto - vi sono casi in cui sono le stesse Amministrazioni più collaborative ed attente a chiedere una valutazione del Difensore civico, al fine di disporre di deduzioni idonee per un inquadramento *super partes* delle questioni dibattute nel procedimento.

Tornando alla classificazione delle pratiche, altra importante categoria di procedimenti che non si estrinseca attraverso interventi ufficiali del Difensore civico e che comunque **può condurre ad esiti positivi** (esito tendenzialmente favorevole), riguarda fattispecie analoghe a quelle sopra descritte, in cui però mancando - o comunque in cui dovendo essere individuato e definito - un preciso oggetto del contendere, non si riveli necessario, e neppure opportuno, un intervento.

Il cittadino, in queste evenienze, non disponendo né di prospettazioni amministrative propriamente contrarie né di prospettazioni a favore della propria posizione, acquisisce presso l'Ufficio del Difensore civico dati ed argomenti di rilievo per una corretta impostazione della pratica che lo riguarda.

Volendo proporre un paradigma utile per una comprensione del tema, si ricorda come in occasione di un procedimento espropriativo non sia usuale che l'Amministrazione curi adeguatamente gli interessi del privato.

Avviene sovente, piuttosto, che vengano ad es. tolti i cippi di confine o le inconcusse delimitazioni preesistenti (recinzioni, siepi divisorie, ecc.) fra due o più fondi, senza avere previamente effettuato i debiti accertamenti al fine di garantire la reciproca certezza dei rapporti giuridici.

Al termine del procedimento, nella fase in cui si determina il *quantum* di terreno forzosamente acquisito dal privato, avviene non di rado che quest'ultimo asserisca di avere subito una sottrazione di entità superiore a quella ufficialmente dichiarata, benché sia ormai troppo tardi per fornire la prova di tale circostanza.

Similmente, l'esecuzione di opere pubbliche comporta a volte mutamenti, in senso peggiorativo, dei terreni privati temporaneamente occupati in via amministrativa, mutamenti cui conseguono contrapposizioni successive fra il cittadino, che asserisce di avere subito dei danni, e l'Amministrazione che sostiene di avere restituito il fondo nelle condizioni primigenie.

E' evidente che la previa indicazione, da parte del Difensore civico, dell'estrema opportunità di formalizzare uno stato di consistenza del fondo, nonché la fornitura delle opportune specificazioni di dettaglio necessarie all'uopo, aiutano a garantire in prospettiva la certezza dei rapporti, prevenendo contestazioni al buio e future contese.

Senza pretese di esaustività, si rammentano ancora i casi di rilevanza urbanistica in cui l'interessato - ignorando le conseguenze stesse delle attività svolte, da svolgersi, o in fase di svolgimento -, in assenza delle necessarie indicazioni di fatto e di diritto che gli vengono fornite dal Difensore civico non gestirebbe correttamente i propri rapporti con la PA.

Un caso classico è quello in cui lo scrivente Ufficio collabori nell'attuare - fornendo anche, a monte, i criteri giuridici necessari a tal fine - una ricostruzione storica dei fatti e delle norme urbanistiche vigenti all'epoca della realizzazione di una struttura edilizia, al fine di valutare se una data costruzione sia legittima o meno.

Così, nel caso di presunti abusi edilizi si può andare da un'indagine circa la datazione dell'immobile alla luce delle norme urbanistiche vigenti prima del 1967, atteso che in precedenza operava un regime giuridico sensibilmente meno rigido di quello attuale; a quella del controllo, ove si sia acclarato che l'attività edilizia è abusiva, se lo stesso sia o meno sanabile sul fondamento del principio della cosiddetta doppia conformità⁶, che comporta un'indagine diacronica (su cui non ci sofferma) circa la disciplina giuridica vigente sia all'epoca dei fatti, sia all'epoca della potenziale sanatoria, ecc..

⁶ Si prescinde qui, deliberatamente, dalle ipotesi di sanatorie "minori".

Per incidens, vi sono aspetti di assoluto rilievo che a volte non vengono presi in considerazione non solo dal cittadino, ma neppure - quando quest'ultimo sia seguito da un tecnico - dal professionista stesso; il che è singolare, ma si è potuto constatare in concreto che ciò avviene.

La ricostruzione storico-giuridica qui tipizzata può assumere dunque un'utilità decisiva, ove si consideri che a determinati vizi dell'attività edificatoria possono essere riconnesse pesanti conseguenze amministrative e persino sanzioni penali.

Le informazioni fornite si traducono dunque nell'ausilio che si assicura ai cittadini su questioni non sempre agevoli, in concreto, al fine di inquadrare i profili fattuali, spesso anche probatori, e le problematiche giuridiche - precedenti, deduzioni, argomenti non sempre scontati - senza cui l'esito di un dato procedimento può non essere favorevole, o quantomeno rischia di dar luogo ad importanti criticità.

Trattasi cioè di garantire, a monte, un'istruttoria di cui l'istante si avvale anticipatamente, prima che il rapporto giuridico instaurato in via ufficiale rischi di sfociare in un diniego, in un contrasto, in una sanzione, nella necessità di dar luogo ad interventi formali, di ricorrere all'oneroso aiuto di un legale, ecc..

1.6 “Atti, informazioni”: *gli interventi nei confronti della PA*

“Atti, informazioni” può, ancora, costituire la **conclusione di un'interlocuzione formale con la PA precedente.**

Per una molteplicità di ragioni, speculari ed opposte a quelle sopra indicate, l'intervento ufficiale può risultare necessario al fine di acclarare, in contraddittorio, le ragioni di fatto e di diritto dell'Amministrazione circa un procedimento già avviato, circa l'orientamento della stessa in ordine ad istanze non ancora proposte, ecc..

Ove all'esito dell'interlocazione emerga che non vi sia motivo di evidenziare profili patologici del procedimento amministrativo in discussione, la pratica viene per l'appunto archiviata con esito "Atti, informazioni".

Lo sviluppo di questa categoria di pratiche merita alcune delucidazioni.

Se la varietà poliedrica delle questioni affrontate impedisce qui di riassumere in categorizzazioni generali il valore ed il senso di tutti gli interventi effettuati, resta indubbia l'utilità di segnalare quantomeno le due macrotipologie più pregnanti di interventi - quelle, cioè, che parrebbero più significative in relazione alla loro natura ed alla relativa funzione - così da fornire la cifra di un esito che altrimenti, nella sua laconicità, potrebbe non essere inteso nella propria effettiva portata.

* Una prima categoria di pratiche la cui frequente ricorrenza rende ragionevole una tipizzazione, concerne i casi in cui l'intervento del Difensore civico sia giustificato dall'opinabilità della materia, sul piano giuridico, o dai relativi spazi di discrezionalità; e/o, ancora, dall'incertezza circa i dati disponibili o dai dubbi che possono sorgere circa una loro corretta valutazione sul piano fattuale.

E' forse pleonastico osservare che a volte è una miscellanea di questi fattori critici a giustificare l'esigenza di un intervento.

Può cioè essere necessario, in una sola locuzione, instaurare un contraddittorio in assenza del quale sarebbe azzardato, quando non erroneo, concludere.

In queste circostanze si deve pertanto attendere dall'Amministrazione (o dalle Amministrazioni) interpellata una puntuale presa di posizione in linea di fatto e/o di diritto.

Il che è tendenzialmente vero in termini generali, atteso che non si può pervenire ad una conclusione formale ove non tutti gli elementi per una valutazione siano già disponibili agli atti.

La necessità di instaurare, appunto, un previo contraddittorio, emerge infatti in maniera implicita, ma chiara, dalla stessa formulazione dell'art. 2 della l.p. n. 28/1982.

A prescindere da questioni di metodo, in ogni caso, oltre all'utilità chiarificatoria di simili interlocuzioni - sia per il cittadino, sia per lo stesso Difensore civico - si constata che in questa fase del rapporto possono comunque emergere dati obiettivamente utili alla PA per un più corretto inquadramento del tema oggetto del procedimento in essere, e dunque per una più calibrata conclusione provvedimentoale.

All'istruttoria amministrativa già svolta, si sovrappone pertanto un ulteriore stimolo istruttorio, o quantomeno di approfondimento giuridico della fattispecie in fase di trattazione.

* Una seconda categoria di pratiche che merita di essere tipizzata ai presenti fini, concerne invece i casi in cui l'intervento del Difensore civico sia giustificato da vere e proprie carenze dell'istruttoria

eseguita dall'Amministrazione, o dall'insufficienza delle motivazioni addotte in linea di diritto a sostegno di una data tesi.

Secondo un orientamento giurisprudenziale, infatti - orientamento peraltro fondato sulla normativa di settore - la pienezza della presenza della motivazione, in fatto ed in diritto, può patire delle eccezioni ai fini della validità dell'atto.

Così, un'eventuale carenza motivazionale non comporta *ex se* un vizio senz'altro invalidante ove si provi, ad es., che nonostante tale *deficit* il provvedimento non avrebbe potuto essere diverso da quello adottato a causa della relativa natura (provvedimento vincolato, art. 21 *octies*, c. 2, l. n. 241/1990); similmente avviene, poi, quando ricorrano altre, analoghe circostanze - le peculiarità specialistiche della materia sconsigliano qui di dilungarsi sul tema - che sul piano giuridico vengano ritenute sufficienti a "giustificare" date carenze motivazionali.

E' fuori discussione che in simili evenienze l'intervento del Difensore civico, che ottiene dalla PA i chiarimenti necessari, possa essere decisivo.

I chiarimenti, infatti, possono trasformare da imperscrutabile (o poco perscrutabile) a perscrutabile una motivazione "occulta" - per lo più solo parzialmente inespressa - dimostrando come la stessa fosse fondata ed idonea a sostenere le conclusioni contestate dal cittadino.

Si ottengono così, in via stragiudiziale, **risultati che altrimenti si otterrebbero solo instaurando un giudizio dinanzi al Giudice amministrativo.**

Trattasi dunque di una tipologia affatto pregnante di interventi, che può consentire di integrare l'istruttoria eseguita e/o le

argomentazioni giuridiche addotte, acquisendo ulteriori documenti ed argomenti: proficui sia per valutare la legittimità dell'azione amministrativa; sia per garantire una trasparenza che a volte manca; sia, come anticipato, per evitare un contenzioso giudiziale.

Quale sia il beneficio concreto, in termini giuridici, sociali, ed anche economici di un simile procedimento cui conseguono “solamente” delle informazioni, lo si desume *de plano* dall'esposizione che precede.

A ciò si aggiunga come già solo il fatto che un'Amministrazione sappia di poter essere chiamata a fornire informazioni puntuali circa il proprio operato, costituisca uno stimolo non indifferente ad un più attento modo di affrontare il procedimento amministrativo.

Anche l'amministratore che non tolleri il “giogo” della difesa civica, infatti, preferisce non trovarsi nell'imbarazzo di dover fornire contezza del proprio operato ad un organo di controllo che intenda valutare adeguatamente le questioni sottoposte alla sua attenzione.

Queste considerazioni aiutano a comprendere, fra l'altro, quanto siano **importanti in linea di principio gli strumenti di controllo previsti dall'ordinamento nei riguardi delle PPAA.**

Le indagini attuate a livello amministrativo, anziché giurisdizionale, consentono infatti, al contempo, di monitorare ed incidere in maniera continua ed efficace sull'attività amministrativa e si rivelano idonee, in misura proporzionata ai poteri disponibili, a fungere da più efficace filtro preliminare per una deflazione del contenzioso giudiziale.

E' d'altronde noto che, nella complessità del sistema vigente, il problema di garantire forme di controllo adeguate si pone ad ogni

livello della funzione pubblica, al punto che sorge - è innegabile - qualche dubbio circa la completezza delle tutele attualmente stabilite dall'ordinamento in tal senso.

A riprova di queste valutazioni, si ritiene utile segnalare che nel marzo ultimo scorso le Sezioni riunite in sede di controllo della Corte dei Conti, benché operando su un piano chiaramente superiore a quello in oggetto, in quanto giurisdizionale, oltretutto altamente specialistico/settoriale, hanno stigmatizzato la tendenza delle Amministrazioni all'impiego di moduli che consentono l'elusione delle forme di controllo contabile statuite dall'ordinamento⁷.

1.7 Un ordinamento eccessivamente complesso

Ultima osservazione che si intende qui proporre con riguardo alla funzione della difesa civica - anticipando il contenuto di un intervento che si proporrà in seguito in materia di semplificazione amministrativa - concerne l'indubbia complessità del sistema vigente.

Le istituzioni competenti, e fra queste lo stesso Difensore civico, possono anche risolvere o chiarire un numero significativo di casi, ma è indubbio che l'incalzante complessità e lo stesso ritmo della

⁷ Audizione parlamentare in materia di federalismo fiscale del 6 marzo 2014, cit. in "Studi e ricerche: segnalazioni per il Consiglio", del Consiglio della PAT, a cura del dott. Andrea Margheri, marzo 2014, pag. 5.

produzione normativa fanno progressivamente uscire l'ordinamento dalla sfera del possibile, reale controllo umano.

L'idea di una produzione normativa incessante, indefinita - o forse, meglio, la parodia di un'infinitudine che non può esistere nelle cose umane - l'idea incontrollata di riformare, di riformare le riforme, di attingere alla perfezione prevedendo tutto oltre ogni ragionevole senso delle cose, rende ingovernabile il contesto giuridico e fattuale di riferimento.

Quando le norme sono eccessivamente numerose; quando il quadro dell'ordinamento sfugge sempre più all'addetto ai lavori, che deve limitarsi a curare un settore giuridico-operativo molto esiguo, quanto a portata, pena la sua immediata obsolescenza professionale; quando, in definitiva, il legislatore evoca forze che non riesce più a dominare, da un sistema ordinato - ordinamento, appunto - si passa ad sistema incontrollabile, che dell'ordinamento conserva solamente il *nomen* più essoterico e superficiale.

E' una questione di ordine e di quantità, in cui il rapporto fra i due termini in esame è di regola di proporzionalità inversa: nel senso cioè che l'eccesso di quantità si traduce, fra l'altro, in un calo dell'ordine, oltretutto nella sempre crescente difficoltà di abbracciare e seguire l'evoluzione di una materia: nella sua essenza e nelle sue inevitabili ramificazioni.

Con ciò non si nega che sia evidente come la realtà locale vada letta in un contesto europeo e nazionale, tutti protesi ad una normazione alluvionale di ogni profilo della vita economica e sociale.

Si soggiunge che sulla normativa europea, sovente tradotta in norma interna, vi sarebbe un intero e (difficilmente) comprensibile capitolo

da scrivere, ma non è questa materia di competenza dello scrivente Ufficio.

O meglio, non lo è quanto alla possibilità giuridica di segnalare una massiccia disfunzione del sistema; lo è quanto alla possibilità di evidenziare il pericolo - anzi, ben più che un mero pericolo - che una certa *forma mentis* si travasi da un livello superiore ai livelli inferiori, provocando complicazioni ulteriori dell'ordinamento locale.

E' invero evidente, in ogni caso, che - nel solco della normativa unionista e nazionale - anche l'amministratore locale dispone sempre di un argomento di (apparente) ordine e di rigore da spendere per assoggettare in misura progressivamente più gravosa la vita dei consociati ad un giogo giuridico onnipervasivo.

Resta chiaro, contestualmente, che superato un punto di equilibrio certamente arduo a focalizzarsi in termini concreti - compete peraltro alla politica individuarne il confine - più l'ordinamento si espande, più le azioni della vita quotidiana vengono legate dal diritto, più, consequenzialmente, si restringono il margine di libertà e la stessa, professata certezza del diritto.

Ciò che non è gestibile, o lo è con grande difficoltà, non crea certezze ma uno stato di cose esattamente opposto.

E' un totalitarismo tecnocratico in cui la difficoltà di individuare le fonti, le oscillazioni giurisprudenziali, la stessa assenza di giurisprudenza, causata dal continuo mutare del diritto e dunque dall'impossibilità di pervenire ad una conclusione giudiziale prima che una determinata disciplina giuridica venga cambiata, le contrapposizioni fra norme (cd. antinomie), la quantità, appunto, di

regole da contemperare, e via discorrendo, creano una situazione magmatica di incertezza, di franosità giuridica, di assilli e dunque di assenza di libertà.

Quando pertanto il commentatore più comune giudica il legislatore dalla **quantità di norme prodotte** e patrocina sistemi via via più rapidi di produzione normativa, non ha forse adeguatamente meditato quale sia il drammatico quadro di un sistema sempre più opprimente ed in rapida, incessante evoluzione.

Che difesa reale si può fare, del cittadino, quando data la quantità di norme vigenti le azioni dei consociati sono sempre più penetrantemente soggette ad un controllo, e dunque ad un giudizio formale?

Quando cresce la sfera del legittimo, e dunque di ciò che è secondo la legge, di ciò che è regolato dalle norme, **si contrae specularmente l'area di autonomia della società civile**: un ordinamento teorico in cui tutto si potesse svolgere perfettamente, secondo la legge, sarebbe un meccanismo. Non una società.

Pure lo scorso anno, cui la presente relazione si riferisce, è avvenuto più volte che anche liberi professionisti, operativi in settori disparati, abbiano lamentato come insopportabile il fardello della burocrazia, asserendo che i troppi adempimenti - argomentatamente definiti inutili, o quantomeno sproporzionati rispetto al risultato prefisso - gravano in maniera eccessiva sulla stessa possibilità di dedicarsi adeguatamente allo svolgimento della propria attività professionale.

Prendendo in prestito un'immagine popolare - ma appunto per questo forse più pregnante degli asettici aforismi da parata - un

giurista di notevole esperienza ha sostenuto che quando la carta pesa più del formaggio, qualcosa non funziona.

Ebbene, è chiaro che la PAT ha una **responsabilità** a dir poco **ridotta** nella complessità del sistema vigente.

E' altresì chiaro che nell'esercizio delle sue competenze la PAT medesima può gestire il proprio ruolo conformandosi a criteri di **reale semplificazione**, o, all'opposto, fornendo un apporto che va nella direzione di complicare e giuridificare sempre più la vita locale.

In linea di mero principio, concludendo queste considerazioni, si può dunque rammentare al Consiglio, cui ci si rivolge, cui ci si deve rivolgere per preciso dovere istituzionale, che se un criterio cardinale esiste in questa materia al fine di evitare il clonarsi delle disfunzioni, questo criterio - come insegna la civiltà che fu la culla del diritto - ammonisce che una *Res publica* pessima produce numerosissime leggi: *pessima Res publica, plurimae leges*.

2) I SETTORI DELLA DIFESA CIVICA

Nella sezione che segue, si propongono le questioni ed i casi che sono stati ritenuti più rilevanti nel corso del 2013.

La selezione proposta evita, per quanto possibile, di indugiare su questo o quel caso in maniera episodica, in relazione al suo eventuale interesse sotto il profilo fattuale e giuridico, ritenendosi piuttosto di dover fornire contezza, in questa circostanza, delle questioni che meritano attenzione per la loro criticità in linea di principio, onde individuare - e consequenzialmente poter eliminare - le disfunzioni alla radice.

2.1) I consorzi di miglioramento fondiario

Il tema dei consorzi di miglioramento fondiario presenta il proprio capitolo più delicato con riguardo ai rapporti fra gli aderenti a tali soggetti, da un lato, e, sul fronte opposto, i consorzi e la PAT.

In termini giuridici, il punto dolente dell'istituto sta nella sua classificazione formale, trattandosi di un ente che la legge definisce persona giuridica privata (art. 863 c.c.), benché la regolamentazione dell'istituto compri come la disciplina sostanziale della materia non sia invero, sotto profili di capitale importanza, banalmente riconducibile ai classici canoni del diritto privato.

E ciò è vero a partire dal fatto che l'appartenenza al consorzio del membro dissenziente è sostanzialmente coatta; che il consorzio può

esigere i contributi consorziali secondo le norme ed i privilegi stabiliti per l'imposta fondiaria, ecc..

E' al contempo indubbio che nei rapporti in esame si imponga la classificazione voluta dal legislatore, con significative conseguenze, sotto ogni profilo: si pensi anzitutto alla competenza del Giudice ordinario per le vertenze fra consorziati e consorzio, eccettuate quelle - e qui si dimostra ancora una volta la discutibile natura sostanziale dell'istituto in questione - di spettanza delle Commissioni tributarie.

Non è questa la sede per indicare i profili certamente giuspubblicistici - sia in senso sostanziale, che formale - comprovanti i poteri della PAT nei riguardi di questa categoria di enti.

Basti rimandare agli articoli 26 e seguenti della l.p. n. 9/2007, e segnatamente all'art. 29, che prevede quali siano i poteri della Giunta provinciale in materia.

Resta peraltro aperta una zona grigia di vasta estensione non assoggettata a controllo amministrativo, a causa, appunto, della natura formalmente privatistica di questi soggetti ad appartenenza coatta.

Soggetti la cui esistenza e la cui operatività, almeno sul nostro territorio, sono strettamente riconducibili alla profusione di danaro pubblico per la stessa realizzazione delle opere consorziali.

Ed è proprio il fatto che sia la PAT a disporre di risorse vitali per i consorzi ed a poter comunque intervenire nei casi delle violazioni giuridiche più gravi, a determinare una costituzione giuridica e

materiale di rapporti che potrebbe consentire (ed ha concretamente consentito, soprattutto in passato) operazioni congiunte fra le Difensore civico e Provincia in questo settore.

E' vero, al contempo, che quando la PAT assume posizioni formali rammentando di non poter agire su tali enti se non in circostanze eccezionali ed asserendo, a sostegno della propria tesi, di non disporre di strumenti per interferire su questioni di rilevanza privatistica, a rigore sostiene una conclusione giuridicamente corretta.

E' indubbio, peraltro, che sussista un margine di azione possibile al fine di arginare le deviazioni più significative, come emerge, in parte, anche dalle norme in tema di statuti consorziali⁸.

Venendo alla concretezza delle cose, le vertenze più tipiche - fra quelle giuridicamente fondate, ovviamente - sottoposte all'attenzione

⁸ Pur senza la pretesa di esaurire la complessità della materia, si riportano di seguito alcuni stralci della l.p. n. 9/2007, relativi ai profili in esame:

art. 27, c. 3: *“La Giunta provinciale può approvare uno schema di statuto tipo per i consorzi di miglioramento fondiario, anche di secondo grado, al quale i consorzi possono fare riferimento per la disciplina delle modalità di funzionamento degli organi di amministrazione e gestione”.*

Art. 29 cc. 1 e 2, sui poteri di vigilanza della Giunta: *“Il consorzio di miglioramento fondiario è soggetto alla vigilanza della Giunta provinciale, che a tal fine si avvale della struttura provinciale competente, nei casi e con le forme previste da questo articolo.*

La vigilanza sul consorzio comprende in particolare i seguenti adempimenti:

(omissis)

d) decidere in merito agli eventuali ricorsi connessi alle fasi previste dalla lettera a) nonché con riferimento al mancato rispetto delle norme statutarie”.

di questo Ufficio, riguardano la trasparenza dell'attività dei consorzi stessi.

Le doglianze di consorziati concernono un'ampia varietà di problemi: dalla difficoltà ad ottenere persino copia degli statuti o copia della deliberazioni delle assemblee consorziali, alla difficoltà a disporre delle fatture, data la loro natura di documenti giustificativi che - sembra ovvio - dovrebbero essere agevolmente visionabili da parte di un consorziato chiamato a sostenere una spesa caratterizzata da causali generiche, ecc..

Avviene, fra l'altro, che per il consorziato non sia possibile attuare una comparazione della propria posizione con quella degli altri membri del consorzio, perché l'ente in questione giunge sino ad addurre improbabili, quando non strumentali, ragioni ostative: ragioni di *privacy*.

I criteri di ripartizione delle spese consorziali, inoltre, che dovrebbero rispecchiare i benefici ottenuti dal fondo in conseguenza delle opere di miglioramento eseguite - non si nega che sia complesso declinare correttamente questo principio - sono a volte controvertibili, se avviene, come è avvenuto, che a fondi disagiati - posti ad es. in zone scoscese o lontani dai servizi consorziali - venga richiesta una compartecipazione di poco inferiore rispetto a quella pretesa dai fondi situati a valle.

Senza che con ciò si intenda affatto imputare indistintamente ai consorzi le disfunzioni qui elencate in termini esemplificativi, è indubbio che le ricorrenti lamentele dei consorziati inducano ad una più meditata attenzione nei riguardi di questa materia.

Il quadro normativo vigente, data la natura degli enti in parola - natura definita a livello nazionale e non modificabile localmente - non consente, al momento, poteri diretti più incisivi al fine di intervenire ulteriormente onde assicurare una gestione meno opaca e più rigorosa, in ogni senso, delle attività consorziali.

Una possibile, parziale soluzione delle criticità più gravi, in ogni caso, sembra essere alla portata del sistema.

Da un lato, considerate le articolazioni della materia, si tratta di valutare sino a dove possa spingersi la pretesa dell'Ente pubblico di ricondurre il settore della trasparenza ai propri poteri di vigilanza, facendo leva sugli statuti, sul loro contenuto, ed in definitiva sul rispetto delle norme statuarie stesse, alla luce della disciplina giuridica sopra brevemente richiamata.

Ma ove dovessero sorgere dei dubbi e comunque se si intendesse assicurare una più tangibile, nonché sufficientemente estesa, tutela dei consorziati, la chiave di volta del sistema - come anticipato - sembra ravvisabile nel fatto che la PAT rappresenta il polmone finanziario senza cui il sistema consorziale trentino sarebbe ridotto ai minimi termini, quando non condannato alla fine.

Non si dimentichi, inoltre, che il danaro erogato ai consorzi si trasforma in una forma di gestione pubblica indiretta sia dell'economia che, mediatamente, del territorio.

Si tratta cioè di erogazioni pubbliche più agevolmente inquadrabili in un contesto unitario e soggettivamente meglio strutturato rispetto ai contributi pubblici atomisticamente erogati a questo o quell'individuo privato, sia pur - anche in quest'ultima circostanza - in un'ottica che necessariamente trascende il singolo.

Senza dunque incidere direttamente sulla qualificazione dei consorzi, intesi come soggetti giuridici di diritto privato, è doveroso interrogarsi sull'opportunità che il sostegno finanziario della PAT venga riconnesso all'attuazione - per altra via e con altra motivazione giuridica - di un controllo effettivo e più penetrante su collettività organizzate che sono dotate di poteri impositivi ed operativi non del tutto assimilabili a quelli di una comune persona giuridica privata.

Il che, peraltro, equivarrebbe a riconoscere la fondatezza delle ormai annose richieste di numerosi consorziati minori - non sono mai i contadini "di prima" a rivolgersi a questo Ufficio - che nel corso del tempo hanno reiteratamente rifiutato di comprendere come si possa sovvenzionare continuativamente un sistema da loro, non del tutto a torto, ritenuto opaco come quello consorziale.

Un sistema, cioè, che "vive di pubblico", se si passa l'espressione, ma che non è stato assoggettato *in linea di principio* - e questo è il punto - neppure in via convenzionale, per poter fruire dei previsti benefici, a controlli circa il rispetto di regole elementari di civiltà giuridica e sociale: a regole, cioè, di reale trasparenza ed oggettività del proprio operato.

Né d'altronde può apparire vessatorio, in linea di stretto diritto, che l'ottenimento di ingenti sussidi pubblici in fattispecie quale quella in esame comporti lo scotto dell'**assoggettamento a regole essenziali sostanzialmente amministrative**, anche se non formalmente tali, al fine di arginare il rischio, o anche solo il sospetto, di opacità e parzialità.

2.2) ICEF: i contributi per l'edilizia

La materia dell'ICEF è notoriamente complessa quanto a strutturazione dei meccanismi di relativa elaborazione interna: data cioè la produzione, da parte del cittadino interessato, di un certo numero di indicatori di rilevanza economica e finanziaria, una volta che gli stessi siano stati “digeriti” in un sistema carsico - o che almeno tale appare agli occhi di un profano, e sovente degli stessi addetti ai CAF - si perviene ad un indice finale la cui entità costituisce la base per accedere a date prestazioni pubbliche, agevolazioni, ecc..

Due tipologie di fattispecie che si è avuto occasione di affrontare in sede di difesa civica, forniscono lo spunto per evidenziare aspetti dubbi: segnatamente sotto i profili giuridici della rispondenza ai principi costituzionali in materia di risparmio, al principio di eguaglianza ed a quello di proporzionalità.

La vicenda più tipica che ha suscitato e suscita aspre ed argomentate rimostranze da parte di numerosi cittadini, concerne la materia di cui all'oggetto: e più precisamente il caso di chi vanti una situazione reddituale e di disponibilità materiali del tutto ordinarie, avendo faticosamente risparmiato le somme necessarie per acquistare un immobile, o per ristrutturarlo, e si veda negare i benefici di legge in materia di contributi edilizi.

In queste evenienze si è contestato che il lievitare dell'ICEF non è connesso a ricchezze consolidate o a fonti di introito che distinguano il potenziale beneficiario dall'analogo richiedente, bensì al risparmio

effettuato - necessariamente, si soggiunge - al fine di eseguire le attività economiche beneficiande.

Si può obiettare, e certamente si obietterà, che il risparmio costituisce appunto la ricchezza consolidata che giustifica un innalzamento dell'ICEF.

Di contro, i ricorrenti obiettano che due situazioni di ricchezza reale che parrebbero essere sostanzialmente del tutto comparabili, vengono poste su due piani non comunicanti.

In altri termini, avviene che la differenza più evidente fra due situazioni economiche sia data dal fatto che nell'una dati introiti siano stati spesi; nell'altra, invece, gli analoghi introiti siano stati risparmiati.

Si attribuiscono alla prima condizione indici bassi, in forza dei quali viene giustificato il beneficio previsto.

Alla seconda indici elevati, cui consegue la perdita, o comunque la decurtazione del beneficio stesso.

Si imputerebbe cioè implicitamente a chi ha risparmiato la colpa, appunto, del risparmio effettuato.

Ora è chiaro - non lo si misconosce - che l'eterogeneità dei fattori che possono indurre una spesa o consentire un risparmio non permette un'agevole classificazione dei casi in esame.

E' altresì vero che svantaggiare, in linea di principio - e questo è il passaggio critico - il richiedente-risparmiatore dall'*analogo* richiedente che non abbia effettuato risparmi - per ragioni non necessariamente imputabili all'interessato, ma neppure necessariamente commendevoli - attua una discriminazione che suscita inevitabili rimostranze da parte degli istanti.

Istanti che imputano, di conseguenza, al sistema la produzione di distorsioni ardue a comprendersi.

In conclusione, date queste premesse sorgono due interrogativi: uno circa la ragionevolezza delle discriminazioni attuate; ed uno circa l'opportunità di calibrare più attentamente la disciplina ICEF con riguardo alla necessità di favorire, anziché penalizzare, il risparmio.

2.2.1) ICEF: ulteriori doglianze

Si cita poi un secondo esempio, in questo caso più concreto, al fine di fornire pragmaticamente un'idea sulle lamentate disfunzioni dell'ICEF.

Un utente, che vantava una situazione piuttosto comune in termini reddituali e di ricchezze reali, ha visto temporaneamente lievitare a livelli affatto elevati l'indicatore ICEF.

In concreto, l'interessato aveva finalmente potuto acquistare un'abitazione personale e si era visto imputare la titolarità di ben due alloggi nel corso del medesimo anno.

Uno era l'alloggio acquistato, in fase di ristrutturazione, affatto inabitabile nelle more dei lavori.

D'altronde la tipologia stessa dei lavori in corso escludeva di per sé, in maniera radicale, la possibilità di fruire del bene.

L'altro era un alloggio altrui, di cui il medesimo interessato disponeva in regime di comodato precario.

L'impiegato CAF, nonostante la notevole esperienza in materia, si era dichiarato stupito dalle risultanze conseguenti all'elaborazione

dei dati da parte del programma ICEF ed aveva inteso approfondire le ragioni di un indicatore apparentemente fuori misura.

La sua valutazione finale - la carenza del sistema valutativo, come si diceva, rende disagiata una ricostruzione di dettaglio persino a chi lavori con una certa assiduità nel settore - è stata che il fattore di ricchezza formalmente (ma non sostanzialmente) determinante, era costituito appunto dalla titolarità di due abitazioni nel corso del medesimo anno, benché l'una delle due fosse pacificamente affatto inutilizzabile.

Una volta venuta meno la titolarità del primo alloggio in regime di comodato, la questione si sarebbe dovuta risolvere.

Si constata dunque anche in questo, ed altri casi simili, una lettura anomala di fatti e situazioni reali: lettura che evidenzia un sistema di ponderazione economica non rispondente, appunto, alla realtà dei fatti, cioè non proporzionato, e rischia di innescare distorsioni e travisamenti circa l'effettiva portata degli elementi disponibili, penalizzando ricchezze la cui reale entità appare controvertibile.

La richiesta che ne deriva, da parte della società civile, di ritarare l'ICEF sulla consistenza oggettiva delle cose, richiama di conseguenza alla mente un aforisma latino che rammenta come il diritto nasca dai fatti (*ex facto oritur ius*).

E' chiaro, con ciò, che l'effettiva individuazione della realtà delle cose - individuare non equivale peraltro ad accogliere l'esistente come di per sé giusto e corretto - costituisce un presupposto fondante, prescindendo dal quale il rischio di creare distorsioni si moltiplica per un numero indefinibile di casi.

Concludendo, poiché le evidenziate disfunzioni stanno a monte del processo applicativo, il Difensore civico non è potuto intervenire nelle singole fattispecie.

Si verrebbe di contro meno ad un dovere di obiettiva - e non aprioristica - difesa della società non evidenziando le doglianze dei richiedenti - e cioè, appunto, le lamentate disfunzioni in questione - all'Organo che può quantomeno porre le basi per un rimodellamento della materia.

2.3) Il settore della sanità e la cultura della motivazione

Una valutazione di legittimità circa l'operato del sistema sanitario locale presenta inevitabilmente aspetti delicati, dovendosi coniugare il profilo giuridico con la questione medica che sostanzia, non di rado, la singola vicenda in trattazione.

Volendo dunque astrarre dai profili strettamente sanitari, una delle questioni di principio che si presenta come più spinosa e sistematicamente ricorrente nel settore della salute, è quella della parziale, ma perdurante, carenza di un'effettiva cultura della motivazione da parte del sistema sanitario locale.

E' avvenuto in più circostanze, infatti, e l'annoso problema⁹ non sembra affatto in fase di soluzione, che date conclusioni aventi

⁹ Un caso indicativo, è quello del permesso di sosta per persone che presentino importanti difficoltà di deambulazione: è avvenuto, ad es., che l'APSS, oltre a negare il permesso a chi lo aveva a lungo avuto in precedenza, presentando un quadro clinico del tutto problematico anche agli occhi di un profano, non abbia né fornito ufficialmente, all'istante stesso, i dati sanitari su cui si fondava il diniego finale; né fatto pervenire *ex*

valenza non solamente sanitaria, ma anche legale, e/o le richieste dell'Azienda provinciale per i servizi sanitari, si siano rivelate immotivate, quando non erronee.

L'Ufficio del Difensore civico insiste consequenzialmente affinché, come già più volte si è evidenziato in passato, in tutte queste circostanze l'atto sia sinteticamente ma *compiutamente* perscrutabile: tanto in linea di fatto, quanto in linea di diritto.

Si è difatti potuto constatare come la carenza di motivazioni, o la presenza di una motivazione standardizzata e sostanzialmente fittizia, si risolva in una drastica deresponsabilizzazione del (teorico) responsabile del procedimento, o comunque di chi formuli conclusioni di carattere (anche) giuridico: si tratti dunque indifferentemente di un sanitario, o di un impiegato amministrativo.

La pretesa di una diligenza effettiva, pur essenziale, comporterebbe uno sforzo di attenzione obbligato: il che avverrebbe ove il soggetto incardinato nell'APSS e deputato a fornire una determinata conclusione fosse tenuto anche solo a dover rimodellare, per così dire, una motivazione-tipo, al fine di adeguarla puntualmente alla fattispecie concreta.

Evidentemente la motivazione non dovrebbe poi restare occulta, o comunque venire esibita solo su richiesta di parte, ma dovrebbe piuttosto costituire oggetto di una comunicazione ufficiale al destinatario: precisamente per metterlo nelle condizioni di valutare,

post i dati stessi al Difensore civico, che era intervenuto su richiesta dell'istante medesimo.

Il tutto in un contesto autoreferenziale, autoassolutorio e giuridicamente dubbio, che non può non suscitare gravi perplessità.

di regola in maniera contestuale, tanto l'atto che incida negativamente sulla sua posizione giuridica, quanto le coeve e coesenziali - sintetiche, ma chiare - ragioni dell'atto stesso.

In alternativa, si dovrebbero quantomeno indicare e rendere disponibili i documenti che specificano le ragioni medesime¹⁰.

Questo sforzo di attenzione coatto, garantirebbe così un tasso più elevato di congruità e di correttezza della decisione finale, risparmiando errori di valutazione, o quantomeno giustificazioni *ex post* che, come è avvenuto, risultino forzate, quando non del tutto insostenibili.

Di più, un processo di elaborazione e di conclusione trasparente avrebbe un effetto positivo sistemico e refluirebbe a favore della stessa Azienda per i servizi sanitari: è infatti notorio, invertendo il ragionamento e valutandone il versante negativo, che motivazioni carenti, o fittizie, si risolvono in conclusioni/imposizioni che - al di là dei profili giuridici - finiscono per creare condizioni di malessere individuale ed in definitiva sociale e dunque un clima di sfiducia nei riguardi dell'Ente responsabile di condotte quali quelle in contestazione.

¹⁰ A rigore, in questa fase si dovrebbe attuare una delicata e controvertibile distinzione per tipologia di atto e proporre una serie di ulteriori specificazioni.

Non è questo un indirizzo che si possa fornire in un'esposizione qual è la presente.

Dovendo dunque necessariamente cogliere la più sintetica essenza del problema, basti specificare che si accede qui alla tesi della giurisprudenza amministrativa, la quale ritiene essere il principio di buona fede un principio generale dell'ordinamento: rilevante, dunque, anche per tipologie eterogenee di atti/rapporti giuridici.

Non si può asserire, in tale prospettiva, che fattispecie come quella di cui alla nota che precede comprovino un'effettiva aderenza a questo criterio.

2.4) La legislazione urbanistica: il nodo della semplificazione

Il tema della semplificazione dell'attività amministrativa non può non divenire oggetto di una peculiare disamina in sede di relazione annuale, alla luce dei numerosi casi posti al vaglio dello scrivente Ufficio.

In tal senso, si premette anzitutto che il processo semplificatorio si snoda dalle elaborazioni e dalle conseguenti decisioni legislative attuate a livello statale, coinvolgendo sia l'apparato centrale dello Stato stesso, sia quello periferico, sia, a cascata, le Amministrazioni locali.

In considerazione della sua assoluta rilevanza, si tratta di seguito il decisivo tema della semplificazione attuata, in particolare, tramite segnalazione certificata di inizio attività (SCIA), con riguardo all'attività edificatoria, rammentando peraltro l'assoluta, **trasversale importanza di questo istituto ad ogni livello della funzione amministrativa**, come comprova l'ampia formulazione dell'art. 19 della l. n. 241/1990¹¹.

2.4.1) SCIA, profili critici: una semplificazione in superficie

Ebbene, l'aspetto più problematico della disciplina semplificatoria vigente riguarda la SCIA e la DIA (denuncia di inizio attività, oggi

¹¹ V. art. 19 cit., riportato in appendice.

Si consideri inoltre che da varie pronunce della Corte Costituzionale risulta confermato che questo istituto si impone a livello di ordinamento generale della Repubblica (art. 29, c. 2 *ter* l. n. 241/1990); la relativa adozione da parte della PAT è pertanto necessitata (v., da ultimo, C. cost., sent. 9 maggio 2014, n. 121).

superata, a livello locale¹²): istituti oggetto di valutazioni mediatiche, politiche, giuridiche sistematicamente favorevoli.

Non si può di contro sottacere, nell'ottica di una valutazione obiettiva della materia, che evidenziare solamente le positività di tali strumenti significa in effetti cogliere esclusivamente il profilo più esteriore dell'argomento: quello, per l'appunto, di poter liberamente intraprendere un'attività effettuando una dichiarazione unilaterale alla PA.

Al contrario, è doveroso far presente che questa visione pecca seriamente di astrattezza.

Venendo alla realtà locale, il Trentino ha ovviamente recepito, per quanto di propria competenza, questi istituti, di cui, all'esito di un'annosa presa di conoscenza, non formale, non astratta, questo Ufficio rammenta che non è possibile predicare esclusivamente gli aspetti positivi, dimenticando le gravi problematiche che dalle originarie previsioni normative nazionali in questione sono sorte.

Si è potuto infatti constatare come il retroscena della semplificazione sia caratterizzato da profili assai meno positivi dei dati che emergono, appunto, dai *media* e dalle considerazioni dei chiosatori della materia.

Avviene così, in alcuni Comuni, che il tecnico professionista non presenti direttamente la SCIA, in tal modo fruendo del vantaggio teoricamente previsto dalla normativa di tradurre immediatamente

¹² La menzione di entrambi gli istituti, anche a livello locale, appare congrua sia in considerazione del loro stretto grado di affinità; sia perché parte delle criticità sorte riguarda storicamente la DIA.

Ai presenti fini, in ogni caso, parlare di DIA o di SCIA non sposta sostanzialmente i termini del ragionamento proposto.

(in zero giorni, come si dice in gergo) le previsioni di tale segnalazione in attività effettiva, in quanto l'Amministrazione interessata chiede al professionista stesso di concordare un previo appuntamento con il competente ufficio tecnico.

Ciò, al fine di attuare un esame anticipato in ordine alla completezza della dichiarazione unilaterale: segnatamente degli allegati e degli adempimenti previsti, termini, questi, che sintetizzano una molteplicità di attività professionali svolte a monte della SCIA.

In tal modo risulta già parzialmente vanificato lo scopo acceleratorio voluto dal legislatore: l'attività non viene dunque svolta in tempo reale, ma al contrario subisce una dilazione temporale ad opera di questo primo filtro.

Avviene poi, a volte, che l'integrazione della documentazione e degli adempimenti richiesti in occasione del procedimento ufficioso in questione dia luogo a nuovi appuntamenti, a nuovi approfondimenti e conseguenti, ulteriori dilazioni dei tempi del procedimento.

Non sarebbe comunque corretto leggere in termini meramente negativi questa prassi – attraverso cui si introduce una sorta di impropria autorizzazione preliminare – che è invero originata in primo luogo da un sistema legislativo farraginoso di cui il singolo Comune non è, in senso stretto, autore.

I professionisti, fra l'altro, sono spesso favorevoli all'opportunità loro concessa di effettuare un tale controllo, che consente quantomeno una - tutt'altro che inutile - tendenziale certezza, sul piano formale, circa l'ammissibilità e la completezza della segnalazione presentata.

Non si può in tal senso dimenticare che l'articolazione della documentazione e degli adempimenti richiesti presenta sovente - paradossalmente, ma realmente - una complessità ben superiore a quella dell'atto stesso (di denuncia o) di segnalazione in sé e per sé considerato.

E questa in effetti è la chiave di volta della materia: la semplificazione dell'approdo finale (SCIA) di un procedimento che il privato deve seguire per svolgere una data attività, si rivela gravemente illusoria ove la disciplina giuridica che sta a monte sia, come spesso avviene, estremamente complessa.

La *vulgata* relativa a questi istituti guarda infatti alla semplicità dell'esito, dimenticando le gravi problematiche che a quell'esito sono riconnesse.

Non è di contro realistico analizzare la **metaforica punta dell'iceberg**, nella sua configurazione snella e contenuta, quasi che la stessa esaurisse la massa dell'entità sommersa sottostante¹³.

¹³ In un'ottica più ampia, ma pur sempre limitata alla materia in questione, se si intende comprendere a tutto tondo il *quid* delle doglianze che provengono dalla società civile, si consiglia di scorrere le note della legge urbanistica provinciale (l. p. n. 1/2008) e le relative norme di attuazione, per constatare come il legislatore - inteso in senso lato - abbia incessantemente (freneticamente, se si consente l'espressione) stratificato modifiche su modifiche.

Il che dà, sia pur solo in via del tutto approssimativa, la cifra delle difficoltà che vanno di conseguenza a gravare sulla società, ed in parte sulla stessa PA, traducendosi in termini di dubbi, tesi opinabili, dispute - sia pur sovente solo stragiudiziali - ecc., e cioè, ancora una volta, in imponenti disfunzioni amministrative.

Nei continui mutamenti normativi suaccennati, si ravvisa pertanto un'ulteriore componente giuridica sommersa di criticità - la si definisce tale in termini volutamente generali - la cui esistenza e consistenza non può non far riflettere.

2.4.2) Una spada di Damocle

La complessità del sistema crea dunque dei timori, al punto che in più di una circostanza il tecnico che si trovi in dubbio sul *modus operandi* più corretto è letteralmente spaventato da quello che in linea teorica dovrebbe essere uno strumento (SCIA) per ottenere più speditamente il risultato da raggiungere.

Il già menzionato esame *extra ordinem* della regolarità formale degli atti non esaurisce infatti l'argomento, atteso che il fondamento di legittimità delle questioni sottese alla denuncia o alla segnalazione resta controvertibile dalla PA, che in verifiche successive - a volte a distanza di anni - può intervenire in autotutela.

Il tecnico, dunque, preferisce pertanto (o meglio: preferiva; si spiegherà in seguito questo profilo) far confluire questioni "secondarie" in una richiesta di concessione edilizia, anziché presentare una segnalazione unilaterale, con le responsabilità che ne conseguono.

In tal modo, infatti - una volta eseguita la propria prestazione - rimette anche alla PA procedente l'onere di valutare la legittimità delle operazioni urbanistiche richieste.

In altri termini, a differenza di quanto avviene con la SCIA, che come si è detto è un mero atto unilaterale, è qui presente un meccanismo formale di accertamento e di successivo **assenso** da parte della PA, che crea una **corresponsabilità** in capo alla PA medesima.

Se dunque, ai fini dello svolgimento di attività banali (ad esempio la recinzione di un fondo), il modulo della segnalazione unilaterale dell'inizio di un'attività comporta un'effettiva semplificazione del procedimento - viene qui confermata la rispondenza fra la *vulgata* pregiudizialmente favorevole all'istituto in parola e la realtà delle cose - questa conclusione non appare di contro congrua per un rilevante numero di altre e ben più complesse fattispecie.

Poiché inoltre l'eventuale vizio di legittimità da cui fosse affetta la SCIA sarebbe presente sin dal principio delle operazioni di rilevanza urbanistica, l'intervento amministrativo di annullamento in autotutela opererebbe retroattivamente, incidendo su operazioni già eseguite e solo apparentemente consolidate.

E' questa, dunque, la spada di Damocle cui si accenna nel titolo del presente paragrafo.

La questione richiederebbe una disamina più approfondita, se è vero, come lo è, fra l'altro, che anche per una concessione edilizia formalmente rilasciata da un'Amministrazione comunale è possibile un annullamento in autotutela per vizi originari di legittimità.

Resta che, per ovvie ragioni, proprio in forza della responsabilità che l'Ente stesso si assume rilasciando il titolo edilizio, quest'ultima fattispecie risulta macroscopicamente diversa e meno problematica di una dichiarazione unilaterale proveniente da soggetti che sono e restano soggetti privati.

Ora, è ipotizzabile che il limite temporale per una possibile "revisione" della SCIA, sia quello del "*termine ragionevole*" (art. 21 *nonies*, l. 241/1990, richiamato dall'art. 19 della medesima legge), tempo che - declinato in concreto - lascia appunto sussistere a lungo

una responsabilità esclusiva a carico del privato committente e del relativo tecnico, atteso che delle dichiarazioni contenute nella SCIA si rende responsabile, appunto, chi firma tale documento e non la PA.

Ne consegue che il **proprietario**, il quale solitamente coincide con il titolare della SCIA, diviene il primo soggetto, in linea di conto, su cui si possono riversare eventuali contestazioni di illegittimità a distanza di tempo (v. artt. 128 e ss. l.p. n. 1/2008¹⁴).

A ciò si aggiunga che in presenza di un illecito a carattere permanente, a prescindere dal limite temporale di cui al citato art. 21 *nonies*, si sostiene che, perdurando l'abuso edilizio, la PA possa intervenire senza limiti di tempo¹⁵.

¹⁴ Si menziona in primo luogo il proprietario - perché in effetti è lo stesso a dover portare in prima battuta il peso più gravoso - senza indugiare, per ragioni di economia espositiva, sulle specificità normative e giurisprudenziali della materia.

¹⁵ Per completezza di esposizione, si specifica che esiste copiosa giurisprudenza a suffragio di questo orientamento, benché meriti attenzione anche un orientamento minoritario, meno rigido, che attribuisce valore al decorso del tempo e non ammette che la PA possa indiscriminatamente attivare un provvedimento repressivo a distanza di anni, a prescindere oltretutto dalla gravità dell'abuso e dall'interesse pubblico sotteso ad un ripristino della legalità violata.

Nella realtà delle cose, vi sono Amministrazioni comunali che ripudiano l'esegesi massimalista ed effettuano una ponderata valutazione circa la gravità e la vetustà dell'abuso, prediligendo questa seconda opzione ermeneutica.

Si soggiunge, onde evitare equivoci, che le questioni giuridiche qui trattate sono invero complesse e controvertibili, anche perché nel presente frangente si deve differenziare l'abuso puro e semplice, cui la tesi massimalista può senz'altro essere applicata, dall'abuso (*rectius*, dal vizio di legittimità) già contenuto nella DIA/SCIA, atteso che in questo secondo caso almeno una parte della giurisprudenza riconosce che sorge un affidamento nel privato, il quale formalmente ha segnalato alla PA le operazioni edilizie in contestazione (v., ad es., Cons. di Stato 2014/532). (segue) →

Non è opportuno dilungarsi ulteriormente su questioni altamente specialistiche ed a tratti controvertibili.

Basti ricordare, limitando volutamente queste considerazioni all'essenziale, che la nuova formulazione dell'art. 19 l. n. 241/1990, in cui si definisce in negativo la natura della SCIA e della DIA, non ha ancora dato luogo a giurisprudenza consolidata sulla materia.

Dovendosi dunque valutare in termini più pragmatici le conseguenze delle incertezze che materialmente gravano sulla società civile, si rammenta che la presenza di un vizio originario nella DIA (prima che entrasse in vigore la SCIA), e dunque nella stessa nell'attività edilizia soggetta a denuncia, è divenuta oggetto di controlli *a*

Si consideri poi, fra l'altro, che la SCIA non costituisce titolo urbanistico (art. 19, c. 6 *ter*, l. n. 241/1990) e che pertanto i principi dell'art. 21 *nonies* sono qui invocabili solo adattandoli alle peculiarità dell'illecito in esame e della giurisprudenza di settore.

La stessa ricostruzione della materia, in bilico fra la nuova formulazione del citato art. 19 della l. n. 241/1990 e le articolate conclusioni dell'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato (sent. 29/7/2011, n. 15), parzialmente forse superate, ma in parte ancora attuali ed i nuovi interrogativi che si sono aperti sulla corretta esegesi dell'istituto, non consentono in ogni caso di pervenire a conclusioni probanti.

Sarebbe qui opportuno illustrare più nel dettaglio i nodi della materia, ma considerato che la presente esposizione non è un trattato giuridico si preferisce limitare queste considerazioni all'essenza: il rischio che il privato ed il professionista corrano, in presenza di una DIA/SCIA di cui sia stata acclarata *ex post* l'illegittimità, è elevato, a causa, appunto, della controvertibilità della materia.

Il Comune si può infatti chiedere se la contestazione da parte della PA vada effettuata entro un termine ragionevole, in forza del principio succitato; o se al contrario non sia plausibile asserire che la PA possa contestare l'illecito - data appunto la sua permanenza - senza alcun limite di tempo.

Anche accedendo, poi, alla tesi più benevola, l'Amministrazione si deve comunque interrogare su come vada quantificato il termine "ragionevole" entro cui effettuare la contestazione, ecc..

posteriori, da parte di PPAA locali, a distanza di anni ed ha dato luogo automaticamente all'avvio di procedimenti di annullamento.

2.4.3) Spostare in misura sensibile il carico burocratico dalla società alla PA

Tanto premesso, è innegabile che lo studio e la taratura di un meccanismo idoneo a raggiungere il risultato di un'effettiva semplificazione amministrativa non costituisce opera di poco conto, data la complessità burocratico-giuridica dell'ordinamento attuale.

Ciò che si intende rammentare, peraltro, è che se si volesse realmente compiere un'azione semplificatoria concreta - e non, per così dire, da "vetrina - il ragionamento che sta alla base della SCIA dovrebbe essere letteralmente rovesciato.

Snellire la punta dell'*iceberg*, tornando alla metafora di cui sopra, non equivale infatti a snellirne la struttura; anzi, rischia di risultare un'operazione di illusoria copertura di problemi ben più seri, in fase di latente ingravescenza.

Si debbono pertanto, a questo punto, declinare in termini più pragmatici le presenti considerazioni.

Alla luce delle premesse sopra riportate, si osserva che in un sistema sia normativo (a monte), sia operativo (a valle) in cui si **sposti il baricentro del procedimento amministrativo** in modo tale che sia anche la PA, e non la sola società civile, a dover portare una quota assolutamente cospicua del peso di una procedimentalizzazione, e sovente anche di una confusione preoccupanti - quando non

patologiche - sarebbe l'Amministrazione stessa, nel proprio interesse, a suggerire i percorsi tanto per una semplificazione finalmente vera (e non solo professata in termini astratti), quanto per una maggiore efficacia della propria attività.

In materia di SCIA, a titolo meramente ipotetico ed orientativo, si tratterebbe dunque di valutare come compatibilizzare l'unilateralità della segnalazione - da cui per l'appunto, come anticipato, non si può prescindere - con la previsione di un obbligo, cronologicamente scandito secondo tempi certi, di diligenza **attiva**¹⁶ da parte dell'Amministrazione.

Diligenza attiva intesa tanto come tempestiva **assunzione formale di responsabilità** da parte della PA in ordine all'accertamento, anche sostanziale, della legittimità dell'attività eseguenda; quanto come decisivo **spostamento di una parte del carico degli adempimenti procedurali** sulla PA medesima.

Ciò consentirebbe di coniugare finalmente l'adozione dello strumento in oggetto con una semplificazione più profonda e più vera, semplificazione che in un certo senso viene persino patrocinata dall'art. 29, c. 2 *quater* della l. n. 241/1990, in cui si prevede la

¹⁶ Si parla di diligenza attiva, in quanto il meccanismo del silenzio significativo stabilito dall'art. 19 della l. n. 241/1990, che stando ad una sommaria lettura sembrerebbe tutelare in maniera definitiva il segnalante, in una ricostruzione di dettaglio della materia non assicura invero certezze al cittadino ed al professionista, lasciando sussistere le problematiche già sopra indicate.

Quanto infine possano rivelarsi positivi istituti di diligenza attiva, pur teoricamente adeguati al momento presente, quali quello dello sportello unico, rappresenta a tutt'oggi un'incognita.

Ciò che inconsciamente cittadini e professionisti sembrano chiedere, concludendo, è proprio uno **sportello unico** non teorico, bensì effettivo e pieno.

possibilità di adottare localmente, in tema di SCIA, livelli di tutela a favore del cittadino superiori a quelli statuiti a livello nazionale.

2.4.4) La concessione asseverata

Al mero fine di evidenziare come il sistema sia stia muovendo in una direzione differente da quella, auspicabile, di una reale semplificazione, si segnalano le doglianze pervenute a questo Ufficio con riguardo alla l. p. n. 1/2008, che, all'estremo opposto di quanto anticipato, prevede, attraverso l'obbligo dell'asseverazione della concessione edilizia, un ulteriore **spostamento del baricentro a favore della PA ed a carico della società**.

L'apparente semplificazione sta nel fatto che, decorsi i termini di legge senza che l'Amministrazione comunale abbia provveduto al rilascio del provvedimento concessorio, trattandosi di una concessione asseverata si possono comunque iniziare, nel rispetto della legge, le attività edilizie preventivate¹⁷.

E' piuttosto vero che dietro lo strumento dell'asseverazione, che sembra garantire vantaggi di maggior fluidità dei procedimenti, si constata la presenza, ancora una volta, di oneri e rischi che finiscono per gravare esclusivamente sulla società civile.

Appare dunque difficile, quando non impossibile, ipotizzare un vero cambiamento dell'attuale stato di cose se strumenti come quello della SCIA, o della concessione asseverata, da un lato semplificano;

¹⁷ Si vedano gli artt. 101 e 102 della l.p. n. 1/2008.

dall'altro addossano il carico sommerso cui si accennava ai soggetti che dovrebbero beneficiare della teorica semplificazione.

2.5) L' ITEA

Per quanto concerne l'attività dell'Istituto trentino per l'edilizia abitativa, le criticità più ricorrenti sono state oggetto di un recente incontro presso lo scrivente Ufficio, nel corso del quale si sono individuate linee operative che si auspica possano consentire, congiuntamente ai criteri di gestione di cui l'ITEA stesso intende dotarsi, un abbassamento del livello di conflittualità ad oggi esistente fra ente ed inquilini.

2.5.1) La trasparenza

Un primo aspetto che merita attenzione, concerne gli ostacoli lamentati dagli utenti in tema di trasparenza.

Numerosi inquilini e proprietari che hanno proceduto al riscatto dell'alloggio, ritengono eccessive le spese "condominiali"¹⁸ e

¹⁸ Le spese qui indistintamente accorpate riguardano invero rapporti giuridici ben diversi, alla luce dei principi della materia, tenuto conto della tipologia di attività/opera eseguita, della posizione giuridica soggettiva di chi sia tenuto al pagamento, ecc..

Non si ritiene peraltro utile dilungarsi sul tema, atteso che in questa relazione ciò che si intende segnalare è solamente il problema della trasparenza: un problema, cioè, trasversalmente critico a prescindere dalle pur importanti distinzioni or ora fugacemente accennate.

lamentano l'impossibilità di controllare in modo puntuale ed adeguato le fatture a sostegno delle richieste loro rivolte.

Con riguardo ai proprietari, acquirenti dall'ITEA, è opportuno specificare che questi da un lato vantano un diritto assoluto al bene di propria spettanza; dall'altro restano assoggettati, per quanto concerne gli oneri relativi a beni e servizi comuni, ad un regime peculiare, attesa per l'appunto la compresenza loro e delle persone che abitano gli alloggi in regime di locazione.

Ne deriva una realtà singolare.

In linea di stretto di diritto la loro posizione è di diritto privato.

Non si può di contro negare che l'ITEA assoggetti l'acquirente a queste regole con la decisiva posizione di preminenza vantata nei confronti del locatario *prima* che questi divenga proprietario, e soprattutto che l'Istituto stesso continui a gestire, in termini globali, un servizio pubblico.

Il che, se non risolve la questione in termini univoci, rende comunque plausibile sostenere l'esistenza di un obbligo di trasparenza non meramente privatistico anche nei riguardi dei nuovi proprietari.

In linea di principio, comunque, la trasparenza nella gestione di un servizio pubblico quale è quello dell'edilizia abitativa pubblica costituisce un problema di forma, ed al contempo di sostanza, ineludibile.

L'Istituto, in occasione del predetto incontro, ha peraltro rassicurato che è *in itinere* la programmazione e l'adozione di strumenti idonei a garantire la richiesta trasparenza.

2.5.2) Le assemblee “condominiali”

Altra carenza di chiarezza, a fronte di una situazione in cui si dovrebbe, al contrario, garantire la certezza dei rapporti giuridici, concerne le assemblee “condominiali”.

O, più precisamente: le assemblee in cui, mancando un condominio nel senso rigoroso del termine (si tratta infatti per lo più di locatari, non di proprietari), manchino di conseguenza coordinate precise per una regolamentazione dei rapporti giuridici inerenti.

Ora, come afferma in via ufficiale l’Istituto, le riunioni in cui si delibera, ad es., sulla manutenzione del verde condominiale, sulla spalatura della neve, sulle pulizie e su ipotesi affini, non rientrano nelle fattispecie condominiali codicistiche propriamente dette, trattandosi di questioni di inquilinato e non di condominio.

Non si applica pertanto il codice civile.

Come di contro riferiscono gli istanti, la prassi va nel senso opposto: si applica cioè, in via analogica, per non lasciare l’assemblea priva di un criterio guida, la disciplina codicistica del condominio.

Appare singolare che mentre la risposta ufficiale dell’Istituto è stata caratterizzata dal tenore di cui sopra, la contestuale (nei medesimi giorni) risposta ufficiosa data dall’ITEA agli istanti si è rivelata di segno diametralmente opposto.

L’ITEA ha cioè verbalmente ribadito, tramite i propri funzionari, che in assenza di una normativa specifica l’unico criterio plausibile e concretamente applicato - nella prospettiva di evitare di gestire riunioni anarchiche, si soggiunge - è quello codicistico.

Il fatto che l'Istituto neghi e poi asserisca una tesi - potendolo fare in quanto non vincolato da un atto formale in tal senso - consente ampi margini di manovra e zone grigie, ma ha inevitabilmente suscitato contrapposizioni, doglianze, accuse di gestioni non trasparenti.

Anche su questo aspetto, peraltro, l'Istituto si è impegnato a chiarire in termini formali le regole applicabili a tali riunioni.

Si aggiunge che la vicenda or ora descritta è assurda a paradigma degno di menzione per le sue peculiarità concrete, compresa la conflittualità che si è venuta creare in quella circostanza e la contraddittorietà - sintomo di una più grave insufficienza di fondo - delle risposte provenienti dall'Istituto.

Non si tratta peraltro dell'unica o della più importante fattispecie in cui l'ITEA è chiamato a calibrare in maniera più puntuale la propria azione, tenuto conto della natura ibrida dell'attività svolta.

Incidentalmente, si specifica che l'attività viene qui definita ibrida perché, come emerge da quanto anticipato, i rapporti gestiti si pongono a cavallo fra il diritto privato (locazione, in particolare) e quello pubblico (gestione di un pubblico servizio).

Evitando di appesantire queste considerazioni con ulteriori esempi, l'auspicio, in conclusione, è quello che l'Istituto si muova nella direzione suesposta, effettuando un'operazione il più possibile ampia ed incisiva di riordino dei rapporti giuridici di propria competenza.

Là dove il riordino passa attraverso la trasparenza e là dove la prima forma di trasparenza sta nell'esplicita individuazione delle norme applicabili ai rapporti in discussione.

3) IL GARANTE DEI MINORI

3.1) Considerazioni generali

Con legge provinciale n. 1/2009, analogamente a quanto avviene in altre realtà regionali, il legislatore provinciale ha previsto l'attribuzione delle funzioni di garanzia a favore dei minori in capo all'organo competente in materia di difesa civica, nella condivisibile ottica di creare un centro unico di imputazione giuridica, deputato alle funzioni in parola.

E' infatti chiaro che nel contesto di un'attività che si può definire, *lato sensu*, difensiva con riguardo ai vari settori della funzione amministrativa, il rapporto fra la difesa civica - intesa nell'accezione ordinaria del termine - e le funzioni di garanzia in parola si configura come un rapporto di genere a specie.

In un bilancio di attività relativo non solo al 2013, ma, più ampiamente, all'attività svolta a far data dall'entrata in vigore della citata l. p. n. 1/2009, non si può in ogni caso rinunciare a sottolineare - come peraltro già si è fatto lo scorso anno - che le risorse umane per gestire adeguatamente questa attività sono attualmente insufficienti.

Nel caso canonico, se così si può dire, del genitore o dei genitori che si rivolge(ono) allo scrivente Ufficio per un'istruttoria documentale, o comunque al fine di garantire incontri ed approfondimenti puntuali, la struttura del Difensore civico - purché nella pienezza del proprio organico e comunque non senza difficoltà determinate dal

carico di lavoro - dispone dei numeri per gestire una trattazione standardizzata del procedimento.

Molto più complessi sono quei procedimenti che richiedono un'istruttoria articolata, o un impegno diacronico importante, o ancora la disponibilità di risorse umane per seguire *itinerari* di docenza e formazione, come prevede ad es. la lettera e) dell'art. 2 *ter* della l.p. n. 28/1982, che attribuisce allo scrivente Ufficio la funzione di “*promuove(re) iniziative dei soggetti competenti volte a individuare, selezionare e preparare le persone disponibili a svolgere attività di tutela, di curatela e d'amministrazione di sostegno, nonché a fornire consulenza e sostegno ai tutori, ai curatori e agli amministratori di sostegno*”.

Proprio quest'ultima fattispecie ha dato luogo al recentissimo avvio di un progetto-pilota, che sta attualmente prendendo corpo con la determinante collaborazione degli operatori del mondo giudiziario e della PA.

In questa specifica circostanza, la sommatoria di professionalità, la disponibilità alla collaborazione dei predetti professionisti e dipendenti, nonché più in generale il contesto in cui si sta sviluppando la prospettiva di formazione dei tutori, finisce per costituire un'opportunità, anziché un momento idoneo a rivelare l'insufficienza organica della struttura procedente.

Non si può al contempo negare che l'eccellenza del concorso di soggetti esterni comprova, anziché negarlo, come la vastità della materia della garanzia per i minori non possa essere gestita senza incrementi di organico.

Incrementi che in ogni caso si rivelerebbero del tutto modesti, atteso che ci si inserirebbe in un contesto di garanzia dei minori già avviata e che pertanto il consolidamento di un apparato caratterizzato dalle proprie dotazioni, sia strutturali e logistiche, che umane, presenterebbe costi contenuti.

In assenza di un'implementazione dell'Ufficio, di contro, le possibilità operative si riducono all'essenziale, venendo meno soprattutto la parte di impulso istituzionale cui si è brevemente accennato e per la quale comunque si rimanda ad una lettura dell'art. 2 *ter* della l. p. n. 28/1982.

3.2) Il Garante dei minori: funzioni sui generis di amministrazione attiva

L'art. 2 *ter* della l. p. n. 28/1982, nel disciplinare la figura del Difensore civico/Garante dei minori, ne individua in termini di notevole latitudine le funzioni, in tal modo consentendo un raggio di azione che è arduo definire, e dunque circoscrivere *a priori*.

Oltre a funzioni consultive, propositive, di formazione, di promozione di sinergie fra Amministrazioni, ecc., la legislazione prevede in maniera implicita, ma chiara, la possibilità di attuare attività istruttoria sulle singole questioni di competenza.

L'azione del promuovere e garantire i diritti e gli interessi dei minori ai sensi dell'ordinamento nazionale ed internazionale, il potere di accogliere segnalazioni, di attuare segnalazioni ai soggetti competenti, di coinvolgere le famiglie dei minori interessati, di

formulare istanze, proposte, di perseguire l'effettivo esercizio dei diritti dei minori, ecc., portano infatti con sé la necessità di compiere anche un'istruttoria del singolo caso.

Istruttoria in assenza della quale non sarebbe sensato, mancando i punti cardinali di riferimento, attivarsi in qualsivoglia modo.

L'istruttoria costituisce dunque il presupposto stesso per operare con cognizione di causa: sia in termini particolari, sia, in generale, al fine di "costruire" un complesso di competenze senza cui l'attività in questione si rivelerebbe un simulacro, privo di reali contenuti.

E' un po' ciò che avviene per gli operatori giuridici del settore, che disponendo di una formazione giuridica di base debbono poi "costruirsi" un'esperienza operativa: tanto sullo stesso piano giuridico, quanto soprattutto approfondendo i casi sottoposti alla loro attenzione attraverso le prospettazioni degli interessati, le relazioni dei servizi sociali, dei consulenti di ufficio e di parte.

Date queste premesse, nel quadro teorico ed operativo qui tratteggiato è maturato un modulo di garanzia minorile che al momento, per le già illustrate carenze di organico, ha possibilità modeste di funzionare su vasta scala, e cioè di concretarsi in numeri di rilievo.

L'opportunità in parola sorge perché i genitori dei minori, in un panorama di rivendicazioni e doglianze reciproche, possono chiedere l'intervento del Garante essendo entrambi interessati ad una soluzione delle vertenze insorte nel rapporto.

L'attitudine dei richiedenti, questo va debitamente rammentato, è di regola pretensiva: l'utente medio non chiede cioè di comporre una lite, di fornire una linea d'ordine, di dare un indirizzo al rapporto fra

adulti nell'interesse primario del minore, e secondario - o meglio: indiretto - degli stessi genitori, ma si attende piuttosto che il Garante attivi meccanismi di controllo, in primo luogo, e secondariamente sanzionatori¹⁹ nei riguardi della controparte.

Si deve riconoscere, al contrario, che un sistema efficiente, come insegnava un grande educatore dell'Ottocento, è in primo luogo preventivo e solo come *extrema ratio* repressivo.

E se è vero, come lo è, che lo stesso adulto ha la necessità di auto-educarsi, anche accogliendo i suggerimenti più fondati che gli provengano dall'interazione con l'ambiente che li circonda, ciò che vale per la fase dell'educazione giovanile vale pure, fatte le debite proporzioni, per quella che si potrebbe qualificare come una peculiare forma di educazione permanente dell'adulto.

In questa prospettiva, la fase dell'istruttoria, senza cui il Garante non dispone degli elementi di base per una valutazione delle vicende poste alla sua attenzione, costituisce un validissimo punto di partenza al fine di risolvere le criticità emerse.

In che modo?

Si tratta di interpretare il ruolo di garanzia, decidendo, all'esito dell'istruttoria eseguita, se limitarsi ad es. ad attuare una segnalazione alla competente Autorità, o se piuttosto impiegare la leva degli argomenti disponibili per indurre le parti a forme di conciliazione.

¹⁹ La richiesta di sanzione non è qui da intendersi come diretta, non rientrando il potere sanzionatorio (in senso lato) fra le competenze del Garante, bensì come indiretta: e cioè ottenuta in via mediata, attraverso le segnalazioni del Garante stesso alle competenti Autorità.

Si rende in tal modo operativo, in continuità, un sistema di conciliazione fra genitori che rappresenta, per l'appunto, il sistema preventivo per eccellenza.

Considerato inoltre che la richiesta di attivazione allo scrivente Ufficio consegue, per lo più, ad un'insoddisfazione circa le prestazioni fornite dai Servizi sociali, è chiaro che di regola la funzione di raccordo (segnalazione) che si potrebbe svolgere, in queste circostanze, sarebbe quella con la competente Autorità giudiziaria.

Individuando peraltro questa ipotesi come *extrema ratio*, si diceva, ed in considerazione oltretutto della ordinaria, obiettiva difficoltà che si incontra nel ricostruire storicamente determinati dettagli dei rapporti fra litiganti, la fase dell'istruttoria, anziché sfociare in una conclusione/segnalazione, prosegue indefinitamente.

Il Garante, cioè, istruisce la pratica ed anziché segnalare i dati rilevanti emersi ne fa direttamente uso per una conciliazione fra le parti, nell'interesse del minore, oltreché, si diceva, dello stesso rapporto fra genitori, attesa l'inscindibile connessione fra l'uno e l'altro.

Questo approccio pragmatico, che in piena consonanza con la lettera e la *ratio* della legge, consente, senza ulteriori filtri, **l'immediata promozione e la tutela dei diritti dei minori**, ha risolto in via stragiudiziale contenziosi che sarebbero finiti inevitabilmente all'attenzione della magistratura, con costi elevati sia sul piano del deterioramento dei rapporti umani - è in particolare il minore, trovandosi al centro del rapporto genitoriale, a pagare uno scotto alto - sia su quello economico.

La segnalazione, in prospettiva, costituisce dunque lo sbocco eccezionale di un procedimento patologico solo là dove la mancata collaborazione di uno dei genitori, in considerazione della sua gravità, costringa il Garante ad adottare questa estrema misura.

Non si può nascondere che un simile *modus procedendi* si rivela estremamente oneroso: sia in termini di quantità, che di qualità del lavoro.

Circa la quantità, il Garante diviene il collettore delle deduzioni, delle controdeduzioni, delle doglianze, delle pretese dei genitori, con una mole di interlocuzioni - di persona, tramite e-mail, per telefono - di assoluto rilievo.

Circa la qualità, appare evidente che trovare il punto di equilibrio fra due posizioni antitetiche, sceverare le accuse fondate da quelle infondate, in un contesto altamente conflittuale e spesso distorto, illustrare le ragioni per cui un dato contegno debba essere tollerato in vista di un bene maggiore, non è opera semplice.

Perché comunque queste considerazioni possano consentire una più effettiva presa di conoscenza del tema, si può menzionare, a titolo di esempio, la fattispecie classica in cui si constati un'importante violazione delle condizioni dell'affidamento.

Qual è il punto di equilibrio fra una soluzione puramente conflittuale ed una di mera, supina accettazione del torto subito?

Nel contesto "olistico", anziché frammentario, che il Garante non può non ritenere decisivo e sforzarsi di illustrare ai contendenti, si attua un bilanciamento fra benefici e danni, inducendo a ritenere tollerabili violazioni dei rispettivi diritti - ovviamente vi è un limite,

che per ragioni di economia espositiva non può essere qui estesamente illustrato - se il bilancio finale si riveli positivo.

Quando ad es. si sia ottenuta dalla controparte, con la mediazione del Garante, una valida pianificazione ed esecuzione dell'affidamento del minore in occasione delle ferie estive - tema, questo, fonte di inesauste contese fra genitori - non è irragionevole tollerare lo scotto di inadempienze che, rispetto a questo profilo del rapporto, siano secondarie e che non mettano a repentaglio la posizione del minore: si pensi all'evenienza di una violazione non irrilevante delle condizioni dell'affidamento nei periodi di fine settimana.

Tale linea operativa è in effetti agevole a descriversi, ma non altrettanto ad attuarsi, ove si operi in un contesto sociale poco equilibrato, che a fronte di un'ampia tolleranza sui principi si rivela di contro estremamente intollerante nei fatti.

Numerosi interessati pretenderebbero infatti, in maniera pressoché sistematica, la repressione dei torti subiti, in quanto refrattari ad una nozione di pazienza, intesa nell'accezione più piana e ragionevole del termine.

Non è invero raro che uno dei contendenti "incameri" come scontata una concessione non dovuta da parte dell'altro genitore.

Non è parimenti raro che lo stesso genitore beneficiario, non appena si manifesti l'occasione per ripagare con un gesto di tolleranza un errore della controparte, pretenda invece di imporre in termini strettamente giuridici i propri diritti.

Lo sforzo più importante di questa metodologia di lavoro, consiste dunque nell'ottenere risultati tangibili nella gestione di rapporti conflittuali, facendo leva sulla posizione istituzionale del Garante,

individuando una soluzione alle vertenze insorte ed inducendo sistematicamente i genitori a discriminare i profili di principio su cui realmente non si può transigere - neppure nei fatti - ed i casi in cui la transigenza risulti doverosa: a favore del minore, del rapporto genitoriale e della stessa economia domestica relativa ai distinti, ma al contempo intimamente connessi, nuclei familiari.

3.3) Il Garante e la scuola

La funzione della scuola, quale istituzione deputata all'educazione dei ragazzi, finisce inevitabilmente per intersecarsi con le competenze del Garante dei minori.

Il profilo che ai presenti fini si ritiene più significativo, nell'ambito del rapporto istituzionale con lo scrivente Ufficio, concerne le fondamentali stesse della funzione educativa.

E' cioè necessario individuare una linea teoretica di massima che orienti l'attività educativa, valorizzando da un lato la missione della scuola e dall'altro attuando un sistema di contrappesi, onde impedire sconfinamenti critici per la formazione dei giovani.

Alcuni casi che hanno interessato lo scrivente Ufficio, comprovano come a volte i docenti non abbiano la percezione del limite, coinvolgendo ad es. i ragazzi in attività, se così si può dire, sensibili, quali la proiezione di films a contenuto scabroso o orroroso.

In questi casi le reazioni dei genitori sono comprensibilmente di sconcerto: suscita serie perplessità che non residui alcuno spazio

educativo a favore della famiglia e che l'educazione pubblica venga intesa in senso totalizzante.

Né la mancata attivazione di molti genitori deve illudere sull'esistenza del problema: in varie circostanze l'assenza di una segnalazione deriva ora dal silenzio dei ragazzi stessi, che non riferiscono ai genitori dati avvenimenti svoltisi durante l'orario scolastico; ora dalla volontà dei genitori di risolvere la questione all'interno dell'istituto senza suscitare contrasti che potrebbero rivelarsi problematici; ora dal timore puro e semplice di contestare quella che comunque viene vissuta come un'invasione di campo.

In ogni caso, all'interrogativo su quali siano i settori, qui definiti sensibili, su cui un'attività educativa possa incidere, l'ordinamento assicura talvolta risposte chiare (si pensi ad es. alla disciplina dell'insegnamento della religione), e cioè codificate in termini positivi ed inequivoci; in altre circostanze, e non di rado, sono invece il docente, la scuola, i contrasti stessi fra l'istituzione e le famiglie a meglio definire gli incerti e mutevoli limiti dell'azione educativa.

Un indice generale di assoluta pregnanza, è comunque dato dall'esistenza di un preciso e primario dovere che incombe sui genitori: quello di educare e vigilare i figli, dovere che porta con sé oneri giuridici indiscutibilmente più impegnativi e pieni di quelli che gravano sui docenti²⁰.

²⁰ Notoriamente, a differenza dei docenti, che rispondono in maniera sensibilmente più circoscritta per eventuali illeciti commessi dai minori loro affidati, i genitori hanno una

Lo scivolamento verso un'ermeneutica totalizzante della funzione pubblica, sul piano normativo ed operativo, è avvenuto forse quasi inavvertitamente.

Una volta peraltro focalizzata la materia e le annesse problematiche, diviene necessario chiedersi, sia in considerazione dell'istituto familiare in quanto tale, sia valutato il relativo regime di responsabilità, se non sia più corretto riconoscere l'esistenza di spazi educativi di stretta pertinenza della famiglia.

responsabilità a tutto tondo: non solo per *culpa in vigilando*, ma anche per *culpa in educando* (art. 2048 c.c.).

Coordinate più chiare, emergenti dalla giurisprudenza di settore, consentono di intendere come la responsabilità educativa si estenda persino ad atti che parrebbero remoti dal potere di controllo dei genitori, come avviene, ad es., nel caso di imputazione al genitore separato e non convivente di una responsabilità per *culpa*, appunto, *in educando*, con riguardo ad atti di violenza compiuti dal figlio minore.

Appendice

Dati statistici del 2013:

- Scheda di raffronto anni 2012 – 2013
- Andamento pratiche trattate
- Scheda riassuntiva dell'attività svolta – Esito dei fascicoli
- Materie trattate
- Segnalazioni pervenute al Garante dei Minori
- Argomento dei ricorsi
- Sede di raccolta delle richieste
- Modalità della richiesta – Tempi di risposta ai singoli interventi
- Elenco enti
- Enti formalmente contattati con intervento

Legge provinciale 20 dicembre 1982, n. 28 e s.m.

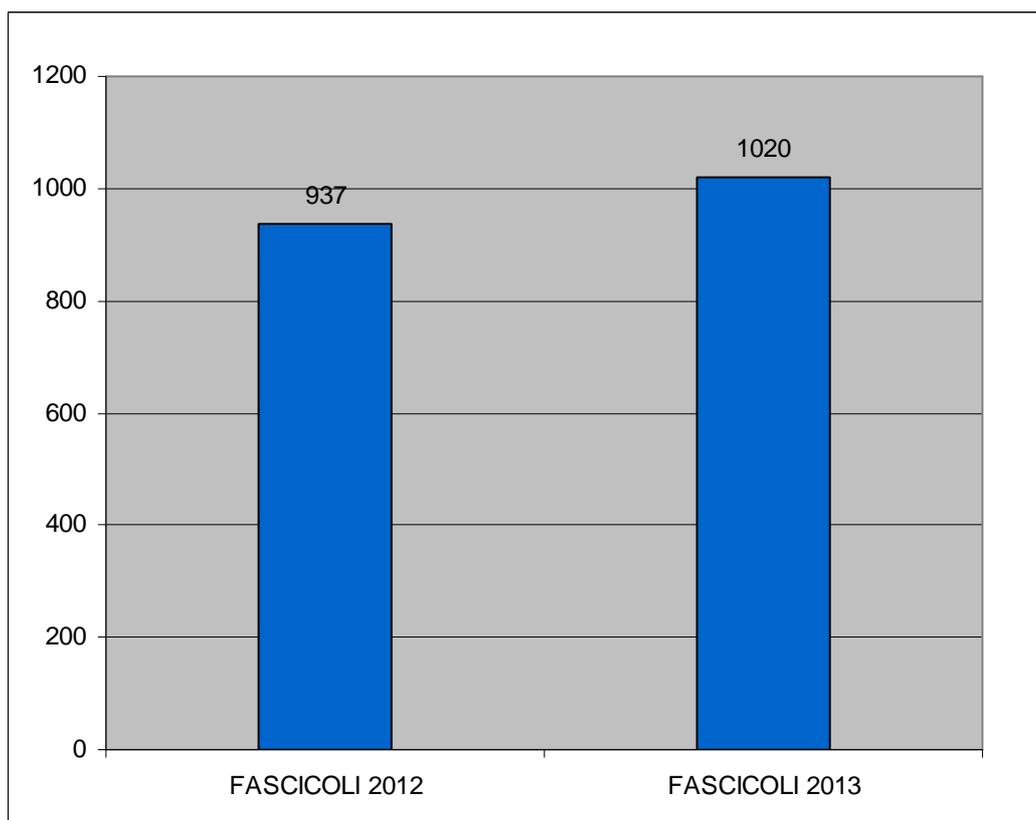
Regolamento sul funzionamento dell'Ufficio del Difensore civico

Art. 19 della L. 7 agosto 1990, n. 241

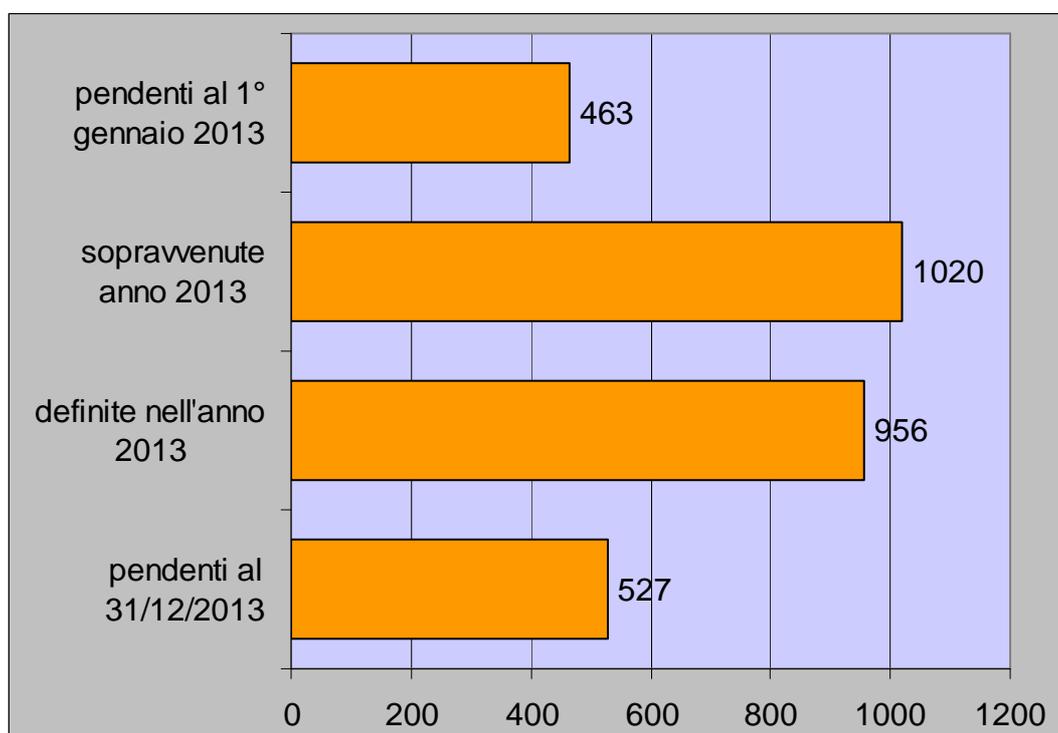
Elenco Difensori civici delle Regioni e Province autonome

Elenco Garanti dei minori delle Regioni e Province autonome

RAFFRONTO ANNO 2012 - 2013



ANDAMENTO PRATICHE TRATTATE NEL CORSO DEL 2013



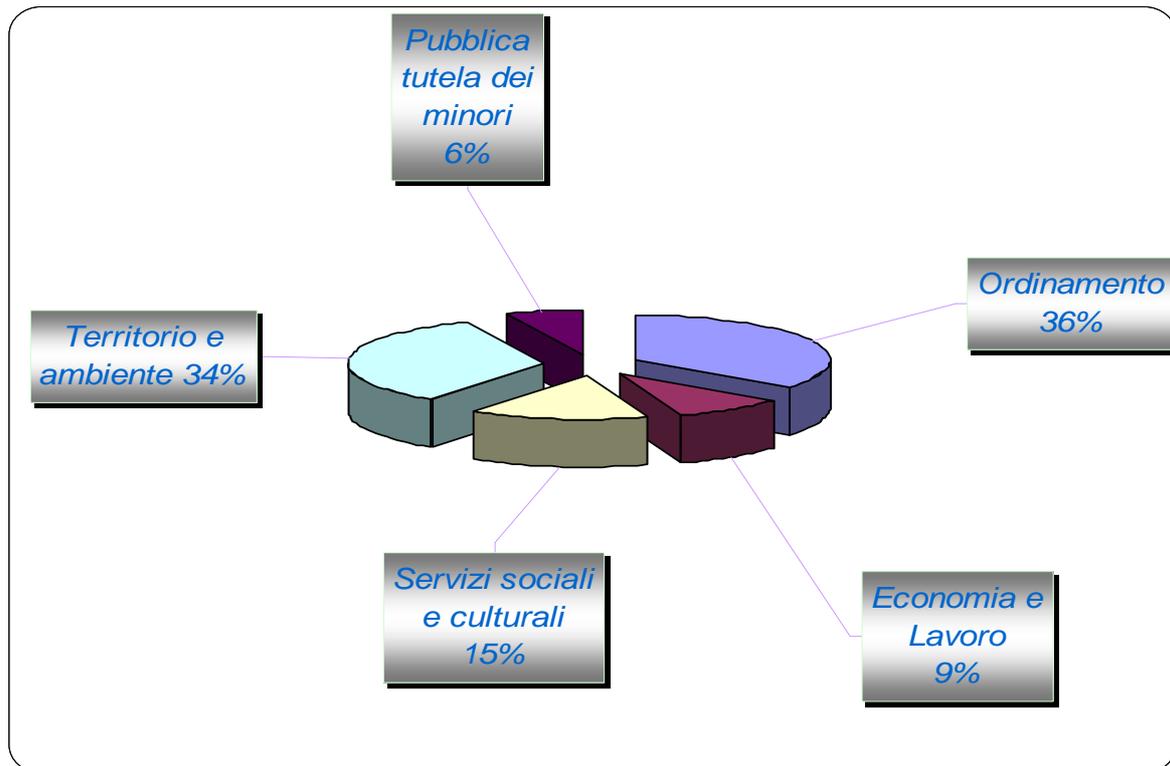
SCHEDA RIASSUNTIVA DEI FASCICOLI APERTI NELL'ANNO 2013

TOTALE FASCICOLI				
CON RIFERIMENTO ALLE MODALITA' DI TRATTAZIONE	CON RIFERIMENTO ALL'ENTE COINVOLTO			TOTAL E
	FASCICOLO SOGGETTO A COMPETENZA	FASCICOLO NON SOGGETTO A COMPETENZA	PRIVATI	
Intervento verbale	51	8	0	59
Intervento scritto	412	66	0	478
Informazioni in ufficio	354	78	51	483
TOTALE	817	152	51	1020

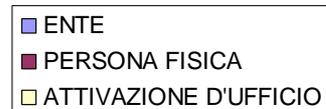
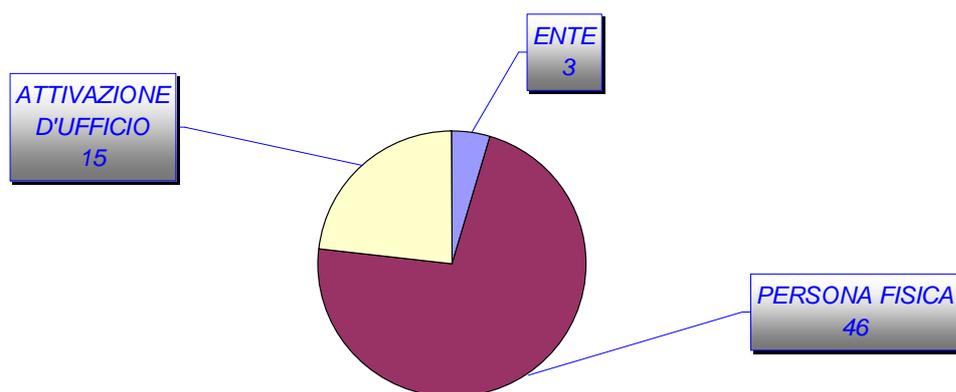
ESITO DEI FASCICOLI 2013

ESITO DEI FASCICOLI CON INTERVENTO		
Informazioni	229	43 %
Favorevoli	180	33 %
Negative	8	2 %
Mancata risposta	4	1 %
In corso	116	22 %
TOTALE	537	100 %

MATERIE TRATTATE ANNO 2013



SEGNALAZIONI PERVENUTE AL GARANTE DEI MINORI NELL'ANNO 2013



ARGOMENTO DEI RICORSI 2013	N° FASCICOLI
1 - ORDINAMENTO	
1.1 - elezioni	2
1.2 - referendum e iniziative popolari	4
1.3 - enti pubblici	0
1.4 - enti locali	9
1.5 - organizzazione e personale	39
1.6 - attività amministrativa-procedimento	3
1.7 - trasparenza-rapporti col cittadino	38
1.8 - servizi pubblici	8
1.9 - documenti e atti	36
1.10 - libro fondiario e catasto	8
1.11 - contratti-contabilità	13
1.12 - tributi-tariffe	80
1.13 - beni pubblici	11
1.14 - giurisdizione civile	60
1.15 - giurisdizione penale	15
1.16 - sanzioni amministrative	38
1.17 - diritto e rapporti internazionali	0
2 - ECONOMIA E LAVORO	
2.1 - lavoro collocamento	8
2.2 - previdenza e assicurazioni sociali	26
2.3 - agricoltura	21
2.4 - zootecnia	0
2.5 - foreste	3
2.6 - usi civici	5
2.7 - credito	3

ARGOMENTO DEI RICORSI 2013	N° FASCICOLI
2.8 - miniere, cave e acque minerali	0
2.9 - energia	2
2.10 - industria	0
2.11 - artigianato	1
2.12 - commercio	3
2.13 - esercizi pubblici	6
2.14 - turismo	1
2.15 - immigrazione ed emigrazione	15
3 - SERVIZI SOCIALI E CULTURALI	
3.1 - assistenza e volontariato	54
3.2 - sanità	24
3.3 - igiene e sicurezza pubblica	22
3.4 - scuola e istruzione	30
3.5 - formazione professionale	4
3.6 - scuola dell'infanzia e asili nido	4
3.7 - sport e attività ricreative	7
3.8 - beni e attività culturali	6
3.9 - minoranze etniche e linguistiche	0
4 - TERRITORIO E AMBIENTE	
4.1 - urbanistica	115
4.2 - espropriazioni	24
4.3 - acque pubbliche e opere idrauliche	3
4.4 - opere pubbliche	28
4.5 - protezione civile	1
4.6 - edilizia abitativa	75
4.7 - trasporti-viabilità-diritto della strada	70
4.8 - tutela dell'ambiente e del paesaggio	7
4.9 - inquinamento	16

ARGOMENTO DEI RICORSI 2013	N° FASCICOLI
4.10 - tutela della flora e della fauna, caccia e pesca	8
5 - PUBBLICA TUTELA DEI MINORI	64
TOTALE	1020

SEDE DI RACCOLTA DELLE RICHIESTE

COMUNITA' DI VALLE	FASCICOLI PER SEDE DI RACCOLTA	%
COMUNITA' DELLA VALLE DI NON (NC)	17	2
COMUNITA' VALLAGARINA (C)	47	5
COMUNITA' DELLE GIUDICARIE (NC)	21	2
COMUNITA' ALTA VALSUGANA E BERSNTOL (NC)	29	3
COMUNITA' GENERAL DE FASCIA (NC)	8	1
COMUNITA' ALTO GARDA E LEDRO (NC)	33	3
COMUNITA' VALSUGANA E TESINO (NC)	11	1
COMUNITA' TERRITORIALE DELLA VAL DI FIEMME (C)	21	2
COMUNITA' DELLA VALLE DI CEMBRA (NC)	4	0
COMUNITA' DELLA VALLE DI SOLE (NC)	7	1
COMUNITA' DELLA PAGANELLA (NC)	1	0
EX COMPRESORIO VALLE DELL'ADIGE (C)	818	80
COMUNITA' DEL PRIMIERO (NC)	3	0
TOTALE	1020	100

- C= di competenza
- NC= non di competenza

MODALITA' DI CONTATTO CON L'UFFICIO

TIPO	NUMERO
per appuntamento	797
per via telefonica	15
per posta ordinaria o fax	54
per posta elettronica	132

TEMPI DI RISPOSTA DELLE AMMINISTRAZIONI AI SINGOLI INTERVENTI

TEMPI DI RISPOSTA DELL'INTERVENTO	%
Fino a 15 giorni	27
1 mese	23
2 mesi	20
3 mesi	9
Più di 3 mesi	14
Mancata Risposta	2
Senza Risposta	5
Totale	100
Fascicoli con sollecito	21

ELENCO ENTI

ENTI INTERESSATI	N. casi anno 2013
PROVINCIA ED ENTI STRUMENTALI	
GIUNTA PROVINCIALE	5
ASSESSORATO ALL'AGRICOLTURA, FORESTE, TURISMO E PROMOZIONE	1
ASSESSORATO ALL'ISTRUZIONE E SPORT	6
ASSESSORATO AI LAVORI PUBBLICI, AMBIENTE E TRASPORTI	1
ASSESSORATO ALLA SALUTE E POLITICHE SOCIALI	6
ASSESSORATO ALL'URBANISTICA ENTI LOCALI E PERSONALE	2
DIPARTIMENTO AFFARI ISTITUZIONALI E LEGISLATIVI	1
DIPARTIMENTO DELLA CONOSCENZA	7
DIPARTIMENTO LAVORI PUBBLICI E MOBILITA'	1
DIPARTIMENTO LAVORO E WELFARE	4
DIPARTIMENTO ORGANIZZAZIONE PERSONALE AFFARI GENERALI	4
DIPARTIMENTO TERRITORIO AMBIENTE E FORESTE	3
AGENZIA DEL LAVORO	5
AGENZIA PER LA DEPURAZIONE	1
AGENZIA PROVINCIALE PER LA PROTEZIONE DELL'AMBIENTE	6
AGENZIA PROVINCIALE PER LA RAPPRESENTANZA NEGOZIALE	1
AGENZIA PROVINCIALE PER L'ASSISTENZA E LA PREVIDENZA INTEGRATIVA	3
AGENZIA PROVINCIALE PER LE OPERE PUBBLICHE	8
SERVIZIO AGRICOLTURA	13

SERVIZIO AMMINISTRAZIONE E ATTIVITA' DI SUPPORTO	5
SERVIZIO ANTINCENDI E PROTEZIONE CIVILE	2
SERVIZIO ATTIVITA' CULTURALI	3
SERVIZIO AUTONOMIE LOCALI	4
SERVIZIO BACINI MONTANI	5
SERVIZIO CATASTO	8
SERVIZIO COMMERCIO E COOPERAZIONE	2
SERVIZIO CONSERVAZIONE DELLA NATURA E VALORIZZAZIONE AMBIENTALE	1
SERVIZIO FORESTE E FAUNA	5
SERVIZIO GEOLOGICO	1
SERVIZIO GESTIONI PATRIMONIALI E LOGISTICA	2
SERVIZIO GESTIONE STRADE	12
SERVIZIO INDUSTRIA E ARTIGIANATO	2
SERVIZIO INFRASTRUTTURE STRADALI E FERROVIARIE	2
SERVIZIO ISTRUZIONE	11
SERVIZIO LAVORO	3
SERVIZIO MOTORIZZAZIONE CIVILE	2
SERVIZIO PER IL PERSONALE	8
SERVIZIO POLITICHE SANITARIE E PER LA NON AUTOSUFFICIENZA	2
SERVIZIO POLITICHE SOCIALI	19
SERVIZIO PREVENZIONE RISCHI	2
SERVIZIO SEMPLIFICAZIONE AMMINISTRATIVA	2
SERVIZIO TRASPORTI PUBBLICI	7
SERVIZIO TURISMO	3
SERVIZIO URBANISTICA E TUTELA DEL PAESAGGIO	10
SERVIZIO VALUTAZIONE AMBIENTALE	1
SOPRINTENDENZA PER I BENI ARCHITETTONICI	1
CINFORMI	1
INCARICO SPECIALE PER LA REALIZZAZIONE DI GRANDI EVENTI	1
TRENTINO RISCOSSIONI SPA	3
TRENTINO SVILUPPO SPA	2
CONSIGLIO PROVINCIALE	3
CORECOM	1

AZIENDA PROVINCIALE PER I SERVIZI SANITARI	50
ISTITUTO COMPRENSIVO BASSA ANAUNIA-DENNO	1
ISTITUTO COMPRENSIVO TRENTO 1	1
ISTITUTO COMPRENSIVO TRENTO 6	1
ISTITUTO COMPRENSIVO DI SCUOLA ELEMENTARE E MEDIA PERGINE VALS. 1	1
ISTITUTO COMPRENSIVO DI SCUOLA ELEMENTARE E MEDIA PERGINE VALS. 2	2
ISTITUTO COMPRENSIVO DI SCUOLA ELEMENTARE E MEDIA ROVERETO EST	3
ISTITUTO COMPRENSIVO ISERA-ROVERETO	1
ISTITUTO COMPRENSIVO TAIÒ	1
ISTITUTO COMPRENSIVO VALLE DEI LAGHI	1
ISTITUTO DI ISTRUZIONE MARIE CURIE PERGINE VALSUGANA	2
ISTITUTO DI ISTRUZIONE SUPERIORE DON MILANI	1
LICEO A. ROSMINI TRENTO	1
LICEO RUSSEL CLES	1
MART	1
OPERA ARMIDA BARELLI BORGO VALSUGANA	1
REGIONE AUTONOMA TRENTINO-ALTO ADIGE	3
COMUNI TARENTINI CONVENZIONATI	
COMUNE DI ALA	8
COMUNE DI ALBIANO	5
COMUNE DI ALDENÒ	2
COMUNE DI ARCO	3
COMUNE DI AVIO	5
COMUNE DI BASELGA DI PINE'	7
COMUNE DI BEDOLLO	1
COMUNE DI BERSONE	1
COMUNE DI BOCENAGO	1
COMUNE DI BESENELLO	2
COMUNE DI BLEGGIO SUPERIORE	1
COMUNE DI BREGUZZO	1
COMUNE DI BORGO VALSUGANA	4
COMUNE DI BRENTONICO	6
COMUNE DI CALAVINO	5

COMUNE DI CALCERANICA AL LAGO	2
COMUNE DI CALDONAZZO	4
COMUNE DI CAMPODENNO	2
COMUNE DI CANAL SAN BOVO	2
COMUNE DI CARANO	2
COMUNE DI CARZANO	1
COMUNE DI CASTELLO-MOLINA DI FIEMME	6
COMUNE DI CASTELLO TESINO	7
COMUNE DI CAVALESE	6
COMUNE DI CAVEDAGO	4
COMUNE DI CAVEDINE	5
COMUNE DI CEMBRA	4
COMUNE DI CIMEGO	2
COMUNE DI CIMONE	5
COMUNE DI CINTE TESINO	1
COMUNE DI CIVEZZANO	7
COMUNE DI CLES	3
COMUNE DI COMANO TERME	1
COMUNE DI COREDO	1
COMUNE DI CROVIANA	1
COMUNE DI DAMBEL	1
COMUNE DI DAONE	1
COMUNE DI DRENA	1
COMUNE DI DRO	1
COMUNE DI FAEDO	2
COMUNE DI FAI DELLA PAGANELLA	1
COMUNE DI FAVER	4
COMUNE DI FIAVE'	2
COMUNE DI FLAVON	5
COMUNE DI FOLGARIA	4
COMUNE DI FONDO	1
COMUNE DI FORNACE	3
COMUNE DI GARNIGA TERME	2
COMUNE DI IVANO FRACENA	1
COMUNE DI LAVARONE	1
COMUNE DI LAVIS	9
COMUNE DI LEDRO	11
COMUNE DI LEVICO TERME	4
COMUNE DI LIVO	1
COMUNE DI LONA LASES	1

COMUNE DI MALOSCO	1
COMUNE DI MASSIMENO	1
COMUNE DI MEZZOCORONA	1
COMUNE DI MEZZOLOMBARDO	3
COMUNE DI MOENA	4
COMUNE DI MOLVENO	1
COMUNE DI MORI	6
COMUNE DI NAGO TORBOLE	2
COMUNE DI NAVE SAN ROCCO	1
COMUNE DI NOGAREDO	1
COMUNE DI OSSANA	1
COMUNE DI PEIO	1
COMUNE DI PELUGO	2
COMUNE DI PERGINE VALSUGANA	17
COMUNE DI PIEVE TESINO	1
COMUNE DI POMAROLO	1
COMUNE DI POZZA DI FASSA	7
COMUNE DI PREDAZZO	2
COMUNE DI RABBI	1
COMUNE DI RAGOLI	1
COMUNE DI RIVA DEL GARDA	2
COMUNE DI ROMENO	2
COMUNE DI RONCEGNO	1
COMUNE DI RONCONE	2
COMUNE DI RONZONE	1
COMUNE DI ROVERETO	18
COMUNE DI SANT'ORSOLA TERME	1
COMUNE DI SARNONICO	1
COMUNE DI SCURELLE	1
COMUNE DI SEGONZANO	6
COMUNE DI SIROR	4
COMUNE DI SORAGA	1
COMUNE DI SOVER	3
COMUNE DI SPERA	2
COMUNE DI SPIAZZO	1
COMUNE DI SPORMAGGIORE	4
COMUNE DI STENICO	3
COMUNE DI STORO	2
COMUNE DI STREMBO	2
COMUNE DI STRIGNO	1

COMUNE DI TAIIO	1
COMUNE DI TASSULLO	2
COMUNE DI TELVE	1
COMUNE DI TERLAGO	4
COMUNE DI TERRAGNOLO	2
COMUNE DI TERZOLAS	1
COMUNE DI TESERO	11
COMUNE DI TIONE DI TRENTO	2
COMUNE DI TRAMBILENO	2
COMUNE DI TRANSACQUA	1
COMUNE DI TRENTO	83
COMUNE DI TRES	1
COMUNE DI TUENNO	3
COMUNE DI VALDA	1
COMUNE DI VALFLORIANA	2
COMUNE DI VEZZANO	1
COMUNE DI VIGO DI FASSA	2
COMUNE DI VIGOLO VATTARO	4
COMUNE DI VILLA LAGARINA	2
COMUNE DI VOLANO	2
COMUNE DI ZAMBANA	1
COMUNE DI ZIANO DI FIEMME	1
COMUNI TARENTINI NON CONVENZIONATI	
COMUNE DI BRESIMO	1
COMUNE DI BONDO	1
COMUNE DI BOSENTINO	3
COMUNE DI CAGNO'	1
COMUNE DI CANAZEI	4
COMUNE DI CASTEL CONDINO	1
COMUNE DI CASTELFONDO	1
COMUNE DI CONDINO	2
COMUNE DI FRASSILONGO	1
COMUNE DI LASINO	2
COMUNE DI PALU' DEL FERSINA	5
COMUNE DI SAMONE	2
COMUNE DI SAN LORENZO IN BANALE	1
COMUNE DI SMARANO	1
COMUNE DI SPORMINORE	2

COMUNE DI TON	1
COMUNE DI VALLARSA	3
COMUNE DI VIGNOLA FALESINA	1
COMUNE DI VIGO RENDENA	1
ALTRI ENTI E SOCIETA' DI SERVIZIO IN AMBITO PROVINCIALE	
AMNU PERGINE VALSUGANA	3
ASUC	3
AUTOSTRADA DEL BRENNERO	2
CASE DI RIPOSO LOCALI	10
EX COMPENSORIO VALLE DELL'ADIGE	1
COMUNITA' ALTO GARDA E LEDRO	10
COMUNITA' ALTA VALSUGANA BERSNTOL	21
COMUNITA' DELLA ROTALIANA-KÖNIGSBERG	8
COMUNITA' DELLA VALLE DI SOLE	2
COMUNITA' DELLE GIUDICARIE	1
COMUN GENERAL DE FASCIA	1
COMUNITA' TERRITORIALE DELLA VAL DI FIEMME	2
COMUNITA' VALLAGARINA	7
COMUNITA' VALLE DI CEMBRA	1
COMUNITA' VALSUGANA E TESINO	2
CONSORZI IRRIGUI E DI MIGLIORAMENTO FONDIARIO	11
DOLOMITI ENERGIA SPA	1
FIEMME SERVIZI SPA	1
ITEA	50
OPERA UNIVERSITARIA TRENTO	3
SET SPA	1
STET SPA	3
TRENTA SPA	5
TRENTINO TRASPORTI SPA	4
TRIBUNALE DI TRENTO	10
TRIBUNALE DEI MINORI DI TRENTO	3
UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI TRENTO	10
UFFICI PERIFERICI DELLO STATO E SOCIETA' DI SERVIZI NAZIONALI DI COMPETENZA	
AGENZIA DELLE ENTRATE	8
CASA CIRCONDARIALE DI TRENTO	6

CARABINIERI	1
COMMISSARIATO DEL GOVERNO	17
COMMISSIONE TRIBUTARIA DI I°GRADO	1
GARANTE DEL CONTRIBUENTE	2
EQUITALIA NOMOS SPA	77
INAIL	2
INPS	18
POSTE ITALIANE SPA	1
PUBBLICO REGISTRO AUTOMOBILISTICO	1
QUESTURA	2
RAI	4
TELECOM ITALIA SPA	3
WIND SPA	1
AMMINISTRAZIONI EXTRAPROVINCIALI NON DI COMPETENZA	
COMUNI	13
POLIZIA STRADALE	1
PREFETTURE	3
QUESTURA	2
AMMINISTRAZIONI CENTRALI DELLO STATO	
AMBASCIATE ITALIANE ALL'ESTERO	14
GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO	1
GARANTE PER LA PROTEZIONE DEI DATI PERSONALI	1
MINISTERI	15
PRESIDENZA CONSIGLIO DEI MINISTRI	1
SOGGETTO PRIVATO	56
ENTI VARI	45

ENTI FORMALMENTE CONTATTATI CON INTERVENTO

ENTI	NUMERO INTERVENTI
ENTI SOGGETTI A COMPETENZA	
Provincia autonoma di Trento	180
Enti con delega ed Enti prov. e locali di servizio	77
Amm. periferiche Stato-Enti di servizio nazionali	42
Enti convenzionati	284
TOTALE ENTI SOGGETTI A COMPETENZA	583
ENTI NON SOGGETTI A COMPETENZA	
Enti non convenzionati	82
Amministrazioni centrali dello stato	21
Enti vari	33
Amm ed Enti erogatori di servizi NC	12
Regione Trentino Alto Adige	1
TOTALE ENTI NON SOGGETTI A COMPETENZA	149
SOGGETTO PRIVATO	0
TOTALE GENERALE	732

LEGGE PROVINCIALE SUL DIFENSORE CIVICO

Legge provinciale 20 dicembre 1982, n. 28 ⁽¹⁾

Istituzione dell'ufficio del difensore civico

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

Art. 1 *Istituzione*

È istituito presso la presidenza del Consiglio provinciale l'ufficio del difensore civico ⁽²⁾.
Le funzioni, l'organizzazione dell'ufficio e le modalità di nomina del difensore civico sono regolate dalla presente legge.

Art. 2 *Compiti del difensore civico*

Spetta al difensore civico seguire, su richiesta degli interessati, l'adozione degli atti e lo svolgimento dei procedimenti posti in essere dalla Provincia, nonché degli enti titolari di delega, limitatamente, questi ultimi, alle funzioni delegate, ad eccezione dei comuni, in modo che ne siano assicurate la tempestività e la regolarità, segnalando altresì al Presidente della Giunta provinciale eventuali ritardi, irregolarità e disfunzioni, nonché le cause delle stesse.

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

Il difensore civico svolge la sua attività in piena libertà ed indipendenza.

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

Art. 2 bis *Compiti del difensore civico in materia ambientale*

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

- a) raccoglie informazioni, d'ufficio o su richiesta di cittadini singoli o associati, su attività o omissioni dei soggetti di cui all'articolo 2 suscettibili di recare danno all'ambiente o comunque in violazione di norme volte a tutelare l'ambiente;
- b) può richiedere le informazioni di cui alla lettera a) anche a soggetti diversi da quelli dell'articolo 2 ⁽⁴⁾.

Art. 2 ter

Compiti del difensore civico in materia di infanzia ed adolescenza

1. Il difensore civico promuove e garantisce i diritti e gli interessi dei minori, anche non cittadini italiani, sanciti dagli ordinamenti internazionale, europeo, statale e provinciale, e in particolare dalla dichiarazione dei diritti del fanciullo, approvata il 20 novembre 1959 dall'assemblea generale delle Nazioni Unite, dalla convenzione internazionale sui diritti del fanciullo, fatta a New York il 20 novembre 1989, ratificata e resa esecutiva ai sensi della legge 27 maggio 1991, n. 176, dai suoi protocolli opzionali, fatti a New York il 6 settembre 2000, ratificati e resi esecutivi ai sensi della legge 11 marzo 2002, n. 46, nonché dalla convenzione europea sull'esercizio dei diritti dei fanciulli, fatta a Strasburgo il 25 gennaio 1996, ratificata e resa esecutiva ai sensi della legge 20 marzo 2003, n. 77.

2. Il difensore civico svolge le sue funzioni in materia di diritti dei minori coinvolgendo le famiglie interessate e perseguendo l'effettivo esercizio di questi diritti, in un contesto di tutela della dignità umana, di valutazione delle decisioni del minore, se egli è capace di reale discernimento, e di positivo sviluppo della sua personalità riconoscendo e rispettando il preminente ruolo educativo spettante alla famiglia cui appartiene il minore.

3. Il difensore civico accoglie segnalazioni in merito a violazioni dei diritti dei minori, fornendo informazioni sulle modalità di tutela e di esercizio di questi diritti e intervenendo presso i soggetti competenti. Nell'esercizio di tali funzioni il difensore civico, in particolare:

- a) segnala ai soggetti competenti situazioni suscettibili di richiedere interventi immediati in materia di tutela dei minori, anche in caso di mancato esercizio del diritto di visita da parte del genitore non affidatario o di ostacoli a tale esercizio da parte del genitore affidatario; in questa sede può proporre ai soggetti competenti l'adozione di interventi per prevenire rischi o rimediare a danni o violazioni dei diritti dei minori;
- b) segnala ai soggetti competenti i fattori di rischio o di danno derivanti ai minori da situazioni ambientali carenti o inadeguate dal punto di vista igienico-sanitario;
- c) chiede ai soggetti competenti di esercitare i loro poteri in materia di assistenza prestata ai minori accolti presso servizi socio-assistenziali;
- d) segnala ai soggetti competenti eventuali inadempienze dei loro dipendenti.

4. Il difensore civico, utilizzando spazi idonei di ascolto, raccoglie direttamente dalla voce dei bambini, degli adolescenti e degli adulti esigenze, istanze e proposte. Per promuovere il miglioramento della condizione dei minori il difensore civico, in particolare:

- a) formula proposte per migliorare il sistema normativo e i servizi finalizzati a tutelare i diritti dei minori;
- b) propone ai soggetti competenti iniziative di formazione, in particolare sui diritti dei minori, rivolte a operatori della scuola e del volontariato, agli operatori addetti ai servizi e alle strutture socio-assistenziali e sanitarie, pubbliche o private, e agli operatori delle strutture giudiziarie;
- c) promuove sinergie tra le amministrazioni pubbliche della provincia impegnate nella tutela dei diritti dei minori, i privati e le autorità giudiziarie;
- d) facilita la realizzazione di iniziative da parte della Provincia, degli enti locali e dei privati volte a favorire la tutela dei minori e, in particolare, la prevenzione e il trattamento di situazioni di abuso o disadattamento;
- e) promuove iniziative dei soggetti competenti volte a individuare, selezionare e preparare le persone disponibili a svolgere attività di tutela, di curatela e d'amministrazione di sostegno, nonché a fornire consulenza e sostegno ai tutori, ai curatori e agli amministratori di sostegno.

5. Il difensore civico promuove iniziative per sensibilizzare i minori, le famiglie, gli operatori e la società sui problemi dell'infanzia e dell'adolescenza. Nell'esercizio di questi compiti il difensore civico, in particolare:

- a) promuove la realizzazione di iniziative d'informazione destinate a sensibilizzare i

- minori sui loro diritti e per la diffusione di una cultura che rispetti i diritti del minore;
- b) anche in collaborazione con la Provincia, gli enti locali e i mezzi d'informazione promuove iniziative per un utilizzo sicuro delle nuove tecnologie di relazionalità e interconnessione;
 - c) collabora con il comitato provinciale per le comunicazioni all'attività di monitoraggio e di valutazione delle trasmissioni televisive e radiofoniche in ambito provinciale trasmettendo e mettendo a disposizione le informazioni e i dati di cui dispone con riferimento alla rappresentazione dei minori e ai modi in cui essa è percepita;
 - d) collabora con il comitato provinciale per le comunicazioni per sensibilizzare gli organi d'informazione e le istituzioni ad un'informazione attenta ai minori e volta a svilupparne la capacità critica, difenderne i diritti e tutelarne l'immagine;
 - e) fornisce al pubblico, ai minori, alle persone e agli organi che si occupano della materia informazioni sui diritti dei minori;
 - f) intrattiene rapporti di scambio, di studio e di ricerca con organismi pubblici e privati.
6. La Giunta provinciale acquisisce le osservazioni del difensore civico in merito agli atti amministrativi generali, ai regolamenti e ai suoi disegni di legge in materia di minori ⁽⁵⁾.

Art. 3

Modalità e procedure d'intervento

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

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

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

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

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

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

Il difensore civico è tenuto al segreto d'ufficio ⁽⁶⁾.

Art. 3 bis

Interventi in materia ambientale

1. Nell'esercizio dei compiti di cui alla lettera a) dell'articolo 2 bis il difensore civico, raccolte le informazioni necessarie, può intervenire presso l'amministrazione competente secondo le modalità di cui all'articolo 2.

2. Nell'esercizio dei compiti di cui alla lettera b) dell'articolo 2 bis il difensore civico, raccolte le informazioni necessarie, può segnalare ai soggetti competenti gli interventi

ritenuti opportuni, compresa, eventualmente, l'azione di risarcimento del danno ambientale ⁽⁷⁾.

Art. 4

Informazione del difensore civico

1. Il difensore civico può chiedere per iscritto copia degli atti, dei provvedimenti e - anche in forma orale - altre notizie che ritenga utili per lo svolgimento dei suoi compiti istituzionali. La richiesta va rivolta, per la Provincia e gli altri enti di cui all'articolo 2, al capo del servizio interessato, che è tenuto ad ottemperarvi ⁽⁸⁾.

Art. 5

Relazione del difensore civico

Il difensore civico invia annualmente al Consiglio provinciale una relazione sull'attività svolta con eventuali proposte di innovazioni normative o amministrative.

Qualora il difensore civico lo ritenga opportuno, trasmette al Consiglio provinciale anche delle relazioni saltuarie e puntuali.

Il difensore civico può essere ascoltato, a sua richiesta, dalle commissioni consiliari, in ordine a problemi particolari inerenti alle proprie attività.

La commissione consiliare può convocare il difensore civico per avere chiarimenti sull'attività svolta.

I consiglieri provinciali possono chiedere al difensore civico notizie ed informazioni connesse allo svolgimento della relativa funzione.

Può altresì prospettare alle singole amministrazioni situazioni di incertezza giuridica e di carenza normativa, sollecitandone gli opportuni provvedimenti ⁽⁹⁾.

Art. 6

Requisiti e nomina

Il difensore civico è nominato dal Consiglio provinciale con votazione a scrutinio segreto ed a maggioranza dei due terzi dei componenti del Consiglio stesso.

Il difensore civico deve possedere un'elevata competenza ed esperienza giuridica o amministrativa, con particolare riguardo alle materie che rientrano fra le sue attribuzioni.

Il difensore civico non è immediatamente rieleggibile ⁽¹⁰⁾.

Art. 7

Cause di incompatibilità

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

- 1) membro del Parlamento, membro del Consiglio regionale, provinciale e comunale, dell'assemblea o della giunta comprensoriale ⁽¹¹⁾;
- 2) magistrato della Corte dei conti assegnato al controllo degli atti della Provincia, amministratore di enti, istituti e aziende pubbliche;
- 3) amministratore di enti e imprese a partecipazione pubblica ovvero titolare, amministratore e dirigente di enti e imprese vincolate con la Provincia da contratti di opere o di somministrazione ovvero che ricevano a qualsiasi titolo sovvenzioni dalla Provincia.

La nomina a difensore civico è altresì incompatibile con l'esercizio di qualsiasi attività

di lavoro autonomo o subordinato e di qualsiasi commercio o professione.

Qualora si verifichi una delle cause di incompatibilità stabilite dal presente articolo, l'ufficio di presidenza del Consiglio provinciale dichiara la decadenza del difensore civico ⁽¹²⁾.

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

Art. 8

Durata. Revoca e disposizioni per la nuova designazione

Il difensore civico dura in carica quanto il Consiglio provinciale che l'ha nominato e comunque continua ad esercitare provvisoriamente le proprie funzioni fino alla nomina del successore.

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

Qualora il mandato del difensore civico venga a cessare per qualunque motivo diverso dalla scadenza, il Presidente del Consiglio provvede a porre all'ordine del giorno della prima seduta del Consiglio immediatamente successivo la nuova nomina ⁽¹³⁾.

Art. 9

Adempimenti del difensore civico

Il difensore civico, entro trenta giorni dalla nomina, è tenuto a dichiarare al Consiglio provinciale:

- 1) la inesistenza o la cessazione delle situazioni di incompatibilità di cui all'articolo 7.
- 2) la intervenuta dichiarazione, ai fini fiscali, di tutti i propri redditi.

La mancanza o la infedeltà delle dichiarazioni di cui al comma precedente, in qualsiasi momento accertata, comporta la pronuncia della decadenza del difensore civico da parte del Consiglio provinciale ⁽¹⁴⁾.

Art. 10

Indennità e rimborso spese

1. Al difensore civico spetta un trattamento economico pari a 2/3 dell'indennità di carica, con esclusione della diaria, percepita dai consiglieri regionali. Allo stesso spettano inoltre le indennità di missione ed i rimborsi per le spese di viaggio sostenute per l'espletamento dell'incarico in misura analoga a quella dei consiglieri regionali della regione Trentino - Alto Adige ⁽¹⁵⁾.

Art. 11

Il Consiglio provinciale, su proposta dell'ufficio di presidenza, emanerà entro sessanta giorni dalla data in entrata in vigore della presente legge, il regolamento contenente le norme sul funzionamento dell'ufficio del difensore civico.

Il Consiglio provinciale mette a disposizione del difensore civico risorse adeguate, anche con riguardo ai suoi compiti in materia di diritti dei minori ⁽¹⁶⁾.

Art. 11 bis

1. La presidenza del Consiglio provinciale su proposta del difensore civico può decidere l'attivazione di recapiti periodici periferici per il difensore medesimo previo accordo con gli enti pubblici che dovranno ospitare in modo idoneo il recapito medesimo.

2. Per la propria attività di contatto con le sedi amministrative degli enti pubblici aventi sede in Roma, il difensore civico può avvalersi della collaborazione del servizio attività di collegamento in Roma della Provincia autonoma di Trento ⁽¹⁷⁾.

Art. 12 *omissis* ⁽¹⁸⁾

Art. 13 - Art. 14 *omissis* ⁽¹⁹⁾

NOTE

- (1) In base all'art. 9 della l.p. 12 settembre 2008, n. 16 questa legge può essere citata usando solo il titolo breve "legge provinciale sul difensore civico", individuato dall'allegato A della l.p. n. 16 del 2008. Vedi però l'art. 10 della l.p. 19 giugno 2008, n. 6.
- (2) Comma così sostituito dall'art. 1 della l.p. 5 novembre 1984, n. 11.
- (3) Articolo così modificato dall'art. 1 della l.p. 5 settembre 1988, n. 32 e dall'art. 1 della l.p. 12 luglio 1991, n. 15.
- (4) Articolo aggiunto dall'art. 2 della l.p. 12 luglio 1991, n. 15.
- (5) Articolo aggiunto dall'art. 1 della l.p. 11 febbraio 2009, n. 1.
- (6) Articolo così modificato dall'art. 2 della l.p. 5 settembre 1988, n. 32. Per errore l'articolo in questione aveva numerato come 4 bis e 4 ter due nuovi commi inseriti fra il comma quarto e il comma quinto; in questa sede s'è corretto l'errore, eliminando la numerazione.
- (7) Articolo aggiunto dall'art. 3 della l.p. 12 luglio 1991, n. 15.
- (8) Articolo così sostituito dall'art. 4 della l.p. 12 luglio 1991, n. 15.
- (9) Articolo così modificato dall'art. 1 della l.p. 5 novembre 1984, n. 11, dall'art. 3 della l.p. 5 settembre 1988, n. 32 e dall'art. 1 della l.p. 7 marzo 1997, n. 6. Quest'ultimo articolo, per errore, aveva numerato da 2 bis a 2 quinquies alcuni commi aggiunti dopo il secondo comma; in questa sede s'è corretto l'errore, eliminando la numerazione. Vedi anche gli articoli 145 e 146 della deliberazione del Consiglio provinciale 6 febbraio 1991, n. 3 (Regolamento interno del Consiglio).
- (10) Articolo così modificato dall'art. 1 della l.p. 5 novembre 1984, n. 11, dall'art. 2 della l.p. 7 marzo 1997, n. 6 (quest' articolo, per errore, aveva numerato come 2 bis un comma aggiunto dopo il secondo comma; in questa sede s'è corretto l'errore, eliminando la numerazione) e dall'art. 2 della l.p. 11 febbraio 2009, n. 1.

- (11) Vedi però l'art. 15, comma 1, lettera h) della l.p. 5 marzo 2003, n. 2.
- (12) Comma così modificato dall'art. 1 della l.p. 5 novembre 1984, n. 11.
- (13) Articolo così modificato dall'art. 1 della l.p. 5 novembre 1984, n. 11.
- (14) Articolo così modificato dall'art. 1 della l.p. 5 novembre 1984, n. 11.
- (15) Articolo già modificato dall'art. 1 della l.p. 5 novembre 1984, n. 11, e così sostituito dall'art. 3 della l.p. 7 marzo 1997, n. 6.
- (16) Articolo così sostituito dall'art. 1 della l.p. 5 novembre 1984, n. 11, e modificato dall'art. 3 della l.p. 11 febbraio 2009, n. 1.
- (17) Articolo aggiunto dall'art. 4 della l.p. 5 settembre 1988, n. 32.
- (18) Articolo abrogato dall'art. 1 della l.p. 5 novembre 1984, n. 11.
- (19) Disposizioni finanziarie.

DELIBERAZIONE DEL CONSIGLIO PROVINCIALE 4 giugno 1985, n. 5

Regolamento sul funzionamento dell'ufficio del difensore civico

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

Art. 1

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

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

Art. 2

L'ufficio del difensore civico:

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

Art. 3

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

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

Il personale assegnato, anche temporaneamente all'ufficio, dipende funzionalmente dal difensore civico.

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

Art. 4

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

Art. 5

Ai fini dell'espletamento dei propri compiti, il difensore civico può disporre l'effettuazione di missioni.

NOTE

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

L. 7-8-1990 n. 241

Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi.

Pubblicata nella Gazz. Uff. 18 agosto 1990, n. 192.

Omissis

Art. 19 Segnalazione certificata di inizio attività - Scia [\(105\)](#) [\(110\)](#)

In vigore dal 26 giugno 2012

1. Ogni atto di autorizzazione, licenza, concessione non costitutiva, permesso o nulla osta comunque denominato, comprese le domande per le iscrizioni in albi o ruoli richieste per l'esercizio di attività imprenditoriale, commerciale o artigianale il cui rilascio dipenda esclusivamente dall'accertamento di requisiti e presupposti richiesti dalla legge o da atti amministrativi a contenuto generale, e non sia previsto alcun limite o contingente complessivo o specifici strumenti di programmazione settoriale per il rilascio degli atti stessi, è sostituito da una segnalazione dell'interessato, con la sola esclusione dei casi in cui sussistano vincoli ambientali, paesaggistici o culturali e degli atti rilasciati dalle amministrazioni preposte alla difesa nazionale, alla pubblica sicurezza, all'immigrazione, all'asilo, alla cittadinanza, all'amministrazione della giustizia, all'amministrazione delle finanze, ivi compresi gli atti concernenti le reti di acquisizione del gettito, anche derivante dal gioco, nonché di quelli previsti dalla normativa per le costruzioni in zone sismiche e di quelli imposti dalla normativa comunitaria. La segnalazione è corredata dalle dichiarazioni sostitutive di certificazioni e dell'atto di notorietà per quanto riguarda tutti gli stati, le qualità personali e i fatti previsti negli [articoli 46 e 47 del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445](#), nonché, ove espressamente previsto dalla normativa vigente, dalle attestazioni e asseverazioni di tecnici abilitati, ovvero dalle dichiarazioni di conformità da parte dell'Agenzia delle imprese di cui all' [articolo 38, comma 4, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112](#), convertito, con modificazioni, dalla [legge 6 agosto 2008, n. 133](#), relative alla sussistenza dei requisiti e dei presupposti di cui al primo periodo; tali attestazioni e asseverazioni sono corredate dagli elaborati tecnici necessari per consentire le verifiche di competenza dell'amministrazione. Nei casi in cui la normativa vigente prevede l'acquisizione di atti o pareri di organi o enti appositi, ovvero l'esecuzione di verifiche preventive, essi sono comunque sostituiti dalle autocertificazioni,

attestazioni e asseverazioni o certificazioni di cui al presente comma, salve le verifiche successive degli organi e delle amministrazioni competenti. La segnalazione, corredata delle dichiarazioni, attestazioni e asseverazioni nonché dei relativi elaborati tecnici, può essere presentata mediante posta raccomandata con avviso di ricevimento, ad eccezione dei procedimenti per cui è previsto l'utilizzo esclusivo della modalità telematica; in tal caso la segnalazione si considera presentata al momento della ricezione da parte dell'amministrazione. [\(108\)](#)

2. L'attività oggetto della segnalazione può essere iniziata dalla data della presentazione della segnalazione all'amministrazione competente.

3. L'amministrazione competente, in caso di accertata carenza dei requisiti e dei presupposti di cui al comma 1, nel termine di sessanta giorni dal ricevimento della segnalazione di cui al medesimo comma, adotta motivati provvedimenti di divieto di prosecuzione dell'attività e di rimozione degli eventuali effetti dannosi di essa, salvo che, ove ciò sia possibile, l'interessato provveda a conformare alla normativa vigente detta attività ed i suoi effetti entro un termine fissato dall'amministrazione, in ogni caso non inferiore a trenta giorni. È fatto comunque salvo il potere dell'amministrazione competente di assumere determinazioni in via di autotutela, ai sensi degli [articoli 21-quinquies 21-nonies](#). In caso di dichiarazioni sostitutive di certificazione e dell'atto di notorietà false o mendaci, l'amministrazione, ferma restando l'applicazione delle sanzioni penali di cui al comma 6, nonché di quelle di cui al capo VI del testo unico di cui al [decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445](#), può sempre e in ogni tempo adottare i provvedimenti di cui al primo periodo.

4. Decorso il termine per l'adozione dei provvedimenti di cui al primo periodo del comma 3 ovvero di cui al comma 6-bis, all'amministrazione è consentito intervenire solo in presenza del pericolo di un danno per il patrimonio artistico e culturale, per l'ambiente, per la salute, per la sicurezza pubblica o la difesa nazionale e previo motivato accertamento dell'impossibilità di tutelare comunque tali interessi mediante conformazione dell'attività dei privati alla normativa vigente. [\(112\)](#)

4-bis. Il presente articolo non si applica alle attività economiche a prevalente carattere finanziario, ivi comprese quelle regolate dal testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia di cui al [decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385](#), e dal testo unico in materia di intermediazione finanziaria di cui al [decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58](#). [\(107\)](#)

[5. Il presente articolo non si applica alle attività economiche a prevalente carattere finanziario, ivi comprese quelle regolate dal testo unico delle leggi in

materia bancaria e creditizia di cui al [decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385](#), e dal testo unico in materia di intermediazione finanziaria di cui al [decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58](#). Ogni controversia relativa all'applicazione del presente articolo è devoluta alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo. Il relativo ricorso giurisdizionale, esperibile da qualunque interessato nei termini di legge, può riguardare anche gli atti di assenso formati in virtù delle norme sul silenzio assenso previste dall'articolo 20. [\(106\)](#)]

6. Ove il fatto non costituisca più grave reato, chiunque, nelle dichiarazioni o attestazioni o asseverazioni che corredano la segnalazione di inizio attività, dichiara o attesta falsamente l'esistenza dei requisiti o dei presupposti di cui al comma 1 è punito con la reclusione da uno a tre anni.

6-bis. Nei casi di Scia in materia edilizia, il termine di sessanta giorni di cui al primo periodo del comma 3 è ridotto a trenta giorni. Fatta salva l'applicazione delle disposizioni di cui al comma 4 e al comma 6, restano altresì ferme le disposizioni relative alla vigilanza sull'attività urbanistico-edilizia, alle responsabilità e alle sanzioni previste dal [decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380](#), e dalle leggi regionali. [\(109\)](#)

6-ter. La segnalazione certificata di inizio attività, la denuncia e la dichiarazione di inizio attività non costituiscono provvedimenti taciti direttamente impugnabili. Gli interessati possono sollecitare l'esercizio delle verifiche spettanti all'amministrazione e, in caso di inerzia, esperire esclusivamente l'azione di cui all'[art. 31, commi 1, 2 e 3 del decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104](#). [\(111\)](#)

[\(105\)](#) Articolo sostituito dall'[art. 2, comma 10, L. 24 dicembre 1993, n. 537](#), modificato dall'[art. 21, comma 1, lett. aa\), L. 11 febbraio 2005, n. 15](#), sostituito dall'[art. 3, comma 1, D.L. 14 marzo 2005, n. 35](#), convertito con modificazioni, dalla [L. 14 maggio 2005, n. 80](#), modificato dall'[art. 9, comma 3, 4 e 5, L. 18 giugno 2009, n. 69](#), dall'[art. 85, comma 1, D.Lgs. 26 marzo 2010, n. 59](#) e, successivamente così sostituito dall'[art. 49, comma 4-bis, D.L. 31 maggio 2010, n. 78](#), convertito, con modificazioni, dalla [L. 30 luglio 2010, n. 122](#); vedi anche il [comma 4-ter del medesimo art. 49, D.L. 78/2010](#).

[\(106\)](#) Comma abrogato dall'[art. 4, comma 1, n. 14\) dell'Allegato 4 al D.Lgs. 2 luglio 2010, n. 104](#), a decorrere dal 16 settembre 2010, ai sensi di quanto disposto dall'[art. 2, comma 1 del medesimo D.Lgs. 104/2010](#).

[\(107\)](#) Comma inserito dall'[art. 2, comma 1-quinquies, D.L. 5 agosto 2010, n. 125](#), convertito, con modificazioni, dalla [L. 1° ottobre 2010, n. 163](#).

[\(108\)](#) Comma così modificato dall'[art. 5, comma 2, lett. b\), n. 2\), D.L. 13 maggio 2011, n. 70](#), convertito, con modificazioni, dalla [L. 12 luglio 2011, n. 106](#), dall'[art. 2, comma 1, D.L. 9 febbraio 2012, n. 5](#), convertito, con modificazioni, dalla [L. 4 aprile 2012, n. 35](#) e, successivamente, dall'[art. 13, comma 1, D.L. 22 giugno 2012, n. 83](#), convertito, con modificazioni, dalla [L. 7 agosto 2012, n. 134](#).

[\(109\)](#) Comma aggiunto dall'[art. 5, comma 2, lett. b\), n. 2\), D.L. 13 maggio 2011, n. 70](#), convertito, con modificazioni, dalla [L. 12 luglio 2011, n. 106](#) e, successivamente, così modificato dall'[art. 6, comma 1, lett. b\), D.L. 13 agosto 2011, n. 138](#), convertito, con modificazioni, dalla [L. 14 settembre 2011, n. 148](#).

[\(110\)](#) Per l'interpretazione autentica del presente articolo, vedi l'[art. 5, comma 2, lett. c\), D.L. 13 maggio 2011, n. 70](#), convertito, con modificazioni, dalla [L. 12 luglio 2011, n. 106](#).

[\(111\)](#) Comma aggiunto dall'[art. 6, comma 1, lett. c\), D.L. 13 agosto 2011, n. 138](#), convertito, con modificazioni, dalla [L. 14 settembre 2011, n. 148](#).

[\(112\)](#) Comma così modificato dall'[art. 6, comma 1, lett. a\), D.L. 13 agosto 2011, n. 138](#), convertito, con modificazioni, dalla [L. 14 settembre 2011, n. 148](#).