

*Signor Presidente,
Signori Consiglieri,*

in osservanza degli obblighi di legge presento la Relazione sull'attività svolta nel corso dell'anno 2012 dall'Ufficio del Difensore civico e Garante dei Minori, relazione che ha lo scopo di illustrare una sintesi dello stato della Pubblica amministrazione nell'ambito del territorio provinciale di riferimento, secondo le risultanze emerse a seguito degli interventi svolti nei vari settori amministrativi, nonché uno spaccato delle tematiche che riguardano il mondo dell'infanzia ed adolescenza, sulla base dell'attività dell'Ufficio.

La relazione è, pertanto, strutturata in modo tale da mettere distintamente in evidenza i due fondamentali filoni di attività – quello della comune difesa civica nei vari ambiti dell'azione amministrativa e quello della tutela dei diritti dei minori - che, date le diverse caratteristiche, difficilmente possono essere assimilati, anche se alcune tematiche sono trasversali (quali per esempio la salute e la scuola). Va osservato che in generale, ma in particolar modo nel settore minorile, la relativa attività si qualifica non già per il numero dei casi trattati, bensì per la natura delle funzioni svolte; funzioni che richiedono tempo ed assorbono molte energie, in considerazione della estrema complessità e delicatezza delle situazioni esaminate, nonché della necessità, in relazione alle tematiche riguardanti i minori, di adottare strategie di concerto, che spesso coinvolgono i Servizi sociali competenti e, comunque, implicano un lavoro di “equipe”, onde agire con massima cautela, stante la rilevanza degli interessi coinvolti.

Merita, inoltre, evidenziare che l'Ufficio del Difensore civico, pur non essendovi tenuto in virtù di norme specifiche, ormai da sei anni mette a disposizione il proprio servizio in favore dei detenuti della Casa Circondariale di Trento, presso

la quale è mantenuto apposito recapito. Pertanto, coerentemente, questa relazione tratta in apposito paragrafo anche alcuni aspetti relativi a questo settore di attività.

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

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

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

Giova precisare che la metodologia d’intervento, anche laddove appaia insistente – ma, si spera, non ossessiva – è guidata da una imprescindibile esigenza, che è quella di fornire, in ogni caso, una risposta al cittadino richiedente. Non è pensabile, infatti, che un’Istituzione, il cui scopo fondamentale è quello di garantire

la buona amministrazione, assurta questa a vero e proprio diritto anche per affermazione fattane nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, debba trovarsi nella imbarazzante condizione di non poter riscontare le richieste dei cittadini perché, a sua volta, non ha avuto risposte da una Pubblica Amministrazione che, pur insistentemente interpellata, rimanga sorda ai suoi appelli.

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

Per quanto riguarda infine i rapporti con gli uffici periferici dello Stato, giova richiamare quanto osservato negli anni precedenti, nel senso che, a fronte di una interpretazione legislativa meramente formalistica, che imporrebbe di limitare la relazione con tali uffici periferici insediati sul territorio provinciale, si è ritenuto opportuno privilegiare una esegesi sostanziale della norma. In concreto, ciò significa che si è ritenuto di agire secondo un criterio più elastico, per offrire una possibilità di tutela anche a quei cittadini aventi la necessità di azioni nei confronti di uffici formalmente non inquadrabili tra le amministrazioni periferiche dello Stato, ma comunque svolgenti rilevanti servizi di pubblico interesse per la collettività. Da ciò è conseguito che sono stati più volte interpellati anche enti o società di servizi, oltre ad uffici extra-provinciali, dai quali si sono avuti, talora inattesi, importanti contributi alla definizione dei vari problemi. Così come non ci si è fermati nemmeno dinanzi alla necessità di rapportarsi con uffici statali non periferici, bensì centrali o con uffici che, come quelli delle Ambasciate e dei Consolati, sono addirittura all'estero.

E' inoltre doveroso precisare che, diversamente dagli anni precedenti, nei quali si era dedicato congruo spazio al tema della avviata e tanto attesa riforma della difesa civica provinciale, in questa relazione non si fa cenno all'argomento: ciò che si doveva dire lo si è detto ampiamente nelle relazioni precedenti. L'auspicio del Difensore civico, espresso nelle precedenti relazioni annuali, ove si invocavano

anche ragioni di urgenza, era quello che anche la difesa civica trentina potesse finalmente essere dotata di una base normativa al passo con i tempi e potesse, quindi, operare in una condizione paritaria di funzionalità, di prestigio istituzionale e di efficacia, alla stregua dei colleghi che operano nelle Regioni italiane e nella vicina Provincia autonoma di Bolzano. Allo stato, di fronte all'inaspettata battuta d'arresto dell'iniziativa riformatrice, non si può che prendere atto di tale risultato negativo, con conseguente posizionamento della difesa civica trentina in situazione non allineata a quella delle analoghe istituzioni di garanzia presenti a livello regionale, tutte disciplinate con leggi aggiornate e culturalmente avanzate.

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

E', questa, l'occasione per ringraziare anche gli Organi provinciali per l'attenzione prestata alle esigenze operative dell'Ufficio, del quale va sottolineata l'importanza per il buon funzionamento della democrazia e per sviluppare un senso di appartenenza e di partecipazione dei cittadini, ma soprattutto per restituire agli stessi la fiducia nelle pubbliche Istituzioni.

A conclusione di questi brevi cenni introdottivi, riprendendo talune considerazioni già espresse in passato, si auspica, così come accennato nella Relazione inviata ai Presidenti di Camera e Senato ex L. 127/1997, che anche la difesa civica italiana possa presto giovare della presenza e della necessaria opera di coordinamento di un Difensore civico nazionale, colmando un vuoto esistente da anni e che connota negativamente il nostro Paese in ambito europeo ed internazionale.

Vuoto che è stato, invece, colmato nel settore dei minori attraverso la Legge n. 112 del 2001, con la quale è stata finalmente istituita l'Autorità Garante nazionale per l'infanzia e l'adolescenza, con la quale questo Ufficio ha avviato una fattiva collaborazione attraverso la partecipazione dello scrivente Difensore civico, in qualità di Garante dell'infanzia e dell'adolescenza, alla Conferenza dei Garanti dei minori delle Regioni e Province autonome prevista dalla stessa legge, con funzioni consultive e propositive.

Trento, maggio 2013

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

1. OSSERVAZIONI GENERALI SULLA FUNZIONE

1.1 – Rivalutare il ruolo per restituire credibilità alle pubbliche istituzioni

Si introduce questa relazione annuale con un doveroso cenno alla L. 6 novembre 2012, n. 190, contenente “Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell’illegalità nella pubblica amministrazione”; legge approvata dal Parlamento italiano in attuazione dell’articolo 6 della Convenzione dell’organizzazione delle Nazioni Unite contro la corruzione e degli articoli 20 e 21 della Convenzione penale sulla corruzione di Strasburgo, convenzioni entrambe ratificate dall’Italia.

Secondo recenti rapporti internazionali l’Italia è tra i peggiori Paesi europei per quanto riguarda l’inosservanza delle regole della trasparenza e per la corruzione dilagante; il che si riverbera con conseguenze devastanti sull’economia, tanto da richiedere con prepotenza ed urgenza l’avvio di una nuova era con regole etiche e sistemi di controllo efficaci. Pur non avendo, il Difensore civico, una competenza di natura penale, la sua funzione di stimolo e di sensibilizzazione sulle tematiche della buona amministrazione, rispetto alle quali il fenomeno della corruzione non può certamente dirsi estraneo, può senz’altro giocare un ruolo di primo piano.

La funzione di difesa civica, sotto questo profilo, va ampiamente rivalutata: restituire credibilità ed autorevolezza alle pubbliche istituzioni è oggi un bisogno urgente, indispensabile e indifferibile. A questi fini, l’azione attenta, costante, sensibile ed anche coraggiosa di un Ufficio come quello della difesa civica può veramente contribuire in modo non secondario, ma determinante.

Si è convinti che tale contributo venga fattivamente e quotidianamente espresso attraverso la trattazione dei numerosi e significativi casi di *mala administration*, nei quali

l'Ufficio agisce per ripristinare la legalità e la buona amministrazione; ma anche nella trattazione di altri casi, nei quali lo stesso Ufficio può autorevolmente testimoniare ai cittadini la piena legittimità dell'azione svolta dalla Pubblica amministrazione.

Anche nell'anno 2012, il numero complessivo di tali casi, complessivamente considerati sia con riferimento all'attività di difesa civica che a quella di pubblica tutela dei minori, si attesta sul migliaio circa. Tale dato si riferisce ai fascicoli aperti, su richiesta di cittadini o d'ufficio; fascicoli per i quali l'Ufficio ha svolto la propria attività attraverso interventi verso gli Enti pubblici o fornendo consulenza agli utenti, previa istruttoria dei singoli casi.

Certamente il numero dei cittadini che ricorrono alla difesa civica potrebbe essere di gran lunga superiore se l'azione dell'Ufficio fosse più conosciuta ed in particolare se tale conoscenza fosse resa possibile anche attraverso una espressa indicazione dello specifico mezzo di tutela negli atti amministrativi notificati ai cittadini. E' infatti noto come ogni provvedimento debba indicare i termini e l'Autorità cui è possibile ricorrere in caso di contestazione. Ebbene, sarebbe estremamente utile, anche ai fini di contribuire a ridurre il contenzioso giudiziario, indicare espressamente, accanto agli altri mezzi di tutela, la possibilità di ricorrere al Difensore civico.

In ogni caso, come da sempre si è cercato di sottolineare, il dato quantitativo inerente il numero di fascicoli trattati non offre, se non in modo del tutto parziale e riduttivo, un'idea realistica e significativa del consistente impegno dell'Ufficio. Si consideri infatti che, per ognuno delle centinaia di fascicoli, possono rendersi necessari anche più incontri con i cittadini e/o con i referenti degli Enti pubblici, cui sempre vanno aggiunti: uno studio del caso con approfondimenti giuridici, anche di notevole complessità, interventi scritti, eventuali azioni di sollecito, un monitoraggio costante dell'andamento della pratica, un attento esame dei riscontri avuti al fine di verificare la necessità di ulteriori interventi (che in tal caso vanno ulteriormente studiati e predisposti),

la redazione di risposte finali ai cittadini con consulenza e indicazioni sulle eventuali, ulteriori iniziative da adottare, se del caso anche in sede giudiziaria.

Ma il dato più importante, che incide notevolmente sul lavoro d'ufficio e sull'impegno richiesto ad ogni suo operatore, è rappresentato dall'andamento sempre più variegato e complesso delle questioni sottoposte dai cittadini.

Varietà, da un lato, che non trova eguali in nessuno degli Uffici della Pubblica amministrazione, ovviamente tutti specializzati in settori specifici. Si consideri, infatti, che l'Ufficio è chiamato ad occuparsi di tutte le materie di competenza della Pubblica amministrazione, con la sola eccezione, per quanto riguarda le amministrazioni periferiche dello Stato, di giustizia, difesa e sicurezza. Si può, allora, immaginare come la estrema eterogeneità delle questioni renda ulteriormente complesso il lavoro, data appunto l'ampiezza della competenza in capo al Difensore civico, la cui funzione è oggi quella di un Garante dei diritti umani fondamentali. Difensore civico che, in Provincia di Trento, così come, peraltro, in alcune Regioni, si occupa anche di pubblica tutela dell'infanzia ed adolescenza.

Complessità, dall'altro, resa evidente dalla natura delle stesse questioni e che, in ogni caso, non è paragonabile a quella della maggior parte delle pratiche di cui l'Ufficio si occupava agli albori della sua esistenza. Tale crescente complessità, dovuta alla specificità delle questioni ed al grado di specializzazione richiesto per potersene occupare in modo efficace, dipende sicuramente dalla accresciuta difficoltà dei rapporti in ambito amministrativo, acuita anche dal persistente problema rappresentato da un sistema normativo ingovernabile, inflazionato e disarmonico.

Ma la detta, crescente complessità dipende anche, in certa misura, dalla relativa inaccessibilità alla giustizia amministrativa, "giustizia per ricchi" come anche il Presidente del TRGA ha riferito nel suo discorso all'inaugurazione dell'anno giudiziario. Il Difensore civico, che peraltro, da sempre, svolge un ruolo deflattivo del contenzioso amministrativo, in tempi in cui l'accesso alla giustizia diviene proibitivo per gli accennati costi esorbitanti,

a maggior ragione viene chiamato ad un ruolo di filtro pregiudiziale, rispetto all'accesso alla giustizia amministrativa; compito, questo, di grande responsabilità verso i cittadini, che reclamano il diritto ad una forma più immediata e semplificata di giustizia, quale può essere appunto quella mite, semplice e gratuita interpretata dalla difesa civica, apprezzata anche perché non richiede costose mediazioni legali.

Di contro, proprio la descritta complessità della macchina amministrativa induce a reazioni di difesa decisamente eccessive da parte delle Pubbliche amministrazioni. Ciò avviene quando qualche Ente, per fornire riscontro all'Ufficio, ritiene di doversi avvalere dell'apporto professionale di un legale: reazione, questa, che non si può condividere, in quanto il contraddittorio con il Difensore civico può senz'altro svolgersi su un piano di mera collaborazione, senza che per questo sia necessario impiegare risorse pubbliche.

1.2 - Il rapporto quotidiano con i cittadini

La difesa civica è strutturata attraverso un Ufficio di *front office* del tutto peculiare: trattasi infatti di un Ufficio con funzione dirimente di controversie, in atto o in potenza, tra cittadino ed Amministrazione pubblica. Anche nel suo ruolo di pubblico tutore dei minori, l'Ufficio ha un compito che, seppure non sempre rivolto ad una controparte pubblica, ha comunque una sua connotazione di natura sostanzialmente dirimente.

Per questo, la comune connotazione dell'utenza che si rivolge quotidianamente al nostro "sportello" è quella dell'essere persone portatrici di un problema da risolvere, un problema spesso annoso e che può influire su diritti essenziali del cittadino, quali quello alla salute, alla casa, al lavoro, e che è, per questo, spesso accompagnato da un bagaglio di esperienze negative, di esasperazione e, non di rado, di generalizzata sfiducia nei confronti degli Uffici pubblici. Di contro, le aspettative nei confronti del Difensore civico/Garante dei Minori, che viene visto come "organo di potere", sono sempre pretensive, di certo

sproporzionate rispetto alla natura dei reali poteri, privi degli elementi della coercizione o della sanzione.

Così illustrata la percezione degli utenti con riferimento ai “poteri” dell’Ufficio, è forse immaginabile quanto sia impegnativo il compito di rispondere in maniera adeguata a tali, forti aspettative, da parte di un organismo che, invece, sostanziali poteri non ha e che, per di più, si trova a dover interagire con interlocutori pubblici consapevoli della sua azione appunto priva di poteri impositivi.

Il primo impatto dell’utente è con la segreteria dell’Ufficio, il cui personale è ormai perfettamente in grado di gestire le varie situazioni con estrema professionalità, accogliendo i cittadini in un clima di empatia e di disponibilità al primo ascolto e fornendo le prime indicazioni, anche rispondendo ai numerosi contatti telefonici, per la corretta instaurazione del rapporto con il Difensore civico/Garante dei Minori. Va da sé che questo compito di filtro e di accoglienza nelle migliori condizioni richiede, in capo al personale stesso, spiccate doti relazionali, specie nei casi di utenti “difficili” o comunque portatori di istanze umanitarie emotivamente coinvolgenti.

Il servizio concretamente reso nei confronti dei cittadini è diversificato, a seconda che il caso richieda di essere trattato con interventi formali presso l’Ente di riferimento o che sia invece preferibile non intervenire in via ufficiale, ma offrire al cittadino un servizio di consulenza che rimane circoscritto al rapporto personale tra utente ed Ufficio.

Tale tipologia di attività, benché statisticamente non rilevabile, rappresenta per il cittadino un ausilio assai importante e merita, per questo, di essere trattata distintamente in apposito paragrafo (v. infra). Si consideri, infatti, che sulla base della consulenza, o comunque di indicazioni pertinenti, gli utenti dell’Ufficio riescono spesso a risolvere problemi annosi e delicati, affrontando l’Amministrazione con un impatto colloquiale e bonario, ma con argomenti giuridicamente fondati, e per questo ottenendo, non di rado, i risultati sperati. Nei casi più semplici è la stessa segreteria dell’Ufficio a rapportarsi, telefonicamente o di persona, con i cittadini che chiedono informazioni di carattere

generale. Negli altri casi, più complessi, le persone vengono ricevute in ufficio, ove hanno modo di confrontarsi con il funzionario referente, che fornisce gli elementi informativi, anche di carattere giuridico-normativo, ed i consigli utili a risolvere il problema. Si tratta di attività che solo apparentemente è semplice. In realtà le questioni poste possono essere anche particolarmente complesse e per questo richiedere impegnativi approfondimenti. Ciò che rileva, comunque, in termini positivi, è il fatto che, grazie a tale impegno, i cittadini possono del tutto gratuitamente venire a conoscenza di preziose informazioni, utili per il prosieguo del rapporto con la Pubblica amministrazione e per addivenire, in definitiva, alla soluzione del problema senza dover ricorrere alle vie legali o comunque a costose consulenze.

Permane, tuttavia, confermata da molti cittadini, la sensazione che il Difensore civico, ed a maggior ragione il più recente istituto del Garante dei Minori, siano poco conosciuti. Motivo per cui tale lacuna informativa meriterebbe di essere colmata attraverso iniziative volte ad una maggiore diffusione della conoscenza delle funzioni dell'Ufficio; iniziative che però richiedono tempo e risorse, purtroppo non disponibili in misura adeguata allo scopo, pur rimanendo una più capillare informazione, uno degli obiettivi cui l'Ufficio aspira, in modo da sviluppare al meglio, in prospettiva, alcune potenzialità della struttura, ancora inesprese.

Generalmente, i cittadini si rivolgono all'Ufficio con fiducia, ma soprattutto convinti che l'attivazione di uno strumento mite e pacifico, ma determinato, quale quello della difesa civica, possa favorire un approccio positivo con l'Amministrazione pubblica. Purtroppo, con ciò ripetendo alcune considerazioni già svolte nelle precedenti relazioni, si continuano a registrare anche timori indotti da alcune Amministrazioni pubbliche che apertamente affermano di non gradire le iniziative di chi si rivolge all'Ufficio: non è così infrequente che i cittadini ci informino di essere stati "redarguiti" da pubblici amministratori o funzionari per avere esposto il proprio problema ad un Ufficio percepito come ostile e quindi come antagonista. O casi in cui i cittadini si limitano a chiedere

generiche informazioni senza “osare di più”, convinti di rischiare, altrimenti, ritorsioni o comunque atteggiamenti negativi.

Dunque, parliamo di un rapporto del cittadino con la Pubblica amministrazione che, in alcuni casi, rimane ammantato di sudditanza e ben lungi dall’essere quello che dovrebbe se, di pari passo con la cultura giuridica dell’Amministrazione, fossero progredite anche le prassi, i comportamenti, lo stile dei soggetti che nella Pubblica amministrazione operano.

Il timore della ritorsione continua, insomma, a rappresentare una remora che induce il cittadino alla rinuncia a far valere i propri diritti. Questo è chiaramente inaccettabile.

Per le modalità di contatto con l’Ufficio, le persone continuano a prediligere il colloquio personale, mentre altre forme di accesso al servizio, quali lo scritto, la e-mail, il fax, risultano utilizzate con maggiore riluttanza, forse nella convinzione che siano meno efficaci, o forse perché permane in molti una certa diffidenza rispetto al mezzo impersonale.

Agevolare l’accesso personale degli utenti continua a rappresentare pertanto una priorità per l’Ufficio, che apprezza il contatto personale quale mezzo più immediato per acquisire una migliore e più completa cognizione del problema. E’ da considerare che l’operazione ascolto, che è di fondamentale importanza, richiede modalità e tempi adeguati alla comprensione del problema ed alle personali necessità espositive, più o meno lunghe, dei cittadini stessi. Ci si impegna, in tal senso, affinché il momento del colloquio non sia vissuto con tensione o preoccupazione, cercando di mettere a proprio agio i cittadini, invitandoli al confronto aperto, leale e privo di ogni reticenza.

Questo vale, a maggior ragione, per quanto riguarda la tutela dei minori, ove il momento del colloquio è caratterizzato sicuramente da una maggiore tensione emotiva, sia da parte dei segnalanti che da parte dei funzionari dell’Ufficio i quali, trovandosi alle prese con problematiche umanamente coinvolgenti, vivono l’esperienza del colloquio con profondo senso di responsabilità e con un surplus di sensibilità ed empatia.

1.3 - Modalità di trattazione dei casi. In particolare: la consulenza ai cittadini

I casi giuridicamente più complessi richiedono, come accennato nel paragrafo che precede, la stesura di interventi formali da indirizzare agli Enti pubblici di riferimento, previa un'ampia ed approfondita istruttoria, cui i funzionari possono dedicarsi con apprezzabili risultati solo grazie ad un costante impegno di aggiornamento, reso assolutamente indispensabile data l'ampiezza delle competenze affidate all'Ufficio.

E' tuttavia importante, come più sopra accennato, dedicare un congruo spazio di questa relazione anche a quei casi che vengono trattati all'interno dell'Ufficio, ma che non per questo sono privi di valenza positiva. Si tratta di una tipologia di pratiche che va, dunque, valorizzata proprio per un ritorno tangibile che tale attività produce, in termini di risultati concreti a vantaggio degli utenti. Le relative questioni non vengono, in tali casi, affrontate attraverso interventi formali alle varie Amministrazioni, ma mediante uno studio della materia, che confluisce poi nella redazione di apposita nota da mettere a disposizione del cittadino, contenente consulenza giuridica sull'argomento, o nella illustrazione dei termini del problema in un successivo colloquio personale con l'interessato. E' in tal modo che si forniscono al cittadino preziose argomentazioni giuridiche o utili deduzioni, in special modo quando l'attività della Pubblica Amministrazione sembri connotata da profili di illegittimità, o quando appaia opportuno orientare azioni di per sé non illegittime, eppure discutibili sotto il profilo della buona amministrazione.

E', questa, un'attività caratterizzata da estrema riservatezza, un'attività quasi "sommersa", nella quale l'Ufficio non appare; attività in cui l'unico soggetto di riferimento è il cittadino utente, che si rivolge a noi per avere un conforto da un'Autorità *super partes*, le cui valutazioni giuridiche assumono un valore aggiunto proprio per la loro provenienza da un istituto di garanzia imparziale e disinteressato, che non richiede oltretutto l'impiego di oneri dal lato economico.

Si tratta, peraltro, di una parte niente affatto trascurabile di attività d'ufficio, cui è necessario conferire, appunto, la giusta evidenza in questa relazione, poiché diversamente questo settore di attività rischia di rimanere nell'ombra, nonostante gli apprezzabili risultati ottenuti, seppure in via indiretta. E' proprio grazie a questo impegno costante, eppure poco visibile, che l'Ufficio fornisce ai propri utenti un ausilio importante, spesso assai efficace per la soluzione dei vari problemi che angustiano le persone. Accade, infatti, che cittadini che hanno avuto dall'Ufficio preziose indicazioni per affrontare controversie con la Pubblica amministrazione informino poi l'Ufficio stesso dell'evoluzione positiva del problema, ringraziandolo per l'aiuto fornito, spesso rivelatosi determinante: in tal senso, un paradigma di questa attività è ravvisabile, per esempio, nei molti casi in cui l'Ufficio, valutato il fondamento della richiesta, fornisca al proprio utente le indicazioni normative o giurisprudenziali sulla cui base il problema può essere efficacemente affrontato.

In tal modo, gli esiti positivi dell'attività d'Ufficio, che per prudenza vengono sempre riferiti, nelle nostre statistiche, ai casi in cui vi sia effettivamente stato un apporto ufficiale e "visibile" del Difensore civico, possono essere considerati con maggiore e più realistica evidenza, dando rilievo anche a quella parte di attività svolta, per così dire, dietro le quinte. Si consideri infatti che, anche grazie alla consulenza ed ai consigli dati, vi sono cittadini che hanno intrapreso azioni giudiziarie vittoriose; ma, soprattutto, vi sono cittadini che, dissuasi dall'intraprendere, invece, azioni temerarie o perdenti in partenza, hanno rinunciato ad avventurarsi in cause giudiziarie estremamente aleatorie, preferendo avviare interlocuzioni bonarie, che hanno dato migliori frutti. Si può, a mero titolo esemplificativo, ricordare un caso emblematico in cui le argomentazioni, sul piano fattuale e su quello giuridico, messe a disposizione del cittadino da parte dell'Ufficio, sono poi state recepite *in toto* dall'Amministrazione comunale, con conseguente risoluzione in via bonaria ed immediata di un complesso problema che si trascinava da tempo, relativo ad un danno temuto per effetto della realizzazione di contestati lavori pubblici. Altri esempi

potrebbero soccorrere ad illustrare ulteriormente i benefici che un'azione indolore, ma evidentemente non inefficace o inutile, apporta, anche in termini di concretezza e di economia, ai cittadini che si rivolgono all'Ufficio.

Anche da questo punto di vista, dunque, l'azione di difesa civica può essere interpretata come positiva deflazione del contenzioso giudiziario e come risparmio di spesa per i cittadini, nonché di risorse pubbliche.

Come già sottolineato in precedenti relazioni annuali, questa attività informativa influisce sulla qualità del rapporto tra cittadino ed Amministrazione in quanto, oltre che sopperire talvolta a carenze di altri Uffici, consente di sviluppare nei cittadini una maggiore fiducia nei confronti delle Istituzioni, soprattutto quando l'Ufficio conferma – e non avviene di rado - la ineccepibilità dell'operato dell'Amministrazione pubblica.

1.4 - L'esito degli interventi

Apposita tabella in appendice evidenzia l'esito degli interventi, che può essere favorevole oppure negativo, ma spesso è di carattere informativo.

Nello specifico, l'attribuzione di un esito favorevole consegue al pieno accoglimento delle argomentazioni espresse dall'Ufficio in sede di intervento, accoglimento che dunque sfocia, in concreto, nella modifica di provvedimenti ritenuti illegittimi o, talora, anche palesemente inopportuni, o nella revisione di comportamenti ritenuti non rispettosi di un generale principio di buona amministrazione; con risultati, perciò, in questi casi, pienamente rispondenti alle attese del cittadino. L'Ufficio attribuisce con molta cautela un esito pienamente favorevole, preferendo definire con la voce “esito informativo” quella discreta mole di fascicoli in cui l'Amministrazione interpellata fornisce ragionevoli ragguagli sul proprio operato, fornendo con ciò quelle informazioni e quei dettagli sulla propria attività che servivano al cittadino per avere maggiore cognizione nel merito

dell'attività stessa; informazioni che fino a quel momento il cittadino non era riuscito ad ottenere e probabilmente non avrebbe ottenuto senza la mediazione dell'Ufficio.

Nella statistica complessiva dell'attività, perciò, i casi chiusi con esito positivo ben potrebbero salire ad una percentuale notevolmente superiore di successi se si considerassero, accanto agli esiti totalmente positivi, anche quei casi in cui una risposta completa ed argomentata dalla Pubblica amministrazione si è comunque avuta, a prescindere dal merito della stessa. Così come analogo discorso potrebbe farsi per i numerosi casi in cui il cittadino trae vantaggio, di fatto, dalla consulenza fornita dall'Ufficio, senza che sul caso siano stati effettuati degli interventi formali.

In altre parole, se oltre alla percentuale dei successi pieni - ossia, ripetesì dei casi in cui l'Amministrazione sposa integralmente le tesi dell'Ufficio adeguandone conseguentemente il proprio agire - si considerassero come positivi anche quelli in cui si ottengono le informazioni richieste o si fornisce consulenza utile al cittadino, tale percentuale salirebbe ad oltre il novanta per cento del totale dei fascicoli attivati.

Di contro, vengono chiusi con esito negativo solo i fascicoli per i quali il riscontro ottenuto non sia in alcun modo soddisfacente o perché non vengono forniti i chiarimenti richiesti e si è, sostanzialmente, in presenza di una risposta di stile, meramente formale e priva di reale contenuto, risposta che, quindi, non consente di comprendere i motivi del comportamento dell'Ente; oppure perché, pur a fronte di ampi e dettagliati riscontri, permangono fondati dubbi circa la legittimità degli atti o comunque circa la correttezza dei comportamenti.

Correlato all'esito dell'intervento è l'annoso problema dei tempi di risposta, riportati nella tabella in appendice. Se infatti, mediamente, le amministrazioni rispondono dopo uno o due mesi dalla richiesta dell'Ufficio, e se non mancano Amministrazioni particolarmente virtuose, che addirittura rispondono entro pochi giorni, permangono, e sono in percentuale rilevante, casi in cui i tempi di riscontro si dilatano oltremisura, non solo nelle ipotesi – per certi versi comprensibili – in cui il problema posto sia di

particolare complessità, ma anche nel caso di richieste di semplici informazioni. Tali lungaggini denotano scarsa o nulla considerazione, non tanto (ma anche) dell'Ufficio del Difensore civico/Garante dei Minori, quanto (e ancor di più) dei cittadini. E sono anche estremamente imbarazzanti per la impossibilità da parte nostra di giustificare, di fronte ai cittadini che ne chiedono ampiamente conto, atteggiamenti di palese disinteresse a fronte di richieste provenienti dalla difesa civica, il cui unico obiettivo è quello della buona amministrazione. Obiettivo con il quale non si concilia il lassismo con cui determinati Enti affrontano – o meglio non affrontano – i problemi posti dai cittadini.

In modo insistente, nelle relazioni annuali, si è sempre ribadito come la puntualità nella risposta rappresenti un'esigenza ineludibile e come, in molti casi, una risposta ritardata equivalga ad una mancata risposta. Invero, attraverso la puntualità si dimostra il rispetto non tanto, o non solo, nei confronti del Difensore civico, quanto piuttosto nei confronti dei cittadini. Purtroppo, però, i ritardi, i silenzi prolungati e privi di una reale giustificazione tenuti da alcune neghittose Amministrazioni continuano ad insidiare la regolare programmazione delle attività ed a rappresentare un ostacolo al regolare svolgimento delle funzioni dell'Ufficio, che si vede costretto a defatiganti procedure di sollecito, ma soprattutto a dover spiegare o giustificare di fronte ai cittadini la perdurante inerzia di alcune Amministrazioni così ostinatamente renitenti.

Ancor meno si giustifica il silenzio, assoluto ed imperscrutabile, serbato da alcune Amministrazioni, che omettono di fornire un qualsiasi cenno di riscontro, anche dopo aver ricevuto diverse note di sollecito. L'argomento, per la sua rilevanza, forma oggetto di distinto paragrafo in questa relazione.

D'altra parte è evidente che il Difensore dei cittadini non può accettare che il proprio ruolo sia ridotto a quello di una *moral suasion* totalmente disarmata.

Per l'ennesima volta, dunque, si deve ribadire che i ritardi e i prolungati silenzi, oltre che essere imbarazzanti, non possono essere tollerati. Le Amministrazioni cui sono imputabili tali omissioni forse non immaginano che il cittadino considera la reticenza

come un modo per nascondere comportamenti poco chiari, per non dire scorretti o addirittura illeciti.

1.5 - Un cenno allo specifico e difficile ruolo del personale

E' un vanto per l'Ufficio, oltre che un'imprescindibile necessità, potersi avvalere di personale preparato, motivato ed orgoglioso di svolgere un compito utile per la comunità. E', infatti, anche grazie all'impegno personale di ciascuno di noi che l'Ufficio è riuscito a guadagnarsi una credibilità presso Amministrazioni e cittadini.

Si deve però sottolineare che il ruolo di chi svolge attività di difesa civica è difficile e delicato: difficoltà e delicatezza che, è il caso di sottolinearlo, non riguardano solo la posizione soggettiva ed individuale del Difensore civico/Garante dei Minori, ma coinvolge tutto il personale che coadiuva il titolare nell'espletamento delle sue funzioni.

Si tratta, infatti, di un ruolo che richiede doti professionali particolari, sia per la preparazione giuridica di alto livello necessaria a trattare questioni estremamente varie e complesse, sia per il grande equilibrio altrettanto necessario per potersi muovere agevolmente tra le richieste sempre più complesse dei cittadini, da un lato, e le esigenze, o le vere e proprie resistenze della Pubblica Amministrazione dall'altro.

Non a sufficienza, però, si è mai riflettuto su quanto sia irrinunciabile, per un Difensore civico realmente autonomo ed indipendente, poter essere dotato di una struttura di staff composta di persone che siano, anch'esse, realmente indipendenti e che, allo stesso tempo, non siano timorose o abbiano remore di sorta nell'affrontare nodi delicati ed aspre controversie, nelle quali sia coinvolta una Pubblica amministrazione.

Nella sua lettera di commiato dal suo ruolo di Coordinatore dei Difensori civici italiani, l'avv. Antonio Caputo, Difensore civico della Regione Piemonte, indica alcuni punti nevralgici della difesa civica, fra cui: "il coordinamento, funzionale e metodologico, tra i funzionari degli Uffici (secondo la regola per cui il Difensore civico passa e gli Uffici,

speriamolo, restano), per creare continuità e contribuire alla crescita professionale dei nostri funzionari, per i quali andrebbe rivendicata anche la necessità, a garanzia della terzietà degli Uffici, di “sganciarli” anche sotto il profilo delle carriere e della progressione in grado dalle Direzioni regionali di riferimento, che oltretutto ben potrebbero essere destinatarie passive dei nostri interventi...”.

Si lascia a queste eloquenti parole il compito di illustrare quanto sia fondamentale la posizione del personale di staff, per una esplicazione delle delicate funzioni di difesa civica che sia realmente efficace e non frustrante per le aspettative dei cittadini, ma che sappia al tempo stesso essere rispettosa dei preminenti interessi pubblici e dell'autonomia della Pubblica amministrazione.

2 - –IL SETTORE DELLA DIFESA CIVICA

2.1 - Le principali disfunzioni riscontrate nelle materie di ordinaria competenza

Gli strumenti di democrazia diretta: il referendum di Ivano Fracena

In materia di referendum molti Statuti comunali prevedono che il giudizio di ammissibilità dei quesiti referendari sia espresso da un apposito comitato di cui è chiamato a far parte il Difensore civico. Nello svolgimento di questi compiti il Difensore civico è stato invitato, quest'anno, a decidere, unitamente agli altri componenti del relativo organo collegiale, dell'ammissibilità del referendum consultivo promosso da cittadini di un piccolo Comune della nostra Provincia, Ivano Fracena, che avevano ritenuto esorbitante e certamente eccessiva rispetto alle più modeste necessità della popolazione (composta di poche centinaia di abitanti), la spesa preventivata dall'Amministrazione comunale per la realizzazione di una nuova caserma dei vigili del fuoco volontari del paese. Il ruolo del Difensore civico è, in queste ipotesi, limitato alla partecipazione all'organo collegiale competente a decidere in merito alla ammissibilità del quesito; compito che, nel caso di specie, è stato assolto attraverso la pronuncia di ammissibilità del referendum. Simile pronunciamento prescinde, ovviamente, dal merito, ossia dalla materia del contendere e dalle specifiche motivazioni che portano il comitato dei promotori a promuovere l'iniziativa referendaria.

L'iter referendario ha peraltro subito, nel caso oggetto di esame, una inusitata battuta d'arresto a seguito della adozione, in quel periodo, da parte della Giunta provinciale, di una deliberazione con la quale l'organo esecutivo della Provincia ha introdotto una contribuzione alle spese, fino alla possibile concorrenza della intera spesa ammessa, per gli interventi inerenti le caserme dei vigili del fuoco relativi ai Comuni con popolazione inferiore a 500 abitanti (fra cui Ivano Fracena). I promotori hanno guardato all'iniziativa provinciale come ad un palese, e quanto mai tempestivo, atto di boicottaggio

dell'iniziativa referendaria, dal momento che, se l'intento referendario era quello di salvaguardare le casse comunali dalla adozione di progetti dispendiosi, il fatto che la spesa fosse accollabile – anche integralmente - dalle casse provinciali rendeva del tutto inutile procedere alla successiva indizione del referendum, che infatti i promotori stessi hanno deciso di abbandonare.

Il Difensore civico non ha elementi per avallare simili interpretazioni, pur non potendo peraltro negare l'evidenza di questa singolare coincidenza temporale tra la deliberazione provinciale di cui trattasi e l'operazione referendaria. Se dunque ci si astiene dall'esplorare il retropensiero delle decisioni politiche, si esprime però l'opinione che il legittimo e regolare svolgimento degli strumenti democratici debba essere salvaguardato ed incentivato. Ciò, soprattutto con riferimento a quegli strumenti, come quelli cc.dd. di democrazia diretta, che prevedano la diretta espressione della volontà popolare. Non si può che esprimere, a questo proposito, l'auspicio che tali strumenti possano trovare il favore delle istituzioni e che le iniziative referendarie con le quali i promotori si impegnano, spesso in maniera appassionata e volontaria, possano sempre essere incoraggiate e mai disincentivate: è fondamentale che, su progetti così importanti per la collettività, i cittadini possano far sentire la propria voce, esprime se del caso anche un dissenso. La democrazia non si manifesta solo attraverso l'elezione dei rappresentanti del popolo, ma deve saper trovare momenti di continuo confronto e condivisione.

Il funzionamento degli organi degli enti locali. La rappresentanza democratica nei Comuni e nelle Comunità di Valle

Anche quest'anno si sono raccolti segnali di criticità nel funzionamento delle istituzioni democratiche negli enti locali. Le richieste di intervento, provenienti *in primis* da esponenti delle minoranze dei consigli comunali o delle assemblee delle Comunità di Valle, hanno riguardato soprattutto lamentate violazioni delle norme tese ad assicurare il

rispetto dei diritti e delle prerogative delle minoranze stesse; violazioni in ordine alle quali l'Ufficio è intervenuto, ritenendo di averne titolo, per effettuare i dovuti richiami, laddove necessari, al rispetto delle norme statutarie o regolamentari disciplinanti i rapporti tra le distinte fazioni rappresentate negli organi degli enti locali.

Ci si riferisce, in generale, al rispetto dei, pur ordinatori, termini regolamentari per le risposte alle interrogazioni consiliari, all'osservanza delle norme che attribuiscono un ampio diritto di accesso alle informazioni ed alla documentazione amministrativa ai consiglieri comunali, in virtù del *munus publicum* che legittima, appunto, l'esercizio di tale diritto, alla regolare verbalizzazione delle sedute degli organi collegiali e, in genere, al rispetto delle prerogative delle minoranze, che in un sistema democratico svolgono un ruolo di fondamentale utilità.

In particolare, in un caso si è intervenuti chiedendo al Servizio Autonomie locali della Provincia di fare chiarezza in merito ad una lamentata violazione delle norme regolamentari sulla convocazione del Consiglio comunale, a richiesta di un consigliere di minoranza che aveva sollecitato inutilmente la convocazione dell'organo consiliare, richiesta da un quinto dei consiglieri, avendo ottenuto un diniego per asserita impossibilità a deliberare sull'oggetto proposto. Oggetto del contendere è stato, in questo specifico caso, quello di stabilire con esattezza gli obblighi derivanti dalla normativa in tema di convocazione dell'organo. Al contrario, in un diverso caso è stato chiesto all'Ufficio un riscontro in merito ad una presunta illegittima convocazione dell'organo consiliare, in presenza di un certo numero di consiglieri dimissionari.

E' stato poi rappresentato all'Ufficio anche il caso inerente la mancata costituzione dei "municipi", previsti dalla legge istitutiva di un nuovo Comune quali articolazioni necessarie per la riorganizzazione del territorio del nuovo Ente: il caso è stato oggetto di approfondimento, anche con l'ausilio del Servizio Autonomie Locali della Provincia. E' stato, inoltre, trattato il caso di un Comune, responsabile di non avere ancora adeguato lo Statuto comunale alle nuove norme regionali entrate in vigore da anni: inadempimento,

questo, che la stessa Regione, competente in tale settore, ha definito “non giustificabile a più di sei anni dalla scadenza del termine” di cui alle norme in vigore; affermando contestualmente che “il pieno riconoscimento dell’autonomia statutaria, normativa, organizzativa e amministrativa dei comuni, secondo i principi fissati dalla Costituzione...non può infatti essere inteso come facoltà di non adeguare lo statuto comunale ai principi costituzionali e alle disposizioni legislative che costituiscono principi dell’ordinamento giuridico”.

In un altro caso, riguardante una Comunità di Valle, è stato sottoposto all’Ufficio il tema inerente la disciplina degli ordini del giorno, rispetto ai quali le minoranze lamentavano appunto una violazione delle relative prerogative.

In certo qual modo collegata al funzionamento delle istituzioni democratiche comunali è stata anche una vicenda riguardante la richiesta di rimborso delle spese legali che un cittadino aveva sostenuto nella sua qualità di Sindaco del suo Comune; rimborso in merito al quale si è insistito affinché i competenti organi della rinnovata Amministrazione comunale, fino a quel momento rimasti praticamente silenti, adottassero gli atti di competenza in modo espresso e motivato, onde consentire, se del caso, al cittadino di adottare le eventuali ed ulteriori iniziative a fronte di un eventuale diniego.

Ancora, in un ulteriore caso si è chiesto all’Ufficio di valutare un’ipotesi di presunta incompatibilità di consiglieri comunali nell’adozione della variante al PRG, con riferimento specifico agli obblighi di astensione da parte di chi abbia interessi particolari nell’affare oggetto di trattazione.

La variegata casistica di cui si è tentato di dare, qui, un sintetico quadro espositivo, rende evidente come la tematica in oggetto sia stata, spesso, affrontata dal nostro Ufficio, il quale, in assenza di altri “luoghi” istituzionali ove far valere le prerogative delle minoranze, diviene organo di garanzia anche per il regolare funzionamento delle istituzioni democratiche. A prescindere dal diverso colore politico dei richiedenti – irrilevante essendo, ovviamente, la relativa appartenenza per le finalità di cui trattasi – gli stessi

trovano nell'Ufficio del Difensore civico un valido tutore di tali prerogative, poiché l'Ufficio stesso agisce, anche in tali frangenti, con l'obiettivo della tutela dei diritti dei cittadini. Nella violazione di tali prerogative i cittadini possono infatti intravedere una violazione dei propri diritti, che si traduce in definitiva in un difettoso funzionamento della democrazia.

Il recupero crediti da parte dell'INPS. La difficoltosa comunicazione con l'Ente previdenziale

Anche quest'anno si sono avute diverse segnalazioni da parte di pensionati con redditi previdenziali minimi, che hanno chiesto all'Ufficio interventi *ad adiuvandum* in conseguenza di iniziative adottate dall'Ente relativamente a recuperi pensionistici su rate pregresse pagate in eccesso, secondo astrusi calcoli che nel dettaglio non è dato conoscere, né al cittadino direttamente interessato, né al nostro Ufficio.

Come già si è avuto modo di rilevare nella precedente relazione, l'INPS usa trasmettere ai pensionati, a distanza di anni dalle relative erogazioni, apposita lettera con cui comunica l'avvio della procedura per il recupero di somme pagate in eccedenza, data la possibilità di procedere al recupero entro il termine ordinario di prescrizione decennale. Dal punto di vista rigorosamente procedurale nulla è possibile eccepire, trattandosi di procedimenti avviati in osservanza di specifiche norme di legge. Per questo motivo, anche quest'anno si è dovuto affrontare il non facile compito di spiegare, spesso a pensionati che godono di trattamenti previdenziali al limite della sopravvivenza, che il Difensore civico non ha la possibilità di intervenire nel merito di simili rivendicazioni.

Ciononostante, ancora una volta non ci si può esimere dal sollevare un problema di "equità istituzionale": il problema, cioè, di uno Stato che, dapprima corrisponde gli importi pensionistici, e successivamente, sulla base di accertamenti postumi, procede al recupero di importi ritenuti eccedenti rispetto al dovuto, spesso agendo nei confronti di persone con

pensioni minime, pensioni che a stento coprono le necessità primarie di vita. E' doveroso sottolineare che si tratta di pretese restitutorie ingenti, soprattutto se le si rapporta alla esiguità dei trattamenti pensionistici su cui le stesse incidono.

Interpellata ripetutamente dall'Ufficio, la sede INPS di Trento ha riconosciuto di non essere in grado di giustificare, nel merito, *il quantum* delle proprie pretese creditorie, trattandosi di conteggi effettuati in base a procedimenti informatizzati gestiti direttamente dagli Uffici centrali. Con la conseguenza che il cittadino è costretto ad accettare l'imposizione senza conoscerne, nella sostanza, la relativa giustificazione contabile e senza che gli Uffici richiedenti siano in grado di chiarire, nel dettaglio, il relativo conteggio. Si tratta, dunque, di procedimenti assolutamente non trasparenti, nei confronti dei quali l'Ufficio non può che esprimere il proprio giudizio di censura, in quanto l'incapacità dell'Ente creditore di fondare e giustificare nel merito la propria pretesa si scontra con le più elementari esigenze di civiltà giuridica.

A questo problema di merito, si aggiunge la difficoltà di comunicazione con gli Uffici previdenziali, sia nei normali rapporti che dovrebbero caratterizzare un Ente di fondamentale riferimento per i cittadini pensionati, sia per i rapporti di natura paracontenziosa, ossia per i ricorsi, che in virtù di nuove norme introdotte per una finalità apparentemente semplificativa, vanno ora presentati esclusivamente *on line*. L'ovvia considerazione, già espressa nella precedente relazione e che non ci si può esimere dal riproporre, è che si assiste ad una inconcepibile inversione dei ruoli: il cittadino al servizio della P.A., anziché il contrario. Dunque il mezzo telematico, che dovrebbe facilitare la comunicazione, comporta invece un aggravio procedurale per chi, come molti pensionati, non abbia dimestichezza con gli strumenti informatici e sia costretto da tali circostanze a rivolgersi ad un patronato per presentare un ricorso, pur avendo la capacità di agire in via autonoma.

Invero, il Codice dell'Amministrazione digitale approvato con d.lgs. n. 82 del 2005, con riferimento alle finalità della codificazione, afferma che le amministrazioni pubbliche

assicurano la disponibilità, la gestione, l'accesso, la trasmissione, la conservazione e la fruibilità dell'informazione in modalità digitale ed agiscono a tale fine utilizzando con le modalità più appropriate le tecnologie dell'informazione e della comunicazione. Con ciò conferendo una connotazione ben precisa allo strumento informatico, confermata nella parte del Codice dedicata ai “Diritti dei cittadini e delle imprese”, ove testualmente si legge che: “I cittadini e le imprese hanno diritto – dunque non l’obbligo - a richiedere ed ottenere l’uso delle tecnologie telematiche nelle comunicazioni con le pubbliche amministrazioni...”.

Il D.P.R. n. 445 del 2000 sulla documentazione amministrativa afferma, inoltre, il principio per cui *“Tutte le istanze e le dichiarazioni da presentare alla pubblica amministrazione o ai gestori di pubblici servizi possono – dunque non necessariamente devono - essere inviate anche per fax e via telematica”* (art. 38). Dal che pare legittimo dedurre che l’esclusione del tradizionale canale comunicativo, rappresentato dalla formale produzione in forma cartacea di un atto o di un ricorso possa, ad avviso del Difensore civico, suscitare qualche perplessità.

Analoghe perplessità si esprimono con riferimento alla eccessiva informalità con cui l’INPS si rapporta, quando deve comunicare ai cittadini delibere relative a ricorsi effettuati: si è riscontrato, infatti, come tali comunicazioni avvengano anche tramite e-mail ordinaria, e-mail che non sempre giunge a destinazione, e che comunque può confluire, come in effetti è accaduto, nella posta elettronica indesiderata (c.d. spam). Avviene anche che le delibere così trasmesse siano prive tanto di una firma autografa, quanto persino del nome e del cognome, riportati quantomeno a caratteri dattiloscritti, degli estensori dei relativi atti. Non potendosi acclarare con una banale telefonata se si sia verificato un disguido nella gestione della pratica o nella trasmissione delle conclusioni, appare chiaro quale possa essere l'esito di questa libertà d'azione dell'INPS.

La distanza, l'impersonalità, la impermeabilità dell'INPS alle richieste dei cittadini, costituiscono pertanto oggetto di numerose doglianze da parte degli assistiti, che riescono a

ricevere risposta – come si è dimostrato in più casi - solo a costo di reiterati interventi formali del Difensore civico.

Il non poter contattare un referente fisico, poi, non solo rende impossibile esercitare azioni incisive, ma trasforma in ricorso, con tutti gli oneri del caso, questioni che potrebbero essere risolte con una spiegazione verbale; impedisce una verifica elastica ed immediata di eventuali errori, sclerotizza, in una sola locuzione, l'intero operato dell'Istituto e finisce per porre in condizioni di minorità un'ampia platea di cittadini deboli, che si ritengono - non a torto – declassati.

I tributi

a) In generale. Le maggiori difficoltà dei cittadini in tempo di crisi

b) In particolare: agevolazioni fiscali per i possessori di cani guida

a) Il settore è stato oggetto, anche quest'anno, di numerose richieste da parte di cittadini in difficoltà, che hanno chiesto vari interventi e, più spesso, consulenza soprattutto in merito all'ICI ed all'IMU ed ai criteri di addebito della tariffa di igiene ambientale per lo smaltimento rifiuti.

Di quest'ultima, in particolare, si ha difficoltà a comprendere la effettiva rispondenza di tali criteri ad un principio di equità, secondo il quale *chi più inquina, più paga*. Ciò accade soprattutto quando oggetto dell'imposizione è un'unità immobiliare utilizzata saltuariamente per brevi periodi nell'arco dell'anno ed il cui onere tariffario rappresenta un peso non indifferente; talora, addirittura, un peso maggiore rispetto alla stessa casa di abitazione principale, ove la produzione di rifiuti è nettamente superiore. Non si riscontra, in sostanza, un rapporto di diretta proporzionalità tra quantità di rifiuti prodotti e tariffa applicata, ma si giunge all'assurda ed iniqua conseguenza di applicare oneri tariffari maggiori a fronte di una produzione di rifiuti minore o addirittura irrisoria. Andrebbero, pertanto, introdotti i necessari correttivi.

In ordine all'IMU sono emersi problemi conseguenti alla situazione di edifici situati a cavallo di due Comuni catastali, per i quali si è posto inizialmente il caso di una doppia imposizione, conseguente alla relativa pretesa da parte di entrambi i Comuni; situazione poi risoltasi attraverso operazioni catastali di riordino.

L'Ufficio ha ritenuto poi di intervenire in relazione ad una cartella esattoriale notificata ad un ex socio amministratore di una società di persone cessata da diversi anni, con riferimento ad un presunto, mancato versamento di diritti camerali relativi ad annualità pregresse. La persona intimata riteneva di non dovere alcunché, atteso che la società si era estinta diversi anni addietro, ai sensi dell'art. 2272 C.C., per mancata ricostituzione della pluralità dei soci entro il termine di sei mesi previsto dal C.C. e che l'importo richiesto era riferito ad epoca successiva a tale estinzione, documentata, quest'ultima, attraverso produzione, a suo tempo, della apposita denuncia di chiusura dell'attività.

Sembrando evidente, a questo Ufficio, che il cittadino avesse ritenuto in buona fede di avere espletato in quella sede una formalità utile anche ai fini della cancellazione della società dal registro delle imprese – seppure non secondo le precise e formali modalità richieste dagli Uffici camerali – è parso che emergesse nel caso di specie, accanto alla buona fede del cittadino – pur non sufficiente, questa, ad esimerlo dal rispetto di un preciso obbligo giuridico – un qualche profilo di acquiescenza da parte degli Uffici camerali, che a tempo debito, ossia al momento di ricezione della dichiarazione di chiusura dell'attività, non risultava avessero avuto cura di fare presente la necessità di una espressa istanza di cancellazione dell'impresa societaria dal relativo registro.

In questi casi una più puntuale informazione da parte degli Uffici eviterebbe di esporre il cittadino a recuperi a distanza di anni (nella specie, quindici) dalla chiusura delle attività commerciali.

b) Si ripropone ancora una volta l'argomento, già oggetto di precedenti evidenze nelle relazioni degli anni passati, inerente l'estensione delle agevolazioni fiscali previste per i possessori di cani guida per ciechi, anche in favore di chi posseda cani guida per

disabili motori. Ciò, per un fondamentale principio di equità fiscale, cui un sistema tributario giusto deve attenersi.

In sintesi, si tratta di questo: la normativa fiscale, laddove prevede la deducibilità degli oneri relativi ai cani guida per non vedenti (nella specie, il riferimento è all'art. 15, 1° comma, lett. c) del T.U. delle imposte sui redditi, DPR 22 dicembre 1986, n. 917), non prevede analogo beneficio in favore dei disabili motori assistiti da cani guida appositamente addestrati.

Gli uffici fiscali interpellati avevano ritenuto, la norma, non suscettibile di applicazione analogica, in virtù della sua eccezionalità. Si era, pertanto, segnalato il problema al competente Dipartimento presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze e, successivamente, agli stessi Parlamentari trentini. La normativa in vigore comporta infatti, a nostro giudizio, una discriminazione nel settore delle disabilità, che potrebbe essere agevolmente risolta attraverso l'introduzione degli opportuni emendamenti. Ciò, finora, non è stato fatto, malgrado le ripetute segnalazioni di questo Ufficio. Né si sono avuti chiarimenti circa le motivazioni della eventuale non condivisione del punto di vista in tal modo espresso. Si ribadisce, pertanto, la necessità di un adeguamento normativo.

A danno dei possessori di cani guida per disabili motori si assiste alla perpetrazione di altra disparità di trattamento, questa volta nel campo dei trasporti pubblici, e pertanto se ne tratta nel relativo paragrafo dedicato allo specifico settore.

L'anagrafe. In particolare: l'indicazione della professione sul documento di identità

Continuano a rivolgersi al Difensore civico cittadini che contestano provvedimenti adottati dai Comuni nella materia anagrafica ed in particolare provvedimenti con i quali si

trasferisce d'ufficio la residenza anagrafica o, comunque si adottano iniziative atte a promuovere le opportune verifiche circa la situazione di fatto.

Giova ripetere, in proposito, che la materia presenta notevoli implicazioni, anche di carattere fiscale, e che perciò il Difensore civico non si permette di contestare gli esiti delle verifiche fattuali esperite dai competenti organi comunali, atte ad accertare la effettiva dimora abituale dei cittadini.

Compito dell'Ufficio, in questi casi, è semmai solo quello di verificare che tali accertamenti siano eseguiti in modo corretto, così da assicurare che sia rilevata fedelmente la reale situazione fattuale.

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

Esaurite queste necessarie premesse di carattere generale sulla materia anagrafica, si torna a rappresentare un particolare argomento, già oggetto di passate relazioni: quello inerente l'indicazione della professione sul documento di identità, con particolare riferimento ad una supposta obbligatorietà di indicare, alla relativa voce, lo stato di "disoccupato".

Il fatto che tale *status* rappresenti una condizione tendenzialmente transitoria, accompagnato dalla considerazione che tale definizione possa in qualche modo essere lesiva o denigratoria e che, in ogni caso, la disoccupazione rappresenta, appunto, semmai, uno stato, non già una professione, avevano indotto a suo tempo l'Ufficio ad accogliere la segnalazione di un cittadino e ad interpellare, in merito, il Commissario del Governo.

Avuta conferma dagli Uffici del Commissariato che la professione – e dunque, a maggior ragione, lo stato di disoccupato – non è elemento che concorra alla identificazione

di una persona, si è riproposto il caso al Comune interessato, da parte del quale si è registrata una ostinata resistenza ad aderire alla tesi del Commissariato. Si è perciò ritenuto di segnalare la questione in sede ministeriale, affinché le Autorità centrali valutino l'opportunità di ribadire tale orientamento attraverso un nuovo, autorevole intervento.

Il rapporto con Telecom Italia spa

Diverse volte, dovendo interagire con tale società, gestrice del servizio telefonico, ci si è trovati nella difficoltà di individuare un interlocutore "reale", presente sul territorio. Analogo problema incontrano i cittadini, che per segnalare eventuali disfunzioni devono connettersi ad un asettico numero verde, che il più delle volte non dà garanzie in ordine alla risoluzione del problema lamentato.

Si cita un caso emblematico, segnalato all'Ufficio dal Sindaco di un Comune trentino, Sindaco il quale ha ritenuto di attivarsi nell'interesse di due anziani concittadini residenti in una isolata zona montana del suo Comune, che avevano manifestato seri disagi per le ripetute disfunzioni della linea telefonica fissa, dalla quale dipendeva anche il funzionamento di un servizio essenziale quale il telesoccorso. Le disfunzioni erano probabilmente da correlarsi, come il Sindaco aveva fatto testualmente presente nella sua segnalazione, alla situazione del cavo telefonico, evidenziata dalla documentazione fotografica che dimostrava come *"il cavo telefonico attraversi provvisoriamente il bosco, a terra o legato a rami d'albero, in attesa, da aprile 2010, della sistemazione definitiva"*.

Il problema è stato risolto. Ma per giungere a questo risultato si sono attivati il Sindaco del Comune di residenza, questo Difensore civico ed il Comitato provinciale per le comunicazioni, con cui ci si è coordinati per il raggiungimento della comune finalità. Inutile dire che, quando la disfunzione riguarda un servizio essenziale come quello telefonico, nelle difficili circostanze qui illustrate, in cui sono coinvolte persone anziane

che a quel servizio devono potersi affidare in sicurezza, sarebbe indispensabile una ben maggiore attenzione.

La cancellazione delle annotazioni tavolari degli atti di citazione

Nell'ordinaria attività d'ufficio è emersa una problematica relativa alla cancellazione dai registri tavolari degli atti di citazione. A norma delle disposizioni vigenti (art. 71 bis del R.D. 28 marzo 1929, n. 499 e s.m.), *“La cancellazione dell’annotazione delle domande di cui all’articolo 20, lettere f) e g), è eseguita quando è debitamente consentita dalle parti interessate ovvero è ordinata giudizialmente con sentenza passata in giudicato. La cancellazione di cui al comma 1 deve essere giudizialmente ordinata qualora la domanda sia rigettata con sentenza passata in giudicato o il processo sia estinto per rinuncia o per inattività delle parti”*.

La prima delle due procedure ivi previste – quella della cancellazione eseguita quando è debitamente consentita dalle parti – risulta, di fatto, difficilmente praticabile o quanto meno non sempre possibile, considerato che le parti, essendo state in causa, non sono poi disposte a prestare il proprio assenso alla cancellazione della annotazione di citazione. Con la conseguenza che il bene rimane indisponibile, pur a lite conclusa.

La seconda soluzione normativa prevista richiede, come s'è visto, ai fini della cancellazione, la produzione di una sentenza passata in giudicato che ordini in maniera espressa la cancellazione dell'annotazione medesima. Vi sarebbero però diversi casi nei quali la sentenza nulla dispone in merito alla cancellazione tavolare della lite. In tali ipotesi, ove non sia praticabile la prima soluzione sopra illustrata (che prevede la disponibilità delle parti), accade che i cittadini, pur essendo proprietari dei beni, si trovino, di fatto, nella impossibilità giuridica di disporre degli stessi, essendo la citazione ancora annotata. Questo, anche se la sentenza – che nulla disponga in merito alla annotazione – abbia avuto effetti dirimenti in ordine alla controversia instaurata. In pratica, le

conseguenze del silenzio del provvedimento del Giudice sul punto ricadono, purtroppo, sui proprietari, che non possono disporre dei beni in modo pieno ed esclusivo secondo il loro diritto; salvo, ovviamente, adire di nuovo le vie legali per chiedere la cancellazione della annotazione, con ulteriori spese a loro carico.

Trattandosi di questione rilevante per i diritti dei cittadini, sentito anche il competente Servizio del Libro Fondiario, si è ritenuto di chiedere, sul punto, l'attenzione del Consiglio dell'Ordine degli Avvocati per una eventuale collaborazione nel sensibilizzare i professionisti in merito al tema.

Si coglie, dunque, quest'occasione per ringraziare la Presidente dell'Ordine degli Avvocati di Trento, avv. Patrizia Corona, che ha voluto esprimere la sua opinione inviando all'Ufficio una sua nota, in cui propende per una, più efficace, soluzione legislativa in merito alla tematica proposta.

L'assistenza e la previdenza integrativa: necessità di informazioni chiare e puntuali

In relazione ai procedimenti volti alla concessione di prestazioni economiche stabilite dalle norme in materia di assistenza e previdenza integrativa, più persone, quest'anno, si sono rivolte all'Ufficio per chiedere chiarimenti sui criteri di concessione delle relative prestazioni o a seguito dell'avvio di procedimenti di recupero di somme erogate, ma risultate non dovute.

Esaminando i relativi fascicoli, l'Ufficio è pervenuto alla conclusione che alcuni dei casi di recupero, in cui effettivamente l'azione era legittima, si siano verificati a causa di un problema di difettosa comunicazione o di insufficiente informazione.

A titolo esemplificativo, si cita un caso in cui la competente Agenzia provinciale ha avviato la procedura di recupero dell'assegno regionale al nucleo familiare concesso ex L.R. n. 1/2005, con contestuale contestazione di illecito amministrativo e formale segnalazione alla Procura della Repubblica per supposta dichiarazione mendace, a causa

della rilevata insussistenza del requisito della residenza; requisito che, posseduto alla data della prima domanda, si reputava venuto meno in conseguenza di disposizioni normative sopravvenute, che avevano modificato la precedente base normativa, prevedendo, nella specie, un maggiore numero di anni di residenza per poter accedere alla prestazione. Pertanto, in sede di rinnovo dell'istanza, non essendo state acquisite indicazioni conformi alle nuove norme, il beneficiario aveva affermato la sussistenza di un requisito, in realtà, non più posseduto. Ad avviso dell'Ufficio, proprio tale circostanza, dovuta al cambiamento di normativa, avrebbe dovuto formare oggetto di puntuale e preciso onere informativo da parte degli Uffici, soprattutto nei confronti di tutti gli utenti che, in quel periodo, si presentavano agli sportelli per formalizzare il rinnovo della pratica. Nel caso di specie, infatti, sarebbe stato sufficiente presentare la pratica di rinnovo solo qualche giorno dopo, quando il requisito mancante sarebbe stato acquisito. Invece, stante appunto tale carenza informativa, nei confronti della persona interessata si è proceduto mediante comunicazione di avvio del procedimento di revoca della prestazione, con applicazione della relativa sanzione amministrativa, per una somma totale di diverse migliaia di Euro, in una situazione che sembrava essere caratterizzata da totale buona fede (tanto che il g.i.p. aveva disposto l'archiviazione della relativa indagine penale).

Se la prestazione indebitamente corrisposta andava, comunque, recuperata, si deve però dare atto, al responsabile dell'Agenzia provinciale, della collaborazione prestata all'Ufficio e della sua giusta decisione di non procedere all'applicazione della sanzione amministrativa.

Il caso esposto rende, tuttavia, evidente come sia fondamentale fornire all'utenza tutte le indicazioni necessarie al buon fine della pratica, onde prevenire analoghi casi, in cui si sanzionino comportamenti per i quali il cittadino non ha responsabilità alcuna, se non quella, a nostro avviso del tutto scusabile, di una non conoscenza dell'evoluzione normativa in materia.

L'assistenza nelle nostre Case di Riposo per anziani

Numerosi sono stati, quest'anno, gli interventi effettuati presso alcune Case di Riposo, su richiesta di familiari di anziani ospitati presso le relative strutture, familiari costituiti anche in appositi comitati, a dimostrazione del fatto che le lagnanze manifestate non erano da ricondursi a mere rivendicazioni soggettive.

Le questioni affrontate sono state varie, a partire da quella inerente la scarsa trasparenza, a fronte di richieste di accesso volte ad ottenere copia integrale della documentazione sanitaria ed assistenziale riguardante propri congiunti, finalizzate a conoscere nel dettaglio la situazione sanitaria degli stessi: questione, questa, sulla quale vi è stato anche l'intervento del competente Assessorato provinciale, a fronte di un accesso *ab initio* riconosciuto solo in maniera parziale. Pur convenendo anche con quanto la Casa di Riposo ha fatto presente – ossia che il miglior modo di conoscere la situazione degli ospiti è quello di rapportarsi con il personale sanitario – non si ritiene che il diritto di accesso ai documenti debba essere sottovalutato, pur con ogni garanzia atta a tutelare aspetti di riservatezza relativi a dati sensibili.

Benché l'aspetto della trasparenza abbia sicuro rilievo al fine di misurare la qualità delle prestazioni assistenziali, i problemi più seri hanno però riguardato proprio la definizione qualitativa di tali prestazioni, con riferimento ai bisogni primari degli anziani ospiti; bisogni fra cui quello dell'alimentazione ha avuto un ruolo di primo piano, secondo le segnalazioni pervenute, con le quali si è chiesto di verificare se i pasti somministrati fossero effettivamente diversi, o comunque carenti di ingredienti, rispetto a quelli ufficialmente previsti nel menu.

Oltre a questo specifico problema, è emersa da diverse segnalazioni una serie di altre criticità, sollevate dai rappresentanti dei familiari anche in occasione di vari incontri tenutisi con funzionari del competente Assessorato provinciale; criticità a seguito delle quali è parsa evidente la necessità di ricercare concreti margini di miglioramento della

qualità dell'assistenza prestata agli ospiti delle relative strutture assistenziali. Più nel dettaglio, i familiari hanno chiesto un fattivo impegno delle strutture assistenziali al fine di risolvere, nel breve periodo, una serie di problematiche e nella specie: la necessaria responsabilizzazione dell'area di coordinamento dei servizi; la istituzione di un servizio infermieristico notturno; l'organizzazione di nuclei di un certo numero di ospiti da seguire da operatori fissi; la realizzazione di nuclei differenziati per patologia; la formazione del personale in funzione delle patologie presenti; la riorganizzazione dei servizi sociali e di animazione; la istituzione di un servizio odontoiatrico e di igiene orale.

Si tratta, com'è intuibile, di servizi che, benché richiesti nell'ambito di una specifica struttura, andrebbero comunque previsti ovunque ed è per questo che si ritiene di evidenziarli in questa sede, quale invito ad operare in tal senso per rendere più sopportabile e vivibile la permanenza all'interno delle Case di Riposo per anziani. Oltre ai predetti ambiti, si è intervenuti anche per quanto riguarda il servizio medico notturno, rispetto al quale si è avuta massima rassicurazione circa la effettuazione degli interventi richiesti dagli ospiti o dai loro familiari in tale orario, anche solo per rispondere a bisogni di natura psicologica dovuti alla particolare difficoltà del momento.

Il lavoro alle dipendenze della Pubblica amministrazione: la trasparenza ed imparzialità nelle regole di accesso e nelle opportunità di carriera

Il settore del lavoro rappresenta da sempre uno dei campi più sensibili per la tutela dei diritti, trattandosi di posizioni soggettive costituzionalmente garantite. L'attività del Difensore civico deve pertanto essere attentamente esercitata in tale ambito, particolarmente in un momento di crisi persistente nei vari settori dell'economia, con inevitabili ripercussioni sui singoli.

Per evidenti ragioni di competenza, l'Ufficio viene, per lo più, interpellato in ordine alle procedure di accesso al lavoro presso la Pubblica amministrazione. Il pubblico

impiego continua a rappresentare una delle poche occasioni di accesso ad un'occupazione stabile, in un panorama di generale precarietà. Anche se, ad onor del vero, le richieste pervenute negli ultimi anni hanno riguardato, in primo luogo, procedure per la selezione di dipendenti pubblici a tempo determinato.

In ordine a tali procedimenti permane l'impressione, già annunciata nella relazione dello scorso anno, di una gestione critica delle procedure di assunzione a tempo determinato presso enti pubblici locali: l'assenza di regole e, dunque, una eccessiva discrezionalità continuano a generare sospetti di irregolarità, a fronte dei quali non sempre gli Enti interpellati sanno reagire con risposte atte a fugare ogni dubbio.

Accanto a tali più o meno fondati sospetti, stanno poi banali errori, che pur commessi in buona fede, contribuiscono a fornire, di tale delicato settore, un'immagine non cristallina. Per esempio, in occasione di una pubblica selezione per la formazione di una graduatoria per l'assunzione di personale temporaneo con qualifica di addetto ai servizi ausiliari presso un Comune, un candidato lamentava di essersi visto attribuire una risposta errata ad un quesito, che in una precedente, analoga selezione presieduta dallo stesso funzionario, cui lo stesso candidato aveva partecipato, era stata giudicata corretta. Grazie all'intervento dell'Ufficio, il candidato è poi stato ammesso alla successiva prova. Spiace peraltro dover dare atto che, anche a fronte di casi così eclatanti, debbano rendersi necessari più solleciti per avere una risposta formale, vertente anche su altri punti controversi della selezione.

Sempre in materia di accesso all'impiego pubblico, una più attenta considerazione dei titoli di studio che possono consentire l'accesso a determinati profili professionali sarebbe più che mai opportuna. Anche in tale ambito, infatti, l'Ufficio è intervenuto, con effetti positivi, per caldeggiare l'ammissione ad un concorso pubblico per custode forestale di un candidato in possesso di diploma di laurea in scienze forestali; candidato che era stato escluso in quanto il relativo bando richiedeva il possesso dei diplomi di "agrotecnico e perito agrario". In tale circostanza l'interessato, che era stato ammesso ad

altri analoghi concorsi, faceva giustamente rilevare come il titolo posseduto costituisse una qualifica culturale superiore rispetto a quelli richiesti dal bando e come lo stesso titolo di perito agrario fosse valutato quale titolo idoneo per accedere alla facoltà di scienze forestali, della quale dunque costituiva un *minus*. Sempre in tema di titoli di studio per l'accesso a concorsi pubblici, è stato contestato come un bando di concorso per l'assunzione di un funzionario tecnico presso un Comune richiedesse, quale titolo per l'accesso, il diploma di laurea in ingegneria, ma non quello in architettura, quando presso quella stessa Amministrazione i funzionari tecnici in ruolo erano esclusivamente degli architetti. Pur a fronte di una scelta apparentemente non ragionevole, vi è tuttavia da osservare come, anche ad avviso della giurisprudenza amministrativa, la Pubblica amministrazione goda di un potere discrezionale particolarmente ampio nella individuazione dei requisiti di accesso al concorso pubblico; discrezionalità che, nel caso specifico, è stata anche giustificata dalla affermata non perfetta equipollenza dei due titoli di studio.

Altro caso di insoddisfazione ha riguardato un dipendente di una Azienda pubblica di servizi alla persona; Azienda, questa, che, mentre in occasione di una precedente contestazione relativa ad una pubblica selezione aveva fornito la propria collaborazione, nel caso di specie ha invece reagito con una rigidità inaspettata. In sostanza, il dipendente – che aveva già chiesto chiarimenti attraverso l'intervento di un legale, rimasto inascoltato – sollecitava una presa di posizione dell'Azienda a fronte di proprie motivate osservazioni, relativamente ad un provvedimento disciplinare di decurtazione della retribuzione per un disguido emerso in occasione di una visita di controllo presso l'abitazione privata, durante un periodo di assenza per malattia. Al di là del merito – ossia della verifica inerente la presenza o la supposta assenza della persona dalla propria abitazione in orario di reperibilità – l'intervento dell'Ufficio era parso opportuno nel momento in cui era stata evidenziata la palese, erronea indicazione dell'indirizzo del dipendente sul certificato telematico di malattia. Alla richiesta dell'Ufficio, indirizzata al Presidente dell'Azienda

quale legale rappresentate della stessa, ha fatto riscontro la nota sottoscritta dal medesimo Presidente congiuntamente al Direttore; nota con la quale, in sostanza, si addebita a questo Ufficio il fatto di avere sbagliato interlocutore! Non al Presidente – si è osservato - ci si sarebbe dovuti rivolgere, bensì al Direttore, in virtù delle norme di ripartizione delle competenze tra i diversi vertici aziendali. Va da sé che una simile reazione non è accettabile, per molteplici ragioni, tanto ovvie da non richiedere esplicitazione. E va da sé che il Difensore civico, di fronte ad un simile atteggiamento, né trasparente, né corretto, deve insistere per ottenere i dovuti chiarimenti, non ostando al buon esito del suo intervento che la risposta provenga dall'uno o dall'altro dei due soggetti interpellati, entrambi referenti istituzionali, pur nelle rispettive e distinte competenze, del medesimo Ente. L'ulteriore "risposta" pervenuta a seguito di tale nostra insistenza non può certo essere additata ad esempio di quella trasparenza amministrativa e di quella correttezza e lealtà istituzionale cui ci si era appellati nelle nostre missive: ciò che si è ricevuto è null'altro che una nota con cui si dichiara definitivamente concluso il caso, preannunciando che "non verrà riscontrata ulteriore corrispondenza". Nessun elemento, invece, per motivare il mantenimento del provvedimento contestato.

In tema di incarichi dirigenziali è da stigmatizzarsi il comportamento del Comune di Trento, che dopo avere bandito apposito concorso pubblico per la copertura dei relativi posti, ha poi proceduto alla attribuzione di un incarico disattendendo le risultanze della graduatoria di merito ed anzi conferendo l'incarico ad un funzionario che, pur avendo partecipato a quello stesso concorso, non era risultato idoneo. Sono state formulate nei confronti del Comune ampie riserve in merito al caso, caratterizzato da evidenti elementi di contraddittorietà ed illogicità: pur considerando, infatti, che il vincitore o idoneo di un concorso pubblico non può, in linea teorica, vantare un diritto soggettivo all'assunzione o all'attribuzione dell'incarico, va da sé tuttavia che, qualora l'Ente decida di coprire il posto rimasto vacante, debba adottare gli atti necessari in modo coerente con la procedura intrapresa e con le decisioni adottate in casi analoghi. La *spending review*, accampata dal

Comune quale giustificazione del proprio comportamento, pare argomento decisamente insufficiente.

Il diritto di accesso agli atti amministrativi. Il caso della A22

In materia di diritto di accesso agli atti amministrativi, il ruolo del Difensore civico è chiaramente definito dal disposto di cui all'art. 25 della Legge n. 241 del 1990, nonché dell'omologo art. 32 bis della Legge provinciale n. 23 del 1992, che individuano il Difensore quale organo deputato ad esprimersi, su ricorso dei cittadini interessati, in merito alla legittimità del diniego di accesso agli atti amministrativi.

Ciò stante, si deve ancora una volta osservare come, nonostante la disciplina sul diritto di accesso sia entrata in vigore da più di un ventennio, continuano a presentarsi casi in cui l'accesso viene, quanto meno inizialmente, negato anche in ipotesi in cui non pare esservi dubbio circa la sussistenza di un preciso diritto all'acquisizione degli atti richiesti. L'accesso, assunto in linea teorica a principio generale dell'ordinamento giuridico e del quale si rinviene, persino, un preciso fondamento costituzionale, è dunque nelle prassi amministrative un dato tutt'altro che scontato e pacificamente acquisito.

In concreto, a parte le ipotesi che si risolvono favorevolmente attraverso un semplice impulso, anche informale, da parte dell'Ufficio, consentendo di superare l'iniziale ritrosia, non è raro che invece i casi sottoposti al vaglio dell'Ufficio a seguito di formali dinieghi da parte dell'Ente siano connotati da una certa complessità. Le fattispecie oggetto di trattazione da parte della difesa civica, a noi prospettate in alternativa al vero e proprio ricorso giurisdizione al TAR, proponibile comunque in un secondo momento, sono difficilmente riconducibili in categorie standardizzate. Ragion per cui è sempre necessario uno studio approfondito, al fine di adottare posizioni giuridicamente fondate e quanto più possibile ineccepibili.

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

In concreto, diversi sono stati i casi trattati, a partire da quello – citato anche nella parte di questa Relazione dedicata alle Case di Riposo – che ha avuto ad oggetto la documentazione sanitaria ed assistenziale di ospiti delle R.S.A., documentazione in un primo tempo parzialmente negata.

Altre ipotesi hanno riguardato l'accesso a documentazione attinente alle attività urbanistico-edilizie del vicino, rispetto alla quale si è rammentato ad un Comune come l'interesse all'accesso sussista, nelle fattispecie esaminata, sia per chi si trovi nell'area di riferimento, sia per chi comunque frequenti l'area stessa a titolo diverso da quello riconnesso alla proprietà o al possesso di un immobile (v. CdS n. 200/2003).

Il caso che ha destato maggiore interesse, anche mediatico, caso per il quale l'Ufficio mantiene la propria convinzione circa la legittimità della richiesta di accesso, forte ora di un pronunciamento del TRGA in linea con il nostro orientamento, è quello proposto da un Consigliere comunale di Trento, nei cui confronti l'Autostrada del Brennero spa aveva opposto un deciso diniego all'accesso alle informazioni riguardanti la titolarità di tessere di c.d. libera circolazione relative al tratto autostradale di competenza.

L'orientamento favorevole dell'Ufficio, maturato dopo un approfondimento nel merito della peculiare fattispecie, è basato sull'assunto per cui anche i gestori di pubblici servizi nazionali o locali sono assoggettati, a termini di legge, alla normativa in materia di diritto di accesso, secondo un concetto ampio e sostanzialistico di Pubblica Amministrazione, accolto rispettivamente, per le diverse ipotesi, dal combinato disposto

degli artt. 23 (*“Il diritto di accesso...si esercita nei confronti...dei gestori di pubblici servizi...”*) e 29 (*“Le disposizioni della presente legge si applicano, altresì, alle società con totale o prevalente capitale pubblico, limitatamente all’esercizio delle funzioni amministrative”*) della Legge n. 241 del 1990 e s.m., nonché dell’art. 1, 2° comma, della L.P. n. 23 del 1992 e s.m. (*“...le disposizioni di questa legge si applicano altresì all’attività amministrativa...dei soggetti che gestiscono direttamente o in concessione servizi pubblici locali”*).

Si era pertanto ritenuto che l’Autostrada del Brennero non potesse considerarsi svincolata dal rispetto di norme che riguardano anche, per espressa disposizione di legge, soggetti che gestiscono servizi pubblici (anche) locali, a prescindere dalla natura giuridica, pubblica o privata, dei soggetti stessi. Tanto più che, nel caso di specie, si tratta di società non del tutto libera dal controllo comunale in virtù della, pur non rilevante, partecipazione azionaria detenuta dall’Ente e che, in ogni caso, siamo in presenza di una società a prevalente capitale pubblico. Sul versante giurisprudenziale, poi, vige l’orientamento per cui la forma societaria dell’ente non è, di per sé, idonea a sottrarre il gestore del servizio pubblico alle regole di natura pubblicistica, quali quelle sul diritto di accesso. A questo riguardo, il Consiglio di Stato ha avuto modo di ribadire che *“ai fini dell’identificazione della sostanziale natura pubblica di un soggetto la forma societaria è neutra, non ponendosi il perseguimento di uno scopo pubblico in contraddizione con il fine societario lucrativo, descritto dall’art. 2247 c.c.”*; e, inoltre, che *“è proprio siffatto vincolo finalistico che consente di ritenere che l’attività di diritto privato costituisca, al pari di quella pubblicistica, gestione di interessi collettivi e, in quanto tale, rimanga soggetta ai canoni di imparzialità e buon andamento e dei correlativi strumenti di controllo propri del diritto amministrativo* (C.d.S., sez. VI, sentenza n. 2434/2011). E’ sulla scorta di tali autorevoli argomentazioni che l’Ufficio ha ritenuto legittimo sostenere il diritto del consigliere comunale richiedente, consigliere nei cui confronti trovano applicazione le norme che disciplinano lo specifico diritto di accesso alle informazioni ed ai documenti in

capo, appunto, ai consiglieri comunali (art. 43 del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 ed omologo art. 13 del D.P. Regione 1 febbraio 2005, n. 3/L); norme che prevedono, com'è noto, un accesso ontologicamente diverso e più ampio rispetto a quello riconosciuto ai comuni cittadini, in ragione di quella che ne è la *ratio* ispiratrice: garantire il corretto funzionamento del sistema di governo negli enti locali, in armonia con i principi della rappresentanza politica e del sistema democratico. Ora, il fatto che le norme citate, di riferimento per gli enti locali, facciano testuale accenno alle "aziende ed enti dipendenti" dagli enti stessi non legittima, ad avviso di questo Ufficio, una interpretazione a tal punto restrittiva da escludere tali "aziende ed enti" dal novero dei soggetti tenuti al puntuale rispetto delle norme in materia di accesso alle informazioni ed ai documenti. Soggetti che infatti, proprio per le funzioni di pubblico interesse che caratterizzano la rispettiva attività, sono da ritenersi vincolati, al di là della lettera della legge ed in forza di una interpretazione sistematica della normativa in esame, al medesimo regime pubblicistico valevole per quelle entità che, anche sotto l'aspetto formale, rivestano la natura di enti pubblici. Nel caso di specie, poi, le argomentazioni a favore dell'accesso erano ulteriormente rafforzate dall'esistenza di specifica norma statutaria comunale, legittimante l'accesso da parte dei consiglieri alla documentazione inerente le società partecipate dal Comune.

E' noto come, nonostante la presa di posizione da parte del Difensore civico contro il diniego di accesso, sia stato poi presentato ricorso al TRGA di Trento. Il Giudice amministrativo, con sentenza ampiamente argomentata con cui in sostanza si è confermata la tesi della difesa civica, si è pronunciato a favore dell'accesso agli atti richiesti dal consigliere comunale.

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

L'attività amministrativa e la partecipazione dei cittadini: il caso del nuovo teatro di Pergine Valsugana

I cittadini, sempre più consapevoli dei propri diritti e non più disposti a subire decisioni non ampiamente condivise, con una certa frequenza si appellano all'Ufficio per far valere il rispetto delle norme relative alla semplificazione dei procedimenti, al divieto di aggravamento degli stessi e, soprattutto, alla tutela del diritto alla partecipazione, anche da parte dei portatori di interessi diffusi.

A tutt'oggi i predetti principi non possono dirsi integralmente recepiti nella pratica operativa. Ma, soprattutto, stupisce che i cittadini riferiscano all'Ufficio di essere stati "trattati male" da pubblici dipendenti, ancora convinti di poter vantare una posizione di predominio, dall'alto della quale possano rapportarsi con arroganza, mostrando palese riluttanza ad uniformarsi alla cultura della trasparenza e del servizio.

Con riferimento specifico al tema della partecipazione, si cita il progetto del nuovo teatro all'aperto pianificato dal Comune di Pergine Valsugana, oggetto di ampio risalto mediatico. Progetto contestato da un comitato di cittadini per motivazioni legate al suo eccessivo costo, anche tenuto conto del fatto che esistono in zona altre strutture analoghe. E' bene precisare che il Difensore civico non è intervenuto per sostenere la irrealizzabilità del progetto, bensì per fare presente la frustrazione dei bisogni partecipativi e di trasparenza espressi dal comitato cittadino, che chiedeva semplicemente di poter partecipare ad un tavolo di lavoro istituito dall'Amministrazione per valutare, nel complesso, la fattibilità e l'utilità dell'opera pubblica. L'Ufficio, quindi, mai si è permesso di entrare nel merito delle valutazioni di opportunità riguardanti l'opera stessa, ma si è sempre speso affinché venisse riconosciuta la necessità di un confronto costante, costruttivo e reale con i cittadini. Nell'intervento rivolto al Sindaco il Difensore civico auspicava, dunque, il necessario superamento di un clima di ermetismo comunicativo che aveva caratterizzato, fino a quel momento, il rapporto tra Comune stesso e comitato di

cittadini, i quali lamentavano di essere venuti a conoscenza delle novità in merito all'iniziativa sistematicamente attraverso notizie giornalistiche, anziché attraverso scambio di informazioni con la propria Amministrazione comunale.

A questo proposito non può non richiamarsi l'attenzione sulle norme che, in tema di azione amministrativa, conferiscono anche ai portatori di interessi diffusi costituiti in associazioni o comitati la facoltà di intervenire nel procedimento attraverso varie modalità, quali il diritto di conoscerne lo stato, di prendere visione ed estrarre copia degli atti, di presentare memorie e documenti che l'Amministrazione è tenuta a valutare. In un senso più latamente inteso si rammenta poi come quelli della pubblicità e della trasparenza siano da considerarsi principi generali cui tutta l'attività amministrativa deve uniformarsi e come, sotto un profilo ancor più generale, l'esercizio dei poteri pubblici in un contesto democratico e nel rispetto dei principi costituzionali di buona amministrazione, debba suggerire agli amministratori comportamenti improntati al confronto leale e costruttivo con tutti i soggetti interessati. Questo, *a fortiori*, nel momento in cui le scelte dell'Amministrazione ricevono - come nel caso di specie - il pubblico veto di migliaia di cittadini.

Questa richiesta dell'Ufficio è rimasta a lungo inascoltata e si è pertanto ritenuto di dover chiudere il caso comunicando al comitato di cittadini - e per conoscenza al Sindaco - di non aver avuto alcun riscontro. Ragione per cui si è osservato come l'atteggiamento del Comune sia stato caratterizzato, in tale frangente, da una evidente carenza di attenzione nei confronti dell'Ufficio e, prima ancora, nei confronti dei cittadini. Solo a quel punto è pervenuta da parte del Vice-Sindaco (subentrato a seguito delle dimissioni del Sindaco) una nota di rammarico per la condotta del proprio Comune, riconosciuta come non trasparente e, al contempo, disconosciuta quale prassi amministrativa da seguire ed imitare.

Il fenomeno migratorio: i contatti con le Ambasciate italiane all'estero

Continuano a ripercuotersi anche sull'attività di difesa civica gli effetti dell'imponente fenomeno migratorio che ha caratterizzato i flussi di provenienza da vari Paesi extraeuropei. Ciò ha reso indispensabile, anche quest'anno, procedere a vari interPELLI verso i *Consolati* e le Ambasciate italiane all'estero; uffici questi che vengono di norma da noi contattati utilizzando il mezzo telematico, più veloce e maggiormente efficace, data la distanza fisica dagli interlocutori. Si tratta, talora, di casi inviati al nostro Ufficio dal "Cinformi", struttura della Provincia autonoma di Trento che si occupa stabilmente di immigrazione.

In tali frangenti le funzioni di difesa civica vengono indirizzate verso un'azione di più ampio raggio, rispetto a quella che sarebbe esperibile stando alla stretta interpretazione tradizionale del ruolo dell'Ufficio. Ciò consente di comprendere nella gamma delle attività anche quelle che riguardano, in senso lato, la tutela dei diritti umani fondamentali. Secondo le più moderne interpretazioni dell'Istituto della difesa civica a livello comunitario ed internazionale, una maggiore attenzione ai diritti fondamentali dell'uomo rappresenta, infatti, un'evoluzione del sistema appunto della difesa civica ormai sempre più accreditata ed incentivata.

Proprio con riferimento a cittadini immigrati, il Difensore civico si è trovato in molte situazioni a dover tutelare i diritti umani fondamentali, laddove in particolare le questioni poste hanno riguardato il ricongiungimento familiare di figli minori di età. Nello specifico, sono state contattate le Ambasciate italiane in Ecuador, Nigeria, Ucraina e Santo Domingo per pratiche di ricongiungimento familiare. E' poi stata contattata l'Ambasciata italiana in Ungheria per un diverso problema, segnalato da un giovane cittadino italiano che aveva visitato il Paese per turismo e che aveva riferito di essere incappato in una spiacevolissima "disavventura" con le locali autorità di polizia.

La sanità

a) In generale

b) I casi di “omocodia”

c) L’accesso alle comunità terapeutiche

d) Le valutazioni medico-legali: la motivazione del provvedimento

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

Si cita, innanzitutto, un fondamentale ambito della sanità, che è quello della deontologia professionale ed in particolare del comportamento che il personale e gli operatori della sanità debbono avere nei loro contatti con il paziente o con i familiari: come già rammentato nella precedente relazione, non mancano, purtroppo, le segnalazioni inerenti l’inadeguatezza dei comportamenti del personale sanitario e la violazione di elementari norme deontologiche che regolano la professione, da parte di medici poco attenti sia all’aspetto psicologico della malattia, che a quello umano della sofferenza. Non sempre, però, si riesce ad affrontare i casi con efficacia, anche perché le verifiche in merito alla segnalazione di un presunto comportamento scorretto implicano, data l’assenza di incisivi e diretti poteri di indagine in capo al Difensore civico, la diligente collaborazione – e l’abbandono di ogni tentazione di autoreferenzialità – da parte dell’Azienda sanitaria o dell’Ordine dei Medici Chirurghi e degli Odontoiatri. A questo proposito si deve dare atto all’Azienda sanitaria di avere risposto con le giuste reazioni alla segnalazione di un cittadino disabile che lamentava di essere stato “maltrattato” da un tecnico in occasione della effettuazione di una radiografia presso un ospedale cittadino.

Per gli aspetti di merito, in un caso di mancato rimborso di spese di viaggio sostenute per cure praticate presso strutture sanitarie aventi sede fuori Provincia da

cittadini affetti da malattie rare, rimborso richiesto con la medesima procedura seguita in tutte le altre precedenti, analoghe occasioni, è emerso che il diniego al rimborso era stato determinato da diverse modalità procedurali introdotte senza una adeguata informativa. Un preciso onere informativo sarebbe stato, di contro, doveroso, quanto meno a favore di pazienti noti alla stessa Azienda sanitaria, in quanto appunto affetti da malattie rare e che precedentemente erano stati destinatari di rimborso in base ad un *modus operandi* seguito anche nel caso di specie. E' bene sottolineare che l'Ufficio non intendeva certo avvalorare prassi operative *contra legem*, ma solo evidenziare profili di possibile corresponsabilità da parte della stessa Azienda sanitaria, nel momento in cui, a fronte, ripetesi, di una prassi consolidata in senso opposto, senza preventivamente informare i cittadini interessati, si muta repentinamente indirizzo operativo, con la conseguenza di negare i benefici previsti nei confronti di pazienti cui è stata diagnosticata la presenza di malattie croniche e degenerative, pazienti che avrebbero tutti i requisiti di merito per accedere alle prestazioni di cui trattasi. Pazienti che si sono trovati in una situazione di *ignorantia legis* scusabile, ad avviso dell'Ufficio, in quanto indotta dalla diversa prassi instaurata – o lungamente tollerata senza nulla avere eccetto in precedenza – dalla stessa Azienda sanitaria.

L'Ufficio è poi intervenuto su segnalazione di cittadini che lamentavano la disattenzione dei medici di base che, pur a conoscenza del diritto di esenzione dal ticket dei propri pazienti, dimenticano di annotare il relativo codice sull'impegnativa, così determinando un esborso a carico del proprio assistito. Essendo raro che il paziente controlli nel dettaglio la ricetta al fine di verificarne la regolare compilazione, si è rappresentato all'Azienda sanitaria come la posizione di peculiare preminenza del medico in tali casi induca a ritenere che sia per l'appunto il medico a dover curare scrupolosamente la redazione dell'impegnativa in modo corretto. In tal senso, si è chiesto all'Azienda di voler sensibilizzare i medici di base.

Per quanto riguarda le problematiche attinenti al settore sanitario, si ricorda ancora che, in alternativa o in aggiunta all'ordinario intervento del Difensore civico, è possibile

convocare **la Commissione Mista Conciliativa**, organismo composto da rappresentanti dell'Azienda sanitaria ed esponenti esterni e presieduto dal Difensore civico, il cui compito è quello di esaminare segnalazioni aventi ad oggetto casi di presunta malasanità e di esprimere conseguentemente raccomandazioni e suggerimenti ai responsabili dei competenti settori della stessa Azienda sanitaria. Si ritiene, però, imprescindibile una maggiore pubblicizzazione di tale strumento, sicuramente poco conosciuto fra gli utenti dei servizi sanitari, quindi scarsamente adito e proprio per questo, ad oggi, non sufficientemente utilizzato nelle sue potenzialità. Le numerose controversie risarcitorie in cui sono coinvolti medici e personale sanitario potrebbero in tal modo trovare, almeno nei casi meno gravi, una composizione bonaria, con effetti positivi anche per una possibile deflazione del contenzioso, in specie di quello, appunto, a carattere risarcitorio.

b) Su segnalazione di un cittadino l'Ufficio ha affrontato il problema dell'"omocodia", che riguarda più persone di quante si possa pensare. Persone che sono accomunate dal fatto di essere omonime, quindi di avere stesso nome e cognome, ma di avere al contempo anche coincidenza di luogo e data di nascita. Ora, se da un punto di vista fiscale, casi come questi vengono risolti attraverso una modifica della parte finale del codice fiscale, per quanto riguarda, invece, le implicazioni di ordine sanitario, la semplice modifica del codice fiscale non si è rivelata accorgimento sufficiente ad evitare scambi di persone e dei relativi dati sanitari. Il cittadino segnalante ha rappresentato, a questo proposito, come nel suo caso sia accaduto più volte che la sua persona fosse scambiata per l'altra, avente stessi dati anagrafici, con la conseguenza che comunicazioni personali e referti relativi ad esami fossero stati trasmessi all'indirizzo dell'omonimo, ma ovviamente diverso cittadino. Quel che però maggiormente preoccupa, in simili evenienze, non è tanto la violazione, pur grave, della privacy, bensì la possibilità, tutt'altro che remota, che vi possano essere errori in occasione di prestazioni sanitarie (ad es. interventi chirurgici), con conseguenze che potrebbero essere di estrema gravità. Ecco perché si ritiene di

evidenziare, anche in questa sede, il problema, con contestuale raccomandazione a che siano individuati con urgenza accorgimenti dirimenti.

c) L'accesso alle comunità terapeutiche per la cura della tossicodipendenza è stato affrontato con riferimento a due particolari situazioni: la prima, riguardante le modalità di accesso di soggetti minori; la seconda, relativa alla possibilità di accesso in coppia.

Con riferimento al primo caso si sono avute difficoltà a favorire l'accesso immediato in comunità, chiesto da entrambi i genitori, di un minore, consenziente; accesso rispetto al quale il Giudice tutelare aveva disposto un'integrazione istruttoria da svolgersi a cura del servizio sociale entro sette giorni. E' parsa, in questa occasione, non comprensibile la posizione del servizio sociale il quale, pur in presenza di una situazione conclamata di tossicodipendenza, ammessa e riconosciuta dallo stesso minore oltre che dai rispettivi genitori, e dell'urgenza di intervenire, ha ritenuto di non poter esprimere il proprio orientamento, se non dopo la conclusione di un'istruttoria – a nostro avviso superflua nel caso di specie – della durata minima di qualche mese.

Nel secondo caso, riguardante una richiesta di accesso alla comunità terapeutica da parte di una coppia di ragazzi, l'Azienda sanitaria ha espresso un orientamento negativo all'ingresso in coppia, in base a valutazioni cliniche che suggerivano caldamente di intraprendere, quanto meno nel momento iniziale, un percorso terapeutico individuale. I due ragazzi, che avevano probabilmente sviluppato un rapporto di solidale comunanza di obiettivi, hanno rinunciato a tale proposta, che prevedeva una iniziale separazione, dagli stessi non accettata. Il Difensore civico non è entrato, e non entra qui, nel merito delle valutazioni cliniche operate dall'Azienda sanitaria. Rimane però un grosso dubbio di fondo, relativo alla sorte di questi due ragazzi ed al, forse diverso, destino che avrebbero potuto avere se quella opportunità, pur non convincente per gli operatori del settore, fosse stata consentita, almeno una prima volta in via sperimentale.

d) I procedimenti medico-legali attraverso i quali il competente settore dell'Azienda sanitaria perviene alle proprie decisioni, procedimenti di natura mista, atti a convogliare in

un unico processo valutazioni sanitarie da un lato ed argomentazioni legali dall'altro, sono stati spesso oggetto di contestazione da parte dei cittadini e conseguente trattazione da parte di questo Ufficio. Ciò, a causa della scarsa trasparenza da cui sono caratterizzati; aspetto, questo, che in un procedimento di natura "ibrida", implicante valutazioni di carattere medico e di natura giuridica, rischia di passare in secondo piano. Il personale medico-legale, cui pure, negli anni, sono stati rivolti diversi appelli da parte del Difensore civico, ha mostrato una certa ritrosia nell'accogliere suggerimenti e richieste atte ad esplicitare in modo più trasparente il ragionamento logico-giuridico attraverso il quale si perviene ad una data conclusione (per es. il riconoscimento dell'indennità di accompagnamento). Ragionamento logico-giuridico che, tanto più, necessita di argomentazioni esplicative, quanto più ampi sono i margini di discrezionalità che caratterizzano il procedimento; laddove, invece, eventuali carenze argomentative possono passare più o meno inosservate quando la tipologia di valutazione medico-legale sia rigorosamente codificata.

Valga, quale esempio, un caso recentemente trattato dall'Ufficio e riguardante il permesso di sosta per invalidi: caso singolo, ma emblematico per la sua rilevanza generale. Il Regolamento di attuazione del nuovo Codice della strada prevede espressamente la competenza dell'Azienda sanitaria locale, in sede di primo rilascio della relativa autorizzazione, per l'accertamento della effettiva capacità di deambulazione impedita o sensibilmente ridotta; mentre è il medico curante, ai sensi della medesima norma, a dover confermare la persistenza delle condizioni sanitarie che hanno dato luogo al rilascio del provvedimento (art. 381, 3° comma, del D.P.R. 16 dicembre 1992, n. 495). Nel caso di specie, un permesso che risultava essere definito, e dunque ai sensi di legge teoricamente non riesaminabile dall'Azienda sanitaria, è stato invece oggetto di revisione e di sostanziale sovvertimento delle originarie valutazioni, da parte dello stesso medico che aveva valutato in precedenza il medesimo caso. Ed in sede di intervento di questo

Ufficio non è stato possibile desumere, dagli atti trasmessi dall'Azienda, le ragioni di tale opposta decisione.

L'aspetto critico della vicenda riguarda, appunto, come accennato, la motivazione del provvedimento adottato; motivazione che va considerata in un contesto procedimentale di rilievo amministrativo, pur inserito in un processo più ampio e complesso, nel quale un ruolo preponderante è rimesso alle valutazioni di natura medica, sulla cui base si giudica la sussistenza o l'insussistenza dei requisiti, ai fini del rilascio del permesso. E' proprio in relazione a tale esigenza motivazionale che si è riscontrata la difficoltà dei responsabili sanitari ad esprimere in modo formale e trasparente, nel corpo del provvedimento adottato, il ragionamento logico-giuridico che sta alla base di siffatte decisioni provvedimentali, e la cui assenza è censurabile sotto il profilo della legittimità degli atti in discussione; atti che divengono pertanto imperscrutabili, celando in sostanza il motivo del diniego o della revoca di un determinato beneficio e, con ciò, compromettendo *in toto* anche la possibilità di approntare reali deduzioni difensive avverso quell'atto. Richiesta di un chiarimento in merito, l'Azienda sanitaria si è giustificata, nel caso di specie, adducendo ragioni di riservatezza a fronte di dati sensibili, che nel provvedimento finale non dovrebbero, a giudizio dell'Azienda stessa, essere esposti. Di contro, quest'Ufficio osserva che, per garantire la trasparenza del procedimento, il giudizio medico-legale dovrebbe essere esplicitato in maniera formale e completa, quanto meno su apposita scheda separata da fornirsi al paziente, tanto più nei casi in cui - come quello qui in discussione - si sovvertono conclusioni consolidate da anni, a suo tempo avvalorate dallo stesso sanitario, con riguardo a persone anziane, afflitte da patologie croniche, come tali attestate da idonea documentazione medica; patologie la cui evoluzione non può che essere, in prosieguo di tempo, peggiorativa o, tutt'al più, non regredibile. Le predette argomentazioni, fornite *ex post* al Difensore civico, non sono state giudicate soddisfacenti; né potevano esserlo, atteso che la motivazione di un provvedimento non può essere formalizzata a posteriori e

su richiesta, ma deve, piuttosto, essere coeva al provvedimento stesso ed essere ufficialmente posta a conoscenza dell'istante.

Simili doglianze, emerse anche da fonti di provenienza diversa, inducono, in conclusione, a formulare l'auspicio che da parte dell'Azienda sanitaria si formulino indirizzi maggiormente orientati alla motivazione, anche con riferimento ai procedimenti medico-legali, che allo scrivente Ufficio paiono spesso gestiti con criteri non ancora sufficientemente adeguati alla cultura della trasparenza.

L'urbanistica: un tradizionale, ma non encomiabile primato

Il settore dell'urbanistica ed edilizia non sfugge, nemmeno quest'anno, al significativo primato, evidenziabile dal più alto numero di segnalazioni pervenute. In questa materia le lagnanze espresse dai cittadini sono assai spesso accomunate da un unico denominatore, che è quello di un generalizzato sospetto, quando non di aperta accusa, di violazione dei principi di imparzialità e di gestione personalistica della materia, per effetto della quale "si chiude un occhio" sugli abusi degli "amici" e si amplifica in modo puntiglioso l'attenzione sulle violazioni dei "nemici" ed in specie degli avversari politici. Questo è quello che pare accada, secondo numerosissime segnalazioni, nei Comuni della nostra Provincia, in cui la trasparenza dell'attività urbanistico-edilizia è velata dalle influenze dovute alla conoscenza personale, che porta alla gestione del potere improntata a criteri soggettivi e parziali, anche da parte degli uffici tecnici, oltre che da parte dei vertici istituzionali.

L'attenzione dei cittadini è per lo più rivolta, oltre che alle procedure repressive di abusi più o meno gravi, più o meno reali, a seconda delle situazioni e delle persone implicate, alle procedure di adozione dei piani regolatori generali e relative varianti, in cui si annida il sospetto che i criteri ispiratori delle scelte non siano quelli di una corretta

gestione del territorio nell'interesse della collettività, ma del perseguimento di interessi particolaristici, personali o familiari.

Ancora, viene in evidenza nelle scelte urbanistiche relative al territorio comunale lo scottante problema della sistematica e talvolta ingiustificata reiterazione di vincoli urbanistici a carico della proprietà privata, vincoli di carattere generale, meramente conformativi, espressione del correlativo potere discrezionale della P.A., oppure vincoli sostanzialmente espropriativi. In questa seconda ipotesi, le Amministrazioni dovrebbero, a' termini di legge oltre che in virtù di consolidata ed abbondante giurisprudenza, congruamente indennizzare la imposizione prolungata di vincoli di siffatta natura. Ma concreti risultati, su questo punto, non si riescono ad ottenere.

Per quanto concerne l'ordinaria attività edilizia, non è mai stato completamente superato l'antico problema, già oggetto di passate discussioni, dovuto alla automatica apposizione ai provvedimenti edilizi della tradizionale clausola "salvi i diritti dei terzi". Clausola che, se non accompagnata da una verifica inerente la fattispecie all'esame, con riferimento alla documentazione prodotta a corredo della domanda, è foriera di inutili controversie nei rapporti tra proprietari confinanti.

Nelle pratiche edilizie, uno dei maggiori problemi, rappresentato soprattutto con riferimenti a grandi Comuni ove giace un maggior numero di pratiche, è anche quello della abnorme dilatazione dei tempi procedurali per il rilascio del titolo edilizio e della defatigante procedura burocratica. Si tratta di un problema annoso, che mette in crisi i privati, ma anche le imprese, che non riescono a sbloccare le procedure per ottenere il titolo necessario alla regolare effettuazione dei lavori. Problema che, comunque, esiste anche nei piccoli Comuni, ove in alcuni casi si è avuta conferma della – spesso lamentata – tendenza ad una applicazione pedante, quando non arbitraria e strumentale, della disciplina urbanistica, con tecniche dilatorie e apparentemente (in quanto non se ne individuano altre plausibili ragioni) ostruzionistiche. In simili casi sono deprecabili le interminabili dilazioni, le mancate o tardive risposte ai cittadini, le reiterate e rateizzate, e

talora addirittura non pertinenti, richieste di integrazioni documentali, che pervengono a distanza di mesi dall'istanza del cittadino, che si sente, non a torto, vessato da procedure farraginose, ingestibili e foriere di tensioni nei rapporti con gli Uffici.

Si deve quindi richiamare, su questo punto, l'attenzione delle Istituzioni preposte, affinché i relativi procedimenti amministrativi vengano snelliti, e gli uffici competenti alla loro gestione siano organizzati in modo da rispondere adeguatamente alle richieste dei cittadini.

L'edilizia abitativa

a) Revocare gli alloggi a chi volutamente non rispetta le regole

b) Condizioni di bisogno abitativo e contratto temporaneo di locazione

c) Necessità di trasparenza nella ripartizione delle spese

a) Si è nuovamente costretti a trattare il problema dell'edilizia abitativa pubblica non come bisogno abitativo sociale delle categorie deboli – bisogno che evidentemente c'è ed è crescente – ma come grave problema di convivenza condominiale. La serietà della questione è stata evidenziata in quasi tutte le precedenti relazioni annuali, nelle quali si è ripetuto come il problema sia persistente ed assuma, talora, toni drammatici per l'alta conflittualità, per lo più generata da pochi soggetti o nuclei familiari, ma che è tale da coinvolgere interi caseggiati, nei quali le persone più miti divengono facile bersaglio dei prepotenti e le cose sono continuo oggetto di danneggiamento, con conseguenti spese che, nell'impossibilità di individuare con certezza il responsabile, vengono ripartite su tutti.

Il ripetersi, con una certa frequenza, di situazioni di questo tipo induce a ritenere che i richiami formulati da ITEA spa nei confronti di inquilini a dir poco indisciplinati, talora accompagnati dalla "minaccia" di provvedimenti sanzionatori fra cui quello della revoca dell'alloggio, non siano sufficienti e che si debba quindi agire con maggiore determinazione, poiché il rispetto di basilari norme di civile convivenza deve

assolutamente essere garantito, nell'interesse di tutti. Non è accettabile il crescendo di prevaricazioni e prepotenze cui molti inquilini pubblici devono sottostare, a causa della condotta di altri soggetti beneficiari, essendo costretti a vivere in un clima di paura, a volte di vero terrore, per le intemperanze di pochi, ma molesti inquilini; intemperanze alle volte sedate solo con l'intervento della forza pubblica.

Alla luce di tutto ciò, non si può che richiamare ancora una volta il senso di responsabilità dell'Ente affinché, almeno nei casi più gravi o di colpevole recidiva, dall'avviso di possibile revoca dell'alloggio si passi alla effettiva adozione del relativo provvedimento.

b) Il problema della locazione di alloggi pubblici con contratto temporaneo di locazione è emerso con riferimento a soggetti e nuclei familiari che avevano stipulato contratti temporanei, della durata massima di diciotto mesi, per far fronte a situazioni di urgente necessità abitativa, la cui necessità perdurava in modo grave, evidente e documentato, anche dopo la relativa scadenza contrattuale. Sono sempre più numerosi infatti i cittadini che con estrema difficoltà riescono a sostenere il costo dell'abitazione, o che addirittura non riescono più a pagare il relativo canone, specie quando la situazione economica sia commisurata in base ad un indice ICEF di poco superiore a quello che dà luogo a determinati benefici,

Per fare fronte alla situazione emergenziale erano stati stipulati nuovi contratti di locazione a canone concordato, canone di gran lunga più oneroso rispetto a quello sostenibile, applicato ai precedenti contratti. Esaminato il complesso profilo normativo della vicenda, si è provveduto ad interpellare il competente Assessore provinciale, da parte del quale si è avuta una risposta favorevole in merito alla possibilità di estendere alle situazioni oggetto di esame le norme di cui al nuovo regolamento di esecuzione della L.P. n. 15/2005 relative alla locazione temporanea di alloggi a canone sostenibile in casi di urgente necessità. Ciò, in presenza di gravi e giustificati motivi e previa verifica della persistenza della situazione di emergenza abitativa riscontrata. Si ritiene che tale estensione

abbia consentito di affrontare con esito positivo casi di grave disagio esistenziale, che altrimenti sarebbero stati sicuramente da affidare al servizio sociale.

c) Un ulteriore problema trattato con ITEA spa ha riguardato la gestione degli alloggi pubblici con riferimento alla ripartizione delle spese condominiali, che secondo le segnalazioni di diversi assegnatari non sarebbe caratterizzata dalla necessaria trasparenza. Problema questo che è stato segnalato anche da proprietari di abitazioni, già di proprietà di ITEA e dagli stessi acquistate sul libero mercato da assegnatari che ne avevano precedentemente acquisito la proprietà. In un particolare caso, un proprietario di abitazione in un condominio con alloggi pubblici, la cui gestione è rimessa alla amministrazione della società, non riusciva ad ottenere, nonostante innumerevoli richieste ampiamente giustificate dalla sua condizione giuridica di proprietario, i conti consuntivi e previsionali relativi all'immobile, i verbali delle assemblee condominiali, il documenti di ripartizione millesimale, il nominativo dell'amministratore del condominio, gli estremi della polizza assicurativa dell'immobile: dati, questi, che un qualsiasi comproprietario ha il diritto ad avere, così come ha diritto a conoscere nel dettaglio la ripartizione delle spese condominiali, in virtù del fatto che deve contribuire a pagarle. Non pare affatto condivisibile che la società, anziché rispondere alla richiesta di chiarimenti e documentazione, abbia, come in effetti ha fatto, sollecitato il proprietario a pagare le somme addebitate in virtù di un procedimento unilaterale caratterizzato da assoluto ermetismo.

I trasporti pubblici

a) "Sull'autobus per Mesiano come sardine"

b) I cani guida per disabili ed il pagamento del biglietto

c) Un caso particolare: come paga il biglietto chi esce dalla struttura carceraria?

a) “Sull’autobus per Mesiano come sardine”: la citazione testuale è da una lettera apparsa su un quotidiano locale, scritta da una “studentessa della collina”, che descrive con un tono di sconforto, misto a rassegnazione, le peripezie cui sono quotidianamente costretti, appunto, gli “studenti della collina”, che si recano ogni giorno in autobus nella zona di Mesiano. Se ne accenna, qui, perché diverse volte negli anni passati l’Ufficio del Difensore civico ha trattato l’argomento dei trasporti pubblici, su segnalazione di cittadini che hanno in diverse occasioni lamentato disfunzioni varie, a causa delle quali chi vorrebbe servirsi del trasporto pubblico, talora vi rinuncia, essendo, l’impresa, piuttosto difficoltosa e niente affatto piacevole. Nella citata lettera si descrivono, infatti, “decine e decine di persone in attesa sul marciapiedi” e poi decine di “persone che non riescono a salire”, “spintoni” e “gomitate” a causa del sovraffollamento, “svenimenti”, “vetro rotto per la troppa pressione”, “un vero e proprio calvario”.

Che non sia un’esagerazione, lo si deduce dalle numerose segnalazioni, ma anche dall’esperienza personale. Ora, essendo convinzione di quest’Ufficio che l’uso del mezzo pubblico vada incentivato, anche per ragioni di natura ambientale, si formula il presente appello affinché le competenti autorità introducano soluzioni modulate a seconda dei bisogni riscontrati: come si afferma nella lettera pubblicata sul giornale, sarebbe sufficiente, almeno ad arginare i disagi descritti, distribuire le corse in modo da coprire il maggiore bisogno che si verifica nelle ore di punta, se del caso eliminando altre corse, ad orari diversi, in cui la domanda sia più dimensionata. Soluzione, questa, che non comporterebbe nemmeno costi aggiuntivi, che rappresentano spesso l’ostacolo principale ad un miglioramento del servizio.

b) I cani guida per ciechi sono esonerati dal pagamento del biglietto sui mezzi di trasporto pubblico. Non vige il medesimo principio per i cani guida che prestano assistenza ai disabili motori. In proposito, si richiama il disposto di cui alla L. 14 febbraio 1974, n. 37 e s.m., relativa alla “Gratuità del trasporto dei cani guida dei ciechi sui mezzi di trasporto pubblico”, il cui unico articolo statuisce, appunto, al primo comma, che: “*Il privo di vista*

ha diritto di farsi accompagnare dal proprio cane guida nei suoi viaggi su ogni mezzo di trasporto pubblico senza dover pagare per l'animale alcun biglietto o sovrattassa”.

Ora, sembrando a questo Ufficio palese che la medesima *ratio* che ha indotto il legislatore ad agevolare il trasporto del cane guida per ciechi possa pacificamente richiamarsi per il viaggio con cani guida da assistenza per disabili motori, pare irragionevole, nonché iniquo sotto un profilo di giustizia sostanziale, oltre che discriminatorio, pretendere che per il cane guida per disabili debba essere pagato un biglietto. Tanto più che la gratuità è garantita anche per cani ed altri animali di compagnia di piccola taglia.

Lo stesso Regolamento europeo n. 1371/2007, relativo ai diritti e agli obblighi dei passeggeri nel trasporto ferroviario, fonda la disciplina del settore su una serie di importanti principi: ci si riferisce, per esempio, al preambolo al predetto provvedimento, per cui *le persone con disabilità dovrebbero poter accedere al trasporto ferroviario a condizioni comparabili a quelle degli altri cittadini*; al fatto che *le stesse persone hanno diritto, al pari di tutti gli altri cittadini, alla libera circolazione e alla non discriminazione*. Il regolamento europeo, in materia di diritto al trasporto delle persone con disabilità, sancisce che *le imprese ferroviarie stabiliscono norme di accesso non discriminatorie applicabili al trasporto di persone con disabilità* ed inoltre che *tali imprese non possono chiedere che la persona con disabilità sia accompagnata da altri*.

Si rammenta che il cane da assistenza rappresenta un fondamentale ausilio di autonomia ed indipendenza, dovendo la persona, in caso di assenza dell'animale, farsi accompagnare ed assistere da un terzo. Pertanto le norme di derivazione europea, imponendo obblighi diretti nell'ambito dello Stato italiano, dovrebbero indurre a disciplinare la fattispecie in modo tale da garantire appieno il diritto di accedere e di fruire del trasporto ferroviario pubblico in condizioni di parità con tutti gli altri cittadini, evitando discriminazioni a danno di soggetti in posizione di particolare fragilità.

E' tuttavia doveroso evidenziare una sostanziale novità rispetto allo scorso anno: a fronte dell'insistenza con cui l'Ufficio ha inteso rappresentare il problema ai competenti settori dell'Amministrazione centrale dello Stato, si è avuta quest'anno, finalmente, una tangibile conferma della condivisione del problema, attraverso una formale nota ministeriale con la quale si è recepito l'orientamento più volte manifestato dal nostro Ufficio. L'auspicio è che si addivenga, perciò, alle conseguenti riforme, anche attraverso l'*input* delle competenti Autorità.

c) Non può mancare un commento al caso particolare che riguarda la zona di Spini di Gardolo e, segnatamente, l'autobus che serve la parte finale di via Beccaria, zona periferica e carente di servizi, ove è situata la Casa circondariale. Il presente problema, relativo all'assenza di esercizi pubblici o altre rivendite di biglietti dell'autobus urbano, era stato sollevato da un gruppo di detenuti in occasione di una visita del Difensore civico presso la struttura carceraria. Motivo, questo, che ci aveva indotto a chiedere al Comune di Trento di posizionare, nei pressi della fermata del bus, un distributore automatico di biglietti di viaggio. La proposta non è stata accolta dal Comune, a causa dei "costi significativi di tali sistemi e quindi della necessità di poter contare su un loro utilizzo altrettanto significativo". Il Difensore civico ha, inutilmente, chiarito al Comune che doveva essere considerata, a nostro avviso, la particolarità del caso: che fossero stati proprio i detenuti a manifestare la necessità di reperire il biglietto per salire sul mezzo pubblico comprovava, a parere dell'Ufficio, il chiaro intento di usufruire del mezzo di trasporto in modo regolare. Si era ritenuto, pertanto, di recepire la richiesta proprio per il suo intrinseco valore e per la necessità di dare una risposta concreta delle Istituzioni a chi intende adeguarsi alle fondamentali regole di civile convivenza.

Si è dell'avviso che la rieducazione al rispetto delle regole esiga anche piccoli, ma concreti e non meramente simbolici segnali da parte delle preposte Autorità. In tal senso, dare il giusto valore alla richiesta di quei detenuti di potersi munire di biglietti dell'autobus senza essere "costretti" – per non dire "invitati" – a violare una elementare

regola fin dal primissimo momento di uscita dal luogo di detenzione, era parso, e pare tuttora, un segnale non banale, ma anzi significativo, dell'attenzione che si deve avere per tutti gli utenti di un servizio pubblico, inclusi quelli che hanno violato regole più importanti e che, però, con quella richiesta, avevano dato un tangibile segno di un proprio, possibile ravvedimento.

La richiesta di una macchinetta per l'acquisto di biglietti andava, pertanto, valutata non tanto, o non solo, in base ad un criterio di vantaggiosa gestione economico-finanziaria del servizio di trasporto, ma anche per gli aspetti rieducativi che essa avrebbe rappresentato, aspetti che non devono essere rimessi alla sola cura della Casa circondariale o dell'Ordinamento penitenziario, ma che devono coinvolgere la società intera e le sue Istituzioni.

L'inquinamento ambientale: il caso della Valle di Non

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

Si ritiene di concentrare, peraltro, l'attenzione sulla problematica inerente l'uso di pesticidi in agricoltura, specie nella zona vocata alla coltivazione delle mele in Valle di Non, stanti anche le insistenti richieste di comitati o gruppi di cittadini, preoccupati per gli effetti nocivi di tali sostanze e per la denunciata, presunta sottovalutazione del fenomeno da parte delle preposte Autorità.

Sciogliendo la riserva contenuta nella relazione dell'anno precedente, si dà atto delle iniziative adottate dall'Ufficio in questo specifico caso, che occupa spesso, con allarmante

sensazionalismo, le pagine dei nostri giornali. Due i profili oggetto di indagine da parte dell'Ufficio: il primo, relativo alle norme regolamentari di settore; il secondo, sugli esiti delle rilevazioni scientifiche atte a verificare gli eventuali danni alla salute.

Per quanto riguarda il primo aspetto, l'Ufficio – che, è bene ricordarlo, vanta una specifica competenza in materia ambientale ai sensi di legge - è stato indotto ad intervenire sulla scorta della nota sentenza del T.R.G.A. di Trento, n. 18/2012, confermata dal Consiglio di Stato, con la quale l'organo giudicante si è pronunciato nel merito della legittimità di un regolamento comunale in materia di prodotti fitosanitari, respingendo in parte il ricorso presentato avverso tale atto e ritenendo dunque legittimo il regolamento stesso, nella parte in cui le censure mosse dai ricorrenti vertevano sulla prescrizione inerente il mantenimento di una fascia di rispetto di cinquanta metri da qualsiasi area confinante, ai fini dell'utilizzo di prodotti fitosanitari.

Il regolamento in questione si richiama alle linee guida approvate dalla Giunta provinciale, linee che dovrebbero essere, nell'intento espressamente sancito dall'organo esecutivo provinciale, *“di riferimento per le Amministrazioni comunali nella emanazione delle discipline in materia di loro competenza, assicurando per questa via la maggiore omogeneità regolamentare possibile sul territorio provinciale”*. Tali linee guida, che fanno testuale riferimento anche alla normativa comunitaria di settore, prevedono, per le attività in esame, il rispetto di una fascia di *almeno 30 metri da edifici pubblici e privati, orti giardini, parchi, aree ricreative, centri sportivi con relative pertinenze e cimiteri*. Rispetto alle linee guida provinciali, l'organo comunale che aveva approvato il predetto regolamento oggetto di impugnativa, dichiarato *in parte qua* legittimo, ha ritenuto, avvalendosi della discrezionalità che gli compete, di adottare una disciplina più rigorosa, anche nel rispetto del principio di precauzione sancito *in primis* dalle istituzioni di livello europeo.

Ferma restando tale scelta, più restrittiva e tutelante rispetto alle stesse linee guida, rimane l'esigenza di assicurare su tutto il territorio provinciale un'omogeneità

regolamentare, così come auspicata dalla Giunta provinciale, almeno nella misura idonea ad assicurare il rispetto dei valori indicati in tali linee guida. Ed è per questo che ci si è rivolti al Consorzio dei Comuni trentini, proponendo l'adozione di opportune iniziative, affinché tale omogeneità normativa potesse essere assicurata nel più breve tempo possibile, con riferimento soprattutto ai Comuni ove è maggiormente diffuso l'uso dei prodotti fitosanitari. Si chiedeva, in un secondo momento, allo stesso Consorzio un approfondimento in merito alla ventilata incompatibilità di molti componenti dei Consigli comunali interessati, relativamente alla approvazione dei regolamenti di cui trattasi: tema, questo, del quale si è investito anche il Servizio Autonomie locali della Provincia.

Spiace che il Consorzio dei Comuni non abbia colto (e nemmeno ne abbia discusso, in ipotesi ritenendo eventualmente errata la prospettiva dell'Ufficio) l'importanza di incentivare tale omogeneità normativa, giudicando espressamente “*né necessario, né utile*” un intervento nella direzione proposta dal Difensore civico; e di tale *non necessità ed inutilità* rendendo partecipi gli Assessori provinciali competenti, attraverso trasmissione della corrispondenza contenente tale negativo giudizio sulla proposta avanzata dall'Ufficio. Il quale ultimo, per parte sua, non ha potuto esimersi dal ribadire, di contro, la fondamentale valenza positiva della citata proposta, estendendo il contraddittorio ai medesimi interlocutori istituzionali, atteso che il dibattuto tema coinvolge interessi di primaria importanza per la collettività, primo fra tutti il diritto alla salute, tutelato dalla Costituzione italiana, oltre che da norme di derivazione europea ed internazionale.

In sostanza, come s'è capito, non si è potuto condividere – e a tutt'oggi non si condivide, né si comprende – un simile, drastico e inoppugnabile giudizio, espresso dal Consorzio circa l'azione di sensibilizzazione proposta dal Difensore civico, convinti essendo che nel campo della tutela ambientale debba essere sviluppata una sensibilità istituzionale affatto diversa.

Anche per la ventilata incompatibilità di molti consiglieri comunali relativamente alla approvazione dei regolamenti di settore sembra, all'Ufficio, che la posizione delle Istituzioni trentine non sia convincente. Il Consorzio dei Comuni, per esempio, afferma testualmente che “non si può...a priori pretendere l'astensione di un componente <in quanto coltivatore o familiare di coltivatori>, ma va verificato se, nella fattispecie, egli possa trarre un vantaggio dall'approvazione del provvedimento”. Diversa la posizione espressa dal Servizio Autonomie locali - che con molta difficoltà, su questo argomento, ha rilasciato la documentazione richiesta – secondo cui la fattispecie sarebbe tale da richiedere la astensione da parte di quei consiglieri che esercitino, a qualsiasi titolo, attività agricola. Salvo manifestare poi, in prosieguo di tempo, un parziale diverso orientamento da parte delle Autorità provinciali. Come si comprende, il tema è dibattuto e diversamente interpretabile e di esso si è voluto fornire, qui, solo un sintetico contributo, per mettere doverosamente in evidenza le attività svolte dall'Ufficio.

Faticoso è stato anche il contraddittorio instaurato con i competenti Uffici ed Enti in merito alle risultanze scientifiche riguardanti i possibili danni alla salute, rivenienti dall'uso dei prodotti di cui trattasi, nelle aree in prossimità delle abitazioni o dei luoghi frequentati dalle persone. Si è, innanzitutto, interpellata l'Agenzia provinciale per la protezione dell'ambiente, alla quale si è chiesto di esprimere ogni utile valutazione in merito all'indagine conoscitiva sul livello di esposizione non professionale a prodotti fitosanitari di un gruppo di persone residenti nell'area a forte vocazione agricola, nonché in merito al progetto di sorveglianza epidemiologica sugli effetti alla salute connessi all'esposizione a tali sostanze. L'Agenzia ha confermato di avere svolto numerosi studi ed indagini in relazione alla valutazione del fenomeno della deriva nei trattamenti fitosanitari e rammentato che il Settore Laboratorio e controlli ha attivamente collaborato alla predetta indagine, predisponendo la metodologia di campionamento dei residui di fitofarmaci nelle abitazioni ed ha effettuato le determinazioni analitiche per la definizione quali-quantitativa dei residui presenti; ma, in relazione alla valutazione tossicologica dei livelli di

esposizione e alla valutazione epidemiologica dei diversi parametri utilizzati nel progetto, ha evidenziato di non avere specifica competenza. Sul medesimo problema si è provveduto ad interessare anche l'Azienda provinciale per i servizi sanitari, che ha fornito informazioni sugli esiti del lavoro svolto da apposito gruppo interistituzionale, sull'argomento fitosanitari-ambiente-salute e sulla conseguente indagine conoscitiva, basata sulla ricerca di un principio attivo "tracciante" in ambito domestico e negli abitanti non professionalmente esposti. Sono stati inoltre resi noti gli esiti di uno specifico progetto finalizzato a valutare se la popolazione residente in zona evidenzia, in termini di esiti sanitari, differenze statisticamente significative rispetto alla popolazione provinciale. Esiti che sono stati oggetto di divulgazione attraverso incontri pubblici con la popolazione.

Il discusso tema non è peraltro, con ciò, esaurito, ma formerà oggetto di costante attenzione da parte dell'Ufficio anche nel corso dei prossimi mesi.

3 – IL SETTORE DELLA TUTELA MINORI

3.1 - Il Difensore civico quale Garante dei minori per la Provincia autonoma di Trento: inadeguatezza delle risorse, in relazione all'ampiezza e delicatezza dei compiti attribuiti

Com'è ormai ampiamente noto, dal 2009 il Difensore civico della Provincia autonoma di Trento, analogamente a quanto accade in altre realtà regionali, svolge anche la funzione di Garante dei Minori; ciò, in forza di apposita norma in base alla quale sono state integrate le relative funzioni, affidando ad un unico organo di garanzia, già titolare delle ordinarie funzioni di difesa civica, anche il compito di pubblica tutela dei diritti dell'infanzia ed adolescenza.

La caratterizzazione dell'Ufficio, quale unico organo istituzionale di riferimento per la pubblica difesa dei diritti in sede precontenziosa, accomuna dunque la nostra Provincia ed altre Regioni dotate di analoghe istituzioni di garanzia, nelle quali i rispettivi ordinamenti hanno ritenuto di fare sostanzialmente una scelta di sobrietà e di economia di bilancio, evitando la proliferazione di istituti settoriali di garanzia, per privilegiare scelte legislative volte ad una migliore razionalizzazione dei servizi a vantaggio dei cittadini. Scelte, queste, adottate nella consapevolezza che tutte le predette funzioni possano essere esercitate da un unico ed autorevole Organo, dotato di eclettiche competenze e capacità, a patto che gli sia attribuita una congrua dotazione di risorse, rapportata all'importanza ed alle dimensioni dell'incarico.

La più recente tendenza, indotta appunto anche dalla necessità di contenere la spesa pubblica, è infatti quella di accorpare funzioni di garanzia che possono essere efficacemente svolte da organismi unitari, cui in definitiva viene ad essere affidata la tutela dei diritti umani fondamentali; organismi che devono, però, essere dotati, come detto, di risorse minime adeguate all'altezza degli importanti compiti affidati.

Scorrendo l'art. 2 ter della L.P. n. 28/1982, legge base sulla difesa civica, così come integrata dalla L.P. n. 1/2009 sulla attribuzione dei compiti in materia di infanzia ed adolescenza, risulta evidente la estrema complessità, nonché delicatezza di tali nuove competenze, in base alle quali è chiesto all'Ufficio di dare puntuale attuazione ad una serie di norme sancite dagli ordinamenti internazionale, europeo, statale e provinciale, ed in base alle quali l'Ufficio è chiamato, in estrema sintesi, a:

- svolgere le 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;
- accogliere segnalazioni in merito a violazioni di diritti dei minori, fornendo informazioni sulle modalità di tutela e di esercizio di questi diritti e intervenendo presso i soggetti competenti, in particolare:
 - o segnalando a quest'ultimi 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, proponendo l'adozione di interventi per prevenire rischi o rimediare a danni o violazioni dei diritti dei minori;
 - o segnalando ai medesimi soggetti i fattori di rischio o di danno derivanti ai minori da situazioni ambientali carenti o inadeguate dal punto di vista igienico-sanitario;
 - o chiedendo ai soggetti stessi di esercitare i loro poteri in materia di assistenza prestata ai minori accolti presso servizi socio-assistenziali;
 - o segnalando ai soggetti competenti eventuali inadempienze dei loro dipendenti;

- raccogliere, utilizzando spazi idonei di ascolto, direttamente dalla voce dei bambini, degli adolescenti e degli adulti esigenze, istanze e proposte; in particolare:
 - formulando proposte per migliorare il sistema normativo e i servizi finalizzati a tutelare i diritti dei minori;
 - proponendo 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;
 - promuovendo sinergie tra le amministrazioni pubbliche della Provincia impegnate nella tutela dei diritti dei minori, i privati e le autorità giudiziarie;
 - facilitando la realizzazione di iniziative pubbliche e private volte a prevenire e trattare situazioni di abuso o disadattamento;
 - promuovendo iniziative volte ad individuare, selezionare e preparare i tutori, i curatori e gli amministratori di sostegno;
- promuovere iniziative di sensibilizzazione dei minori, delle famiglie, degli operatori e della società, in generale, sui problemi dei minori, ed in particolare:
 - promuovere iniziative di informazione e sensibilizzazione sui diritti dei minori e sulla diffusione di una cultura di rispetto dei loro diritti;
 - anche in collaborazione con la Provincia, gli enti locali ed i mezzi di informazione, promuovere iniziative sull'utilizzo sicuro delle nuove tecnologie;
 - collaborare con il comitato provinciale per le comunicazioni all'attività di monitoraggio e di valutazione delle trasmissioni televisive e radiofoniche, con riferimento alla rappresentazione dei minori e ai modi in cui essa è percepita; collaborare con lo stesso organismo per sensibilizzare organi d'informazione ed istituzioni su un'informazione attenta ai minori ed ai loro diritti;

- fornire informazioni sui diritti dei minori ad una molteplicità di interlocutori: al pubblico in generale, ai minori stessi, alle persone ed organi che si occupano della materia;
- intrattenere rapporti di scambio, di studio e di ricerca con organismi pubblici e privati.

Valga, questa lunga elencazione di compiti affidati all'Ufficio, non quale esercizio di retorica sulla complessità delle funzioni, bensì quale richiamo di attenzione sulle concrete dimensioni e sul reale impegno che la natura delle attribuzioni di legge esige dall'Ufficio stesso, il quale deve ad esse riservare tempi adeguati e risorse di personale appositamente dedicato e idoneamente formato. Una attenzione, dunque, che si chiede all'intero Organo consiliare che ha devoluto le attribuzioni stesse al Difensore civico, onde riflettere circa la concreta possibilità dello stesso di svolgere quei compiti, in presenza di una struttura amministrativa di riferimento che è rimasta, essenzialmente, la stessa di quando quegli stessi compiti non le competevano!

Queste precise considerazioni hanno perciò indotto il Difensore civico, dopo un primo periodo di "osservazione" relativamente alle concrete ripercussioni che le nuove funzioni avrebbero prodotto sulla struttura di riferimento, a comunicare ufficialmente al Presidente del Consiglio provinciale la difficile situazione operativa in cui l'Ufficio alle dipendenze del Difensore civico/Garante dei Minori versa.

Il mantenimento di questo particolare settore in capo alla difesa civica è certamente possibile e forse addirittura auspicabile; ma non può prescindere da una riconsiderazione della relativa struttura amministrativa di supporto. Non si tratta di *incapacità* della struttura, bensì di *insufficiente dotazione* della medesima.

Se infatti l'Ufficio è in grado, ad oggi, di affrontare con efficacia e con sufficiente efficienza, senso di responsabilità e con buoni risultati i singoli casi concreti sottopostigli dai cittadini interessati, ciò è dovuto, innanzitutto, all'impegno di ciascun operatore, ma anche al fatto che tali casi sono ancora numericamente contenuti.

E' tuttavia necessario fare presente che, con le attuali risorse, non è assolutamente possibile dedicarsi al complesso di ulteriori funzioni di carattere generale e di più ampio respiro, definite dalla normativa attualmente in vigore, e che prevedono l'adozione di consistenti progetti (per esempio il progetto tutori), importanti iniziative di promozione, di sensibilizzazione, di studio e approfondimento delle varie tematiche, così come avviene di fatto presso altri uffici. L'analisi comparata svolta nella relazione dello scorso anno ha infatti reso evidente come, per poter estendere l'attività anche a tali ulteriori e specifiche funzioni, sia indispensabile acquisire ulteriori risorse, in primo luogo per quanto riguarda il personale, affinché questo consistente settore, enunciato quale specifica e qualificante competenza in capo all'Ufficio da una precisa norma di legge, non sia destinato a rimanere, per l'appunto, mera enunciazione di principi.

A ciò si aggiunga che, a far data dall'entrata in vigore della Legge n. 112 del 2011, istitutiva del Garante nazionale dell'infanzia ed adolescenza, anche la funzione di collaborazione propositiva con tale Autorità, prevista dalla citata Legge n. 112, soffre e soffrirà delle medesime difficoltà operative, che, perdurando tale situazione, porteranno l'Ufficio di Trento a fornire un apporto collaborativo residuale e sottostimato rispetto alle altre istituzioni regionali. Tutto ciò – giova sottolinearlo - nonostante il grande e lodevole impegno che contraddistingue l'attività quotidiana dell'Ufficio e di tutti i suoi operatori; impegno al quale non si è mai venuti meno.

In pratica, è responsabilmente doveroso segnalare che l'assenza di adeguate risorse, in termini soprattutto di personale, implica che alcune (molte) delle sopra elencate, importanti e qualificanti funzioni attribuite *ex lege* all'Ufficio con la normativa del 2009, **non possano adeguatamente essere svolte con la attuale dotazione organica.**

Solo tenendo in considerazione tale doverosa premessa, è possibile procedere ad una corretta lettura di quanto l'Ufficio, con impegno, dedizione e senso di responsabilità, ha fatto anche nel corso del 2012, per fronteggiare in modo il più possibile adeguato le richieste ed i bisogni manifestati, nel delicato settore della tutela dei minori.

3.2 - La collaborazione con le Autorità nazionali: il Garante nazionale per l'infanzia e l'adolescenza, la Commissione parlamentare per l'infanzia e l'adolescenza e l'Osservatorio per il contrasto della pedofilia e della pornografia minorile

Come osservato nell'anno precedente, in forza della Legge 12 luglio 2011, n. 112, è stata istituita l'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza. Autorità che è stata poi, effettivamente, nominata nella persona di Vincenzo Spadafora, con cui tutti i Garanti regionali e delle Province autonome sono chiamati a rapportarsi, essendo loro richiesto di collaborare fattivamente con la stessa, per assicurare unitarietà di azione nel delicato settore di intervento. Tale collaborazione è, peraltro, prevista con vincolo di reciprocità, atteso che ai sensi di legge "l'Autorità garante assicura idonee forme di collaborazione con i garanti regionali dell'infanzia e dell'adolescenza o con figure analoghe, che le regioni possono istituire".

Principale forma di collaborazione è quella prevista nell'ambito della Conferenza nazionale per la garanzia dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, presieduta dall'Autorità nazionale e composta, appunto, dai Garanti regionali o da figure analoghe.

Con la nomina di tale Autorità, pertanto, anche il Difensore civico nella sua qualità di Garante dei Minori per la Provincia autonoma di Trento, così come tutti gli altri Garanti istituiti a livello regionale, trova nel Garante nazionale l'ordinario interlocutore istituzionale, dal quale può ricevere indicazioni utili alla propria attività e col quale deve collaborare fornendo il proprio apporto, nel rispetto del principio di sussidiarietà, richiamato espressamente dalla predetta legge istitutiva, n. 112 del 2011. In applicazione di tale disposto sono state organizzate alcune riunioni con il Garante nazionale, in occasione delle quali sono stati discussi temi di comune interesse e valutate le strategie di intervento per affrontare in modo coordinato alcune problematiche del settore minorile.

Il Garante viene anche periodicamente chiamato a collaborare con l'Osservatorio per il contrasto della pedofilia e della pornografia minorile istituito presso il Dipartimento per le pari opportunità, operante presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri. Organismo, questo, che si rapporta anche con i Garanti dei Minori, al fine di acquisire notizie sull'attività svolta a livello territoriale nella prevenzione e nel contrasto dei fenomeni dell'abuso e dello sfruttamento sessuale dei minori, della tratta dei minori ai fini dello sfruttamento sessuale e della pedopornografia.

Tale collaborazione assume particolare importanza, alla luce della L. 1 ottobre 2012, n. 172, avente ad oggetto la "Ratifica ed esecuzione della Convenzione del Consiglio d'Europa per la protezione dei minori contro lo sfruttamento e l'abuso sessuale, fatta a Lanzarote il 25 ottobre 2007, nonché norme di adeguamento dell'ordinamento interno".

Altra occasione di importante collaborazione interistituzionale si è verificata con la Commissione parlamentare bicamerale per l'infanzia e l'adolescenza, presieduta dall'onorevole Alessandra Mussolini, la quale ha disposto l'audizione dei Garanti regionali con compiti di tutela dei minori, al fine di acquisire elementi informativi sulle relative attività, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sull'attuazione della normativa in materia di adozione e affidamento. In tale evenienza, anche il Garante dei Minori per la Provincia autonoma di Trento è stato sentito in apposita audizione svoltasi a Roma il 5 giugno 2012. Al fine di fornire al lavoro della Commissione parlamentare un apporto collaborativo incentrato sull'oggetto dell'indagine, l'Ufficio ha ritenuto preliminarmente di interpellare i principali soggetti istituzionali di riferimento: nello specifico, il Tribunale per i Minorenni di Trento e l'Assessorato provinciale alle politiche sociali. In tal modo sono stati acquisiti i dati informativi più rilevanti per le finalità della Commissione, da aggiungere a quelli già in possesso dell'Ufficio in virtù della sua attività istituzionale. Sono stati così forniti alla Commissione parlamentare i dati ritenuti maggiormente significativi sul sistema organizzativo trentino, per quanto concerne le problematiche attinenti all'adozione ed affidamento, con alcuni riferimenti anche sulla situazione dei minori stranieri non accompagnati

e, per quanto più strettamente correlato all'attività del Garante trentino, sulle azioni volte alla valorizzazione del legame naturale e del vincolo di sangue con la famiglia allargata, quali strategie tendenzialmente privilegiabili, rispetto alla dirompenza degli strumenti dell'affido e dell'adozione, da praticarsi nei casi limite in cui il recupero di quei legami sia ormai compromesso.

3.3 - La collaborazione con i servizi sociali

Fondamentale rimane, per l'Ufficio, potersi giovare di una sinergica, solidale e reale collaborazione con i servizi sociali di riferimento; servizi sociali che sono stati, quest'anno in particolare, oggetto di pubblici strali, per un verso ingenerosi nei confronti di una funzione davvero difficile, caratterizzata da un alto rischio di errore ed in cui le eventuali e conseguenti responsabilità sono elevatissime; per altro verso generati dalla comprensibile incapacità di metabolizzare decisioni – quale quella di allontanamento dei figli dal nucleo familiare di origine – umanamente inconcepibili, in quanto destinate ad incidere profondamente negli affetti più cari.

Pur non intendendo, questo Ufficio, abdicare, in linea di principio, al suo ruolo di controllore dell'Amministrazione e di severo censore dei comportamenti non adeguati ad una linea di rigore e correttezza, ciò nonostante nella sua attività di pubblico tutore dell'infanzia ed adolescenza, il Garante dei Minori si è sempre posto un duplice, fondamentale obiettivo: innanzitutto, quello di sfatare la persistente, comune credenza che il proprio Ufficio debba essere visto quale antagonista ostile di ogni Pubblica amministrazione e che la Pubblica amministrazione debba guardare alla sua attività con diffidenza e sospetto; in secondo luogo, quello di sfatare l'altrettanto diffuso convincimento che i servizi sociali, anziché alleati del cittadino in difficoltà, siano considerati istituzioni pericolose, il cui obiettivo è quello di dividere le famiglie o, peggio, di allontanare i figli dai propri genitori.

Si è, invece, del convinto avviso che debba reciprocamente riconoscersi il valore intrinseco di ogni istituzione o operatore ed il rispetto dei rispettivi ruoli e che tale convinzione vada promossa e divulgata anche nei confronti degli utenti.

Permane infatti abbastanza diffusa nelle persone in situazioni di disagio familiare, la difficoltà ad interpretare correttamente la funzione delle istituzioni ed in particolare proprio il ruolo dei servizi sociali. Negli incontri con i cittadini, che nei confronti del nostro Ufficio più facilmente riescono ad instaurare un rapporto di fiducia e di apertura, è piuttosto frequente la franca manifestazione di sfiducia e di timori nei confronti dell'operato dei servizi sociali; motivo questo che può indurre le persone a dare di sé, nei contatti con gli stessi servizi, un'immagine non perfettamente coincidente con quella reale e a falsare quindi le percezioni sulle varie situazioni oggetto di esame.

La figura dell'assistente sociale viene connotata, spesso, in modo negativo, così come negativo è visto il fatto che l'Ufficio del Garante dei minori ritenga necessario rapportarsi con gli stessi servizi per una collaborazione ed interazione resa indispensabile, stante il comune obiettivo di tutela della fragile posizione del minore.

Le descritte circostanze e credenze non facilitano il lavoro, già di per sé arduo, dei servizi sociali, né quello del Garante, il quale rimane pertanto dell'avviso che tutte le istituzioni preposte alla tutela dei diritti dei minori debbano impegnarsi congiuntamente per accreditare, l'uno dell'altro, una immagine positiva e degna di fiducia, contribuendo ad estirpare questa distorta rappresentazione delle istituzioni assistenziali, come istituzioni "contro" la persona, anziché "a favore" della stessa.

Permanendo, infatti, un clima di generale sfiducia, anche gli interventi messi in atto potrebbero avere poca efficacia od essere votati all'insuccesso già *ab origine*.

Tutto questo – lo si ribadisce - non significa affatto che non debba essere assunto, da parte di questo Ufficio, un ruolo di attento controllore, con un compito di pressante sollecitazione, laddove eventuali decisioni o comportamenti tenuti dai servizi non siano

consoni ai diritti dei cittadini-utenti e vadano quindi modificati o, comunque, meglio adeguati alla situazione specifica.

Da questo punto di vista, se qualche appunto si può fare all'operato dei servizi sociali, quest'appunto riguarda, in determinati casi, una certa rigidità degli operatori, ossia una relativa difficoltà o mancanza di elasticità nel rivedere i propri assunti.

Si può citare, per esempio, il significativo caso di un genitore, marchiato con la definitiva ed irrimediabile definizione di soggetto alcol-dipendente, mentre un'istruttoria medica extraprocedimentale orientata con l'aiuto dell'Ufficio aveva condotto a risultanze diverse, che lasciavano intendere come quella definizione fosse legata ad esperienze del passato, ormai superate da un progetto di vita al presente, radicalmente diverso e documentato da risultanze sanitarie indiscutibili, riconducibili alla struttura pubblica.

Un'altra osservazione di carattere generale riguarda una certa ritrosia dei servizi ad occuparsi in via autonoma di situazioni che richiederebbero interventi urgenti e praticabili dagli stessi servizi, senza dover attendere i tempi più lunghi dell'Autorità giudiziaria. L'impressione maturata dall'Ufficio trova conferma in uno studio condotto dall'Unicef, in cui sono riportati interessanti approfondimenti svolti dal Consiglio Superiore della Magistratura (studio citato nella parte di questa relazione dedicata al problema dell'ascolto dei minori in ambito giudiziario), ove un Magistrato tocca in modo emblematico questo tema a proposito delle "singole situazioni", che sono "di gravità molto diversa" e la cui complessità è in certo qual modo ricollegata *"ad una sorta di supplenza dei Tribunali minorili, che, a fronte delle carenze negli interventi autonomi degli Enti locali, sono indotti a intervenire, ad esempio con inserimenti semiconvittuali o affidamenti al servizio sociale, in situazioni che di per sé dovrebbero trovare una risposta in sede amministrativa, senza intervento del giudice"*; casi, pertanto, ove *"il Tribunale si occupa spesso di situazioni in cui l'intervento giurisdizionale potrebbe essere evitato dall'intervento autonomo dei servizi e per le quali la nomina di un curatore viene ritenuta sproporzionata e inutilmente dispendiosa"*.

3.4 - L'ascolto dei minori nei procedimenti che li riguardano: una concreta e puntuale attuazione della convenzione di New York

La legge provinciale che disciplina le funzioni di tutela dei minori si richiama espressamente, fra l'altro, alla convenzione internazionale sui diritti del fanciullo di New York del 1989, ed alla convenzione europea di Strasburgo del 1996 (ratificate dal nostro Paese), le quali attribuiscono importanza fondamentale al tema dell'ascolto, sancendo espressamente il diritto del minore dotato di capacità di discernimento, ad essere ascoltato personalmente in ogni procedimento, giudiziario o amministrativo, che lo riguardi.

Su questo tema il nostro Ufficio si è più volte sentito chiamato in causa, sia a seguito di dibattiti in ambiti istituzionali ove si sollecitava l'interessamento delle Autorità preposte, sia nell'ambito di colloqui ed incontri con genitori che hanno lamentato talora una non sufficiente attenzione da parte di chi, l'ascolto dei minori, lo deve praticare nell'ambito dei propri procedimenti.

Per questi motivi, nell'anno precedente si era ritenuto di rivolgere apposito quesito al Tribunale per i Minorenni di Trento, pur non avendo motivo di dubitare che presso la Magistratura che presiede alle delicate funzioni nell'ambito della nostra Provincia non vi sia la massima sensibilità in merito. L'iniziativa era parsa peraltro doverosa, alla luce del fatto che la stessa Associazione italiana dei Magistrati per i minorenni aveva raccomandato massima attenzione al tema, attenzione ribadita da un importante pronunciamento della Suprema Corte (sentenza n. 7282 del 26 marzo 2010).

Da parte del nostro Tribunale per i Minorenni, come si era accennato nella precedente relazione, era stato assicurato "il pieno rispetto" delle prescrizioni scaturenti dalla normativa in vigore in ordine al diritto di ascolto del minore; fermo restando che la decisione del caso concreto deve comunque essere adottata sulla base di tutti gli elementi

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

Il diritto all’ascolto parte dalla considerazione del minore quale parte processuale distinta da quella dei genitori o degli altri adulti di riferimento; parte necessaria del procedimento e perciò “titolare di un ruolo sostanziale (nonché di uno spazio processuale) autonomo rispetto a quello tradizionale di semplice destinatario di una decisione presa nel suo interesse da altri”. In un tale contesto assume perciò rilevanza la volontà del minore, esprimibile nella sua audizione quale “strumento diretto per raccogliere le opinioni nonché le valutazioni ed esigenze rappresentate dal minore in merito alla vicenda in cui è coinvolto; e nel contempo per consentire al giudice di percepire con immediatezza, attraverso la voce del minore e nella misura consentita dalla sua maturità psicofisica, le esigenze di tutela dei suoi primari interessi”; ciò, come la stessa Suprema Corte afferma, allo scopo di consentire al minore stesso l’esercizio di un suo diritto della personalità e di evitare che egli resti estraneo ai provvedimenti che vengono assunti nel suo interesse. A questo proposito, anche di recente, la Magistratura si è espressa a favore dell’audizione dei figli capaci di discernimento anche nel procedimento sulla scelta del genitore “collocatario” (termine improprio, col quale si usa definire il genitore con cui il minore convive, dopo che, a seguito della legge sull’affido condiviso, entrambi i genitori sono, di norma, “affidatari”).

L’Ufficio intende continuare a prestare massima attenzione al problema dell’ascolto, la cui funzione è quella di recepire nel processo l’*opinione* del soggetto vulnerabile e la cui importanza, anche per la Magistratura, è testimoniata da un interessante quaderno di approfondimento curato dall’Unicef, ove sono illustrati gli esiti di un percorso di formazione organizzato dal Consiglio Superiore della Magistratura. Il quaderno, che ha formato oggetto di studio da parte dell’Ufficio, ha reso evidente come l’audizione del minore debba ormai considerarsi adempimento necessario, dato indefettibile - da

intendersi come *diritto*, non certo come *obbligo* cui il minore deve sottoporsi - anche nell'ambito dei giudizi di separazione e di divorzio.

Ciò nonostante, secondo tale studio detta audizione pare continui a trovare non poche difficoltà ad essere recepita nelle prassi applicative dei Tribunali, soprattutto in relazione alla connessa difficoltà di individuare le più corrette modalità dell'audizione, che sono necessariamente correlate alle specificità del singolo caso. Audizione per la quale devono essere adottate tutte le accortezze possibili a rendere il clima perfettamente adeguato alla delicata situazione di un minore che si trova in un ambiente estraneo, innaturale, del quale non deve subire la tensione emotiva di chi si sente "sotto interrogatorio".

E' peraltro importante rilevare, onde prevenire fraintendimenti, che secondo gli approfondimenti effettuati l'opinione della persona minore di età è uno degli elementi su cui si forma il convincimento del Giudice, non essendo comunque vincolante, la parola del minore, ai fini della decisione del caso, "in quanto elemento complementare e indicativo di una realtà, che non si rappresenta mai solo attraverso le parole, ma che ha sempre un correlato emotivo...".

Come si può comprendere, dunque, l'ascolto rappresenta tema delicato e fondamentale per il pieno riconoscimento dei diritti del minore, tema sul quale è necessario continuare a riflettere, per mettere in atto prassi rispettose della personalità del bambino e dell'adolescente.

3.5 - I minori e la scuola

- a) Alcune difficoltà nella scuola materna
- b) Violazione dell'obbligo dell'istruzione elementare
- c) Integrazione scolastica degli alunni disabili
- d) Il rapporto tra istituzioni scolastiche, servizi e famiglie

a) Nella relazione dell'anno precedente si accennava ad un caso in cui genitori eccessivamente tutelanti nei confronti di un figlio avevano sollecitato la rimozione di una insegnante (quella volta, di una scuola superiore), stimata e con anni di valida esperienza, che non meritava simile trattamento. Quest'anno si è costretti, al contrario, a dare atto della rimozione di una insegnante di scuola materna, aspramente contestata da alcuni genitori per l'uso sistematico – secondo il tenore delle segnalazioni - di metodologie pedagogiche ed educative ritenute dannose o critiche in età evolutiva, avuto riguardo al fatto che le stesse riguardavano bambini in età prescolare, quindi in un'età particolarmente delicata. Scopo dell'intervento è stato, inizialmente, quello di aprire un contraddittorio non tanto orientato a scopi punitivi – almeno fin tanto che non si fosse stati nelle condizioni di conoscere nel dettaglio la situazione – quanto finalizzato ad acquisire, nell'interesse dei minori coinvolti, tutta la documentazione del caso e tutte le informazioni ed i chiarimenti necessari ad un corretto inquadramento del problema.

Ma nella scuola materna non è stato, questo, il solo caso oggetto di segnalazione. In un'altra occasione, due genitori hanno rappresentato una situazione di disagio correlata alla presenza di un bambino con evidenti problematiche personali, i cui comportamenti aggressivi e “violenti” (così descritti dai segnalanti) erano tali da mettere in ansia, o forse addirittura in pericolo, i piccoli compagni. Ma, soprattutto, la segnalazione tendeva ad addebitare agli insegnanti un'incapacità a gestire in modo appropriato la situazione. L'Ufficio è intervenuto ponendosi l'obiettivo di tutelare, in un simile frangente, tutti i bambini coinvolti nella vicenda: dunque, sia quelli che potevano avere subito atti di aggressività da parte del piccolo compagno, sia quest'ultimo, che evidentemente viveva una personale situazione di disagio della quale era necessario verificare cause e rimedi. Si cita questo caso anche per evidenziare come, particolarmente presso la scuola materna, gli insegnanti debbano essere adeguatamente preparati ed attrezzati ad affrontare situazioni di difficoltà, che devono essere costantemente monitorate e adeguatamente affrontate sia negli aspetti educativi che in quelli organizzativi.

b) Come già anticipato nella precedente relazione annuale, l'Ufficio è intervenuto per assicurare il più ampio rispetto delle norme che prevedono l'osservanza dell'obbligo scolastico da parte dei minori, chiedendo ed ottenendo la preziosa collaborazione del Dipartimento della Conoscenza e del Servizio Istruzione della Provincia, cui va un doveroso ringraziamento per quanto fatto.

Secondo quanto previsto dall'articolo 731 del codice penale, l'inosservanza dell'obbligo dell'istruzione elementare dei minori è penalmente sanzionata. L'Ufficio ha tuttavia agito su un fronte diverso, che è stato quello di promuovere, sul tema del precoce abbandono scolastico, il doveroso coinvolgimento dei Comuni e delle Istituzioni scolastiche, attraverso l'aiuto appunto fornito dai predetti Uffici provinciali.

La dispersione scolastica è, peraltro, come il Dipartimento provinciale ha fatto presente, fenomeno assai complesso, nel quale l'abbandono dopo l'iscrizione scolastica rappresenta solo una parte del problema. Altri fattori sono infatti: la mancata iscrizione, l'irregolarità nella frequenza, i ritardi abituali, la non ammissione all'anno successivo, le ripetenze, le interruzioni: fatti, questi, difficilmente monitorabili.

In ogni caso il Dipartimento provinciale, in tal senso richiesto dall'Ufficio, ha sollecitato, con una propria nota, tutti i Comuni trentini, richiamando l'attenzione degli stessi sul disposto di cui all'articolo 4 del D.M. n. 489 del 2001, relativo alla vigilanza sull'adempimento dell'obbligo scolastico, che prescrive precisi obblighi informativi – spesso disattesi - in capo ai Comuni, nei confronti dei competenti Uffici provinciali. Analoga nota è stata trasmessa dai predetti Uffici a tutte le Istituzioni scolastiche e formative del sistema educativo provinciale, sensibilizzandole al rispetto degli obblighi inerenti tale vigilanza, nell'interesse dei minori presenti sul territorio.

c) Anche nella precedente relazione si era inoltre affrontato il delicato tema, che emerge all'inizio di ogni anno scolastico, relativo a lamentate carenze da parte di genitori di bambini affetti da patologie che richiedono l'affiancamento scolastico, al fine di garantire un pieno diritto allo studio.

Ci si era soffermati anche su importante giurisprudenza che censura il dimensionamento degli insegnanti di sostegno, quale necessaria misura conseguente ad insufficienti risorse finanziarie, senza invece commisurare il servizio stesso al reale bisogno, com'è d'obbligo, sia in virtù di importanti Leggi nazionali, quale la L. n. 104/1992, sia in forza delle nostre leggi provinciali che intendono garantire la piena integrazione scolastica degli alunni disabili: problema, questo, che sta particolarmente a cuore all'Ufficio scrivente, come dimostrato dagli interventi svolti e dalle reiterate segnalazioni in sede di relazione annuale.

A fronte di specifica richiesta rivolta al competente Assessore provinciale, a lungo si è attesa una risposta, che è finalmente pervenuta, pur a distanza di mesi dalla relativa richiesta. Risposta tuttavia importante, considerato che il numero degli alunni con bisogni educativi speciali pare essere in costante aumento, in coerenza con l'aumentare dei disagi dovuti a situazioni familiari difficili.

Altri aspetti inerenti la tutela dello studente disabile in ambito scolastico sono stati affrontati su richiesta di una studentessa, che ha sollecitato l'azione dell'Ufficio in relazione ad una denunciata inosservanza del piano educativo personalizzato (PEP) adottato, con riferimento al suo caso, ad inizio anno scolastico. Il PEP specifica le misure dispensative e gli strumenti compensativi definiti nella relazione clinica neuropsichiatrica o dello psicologo esperto dell'età evolutiva da utilizzare dai docenti nell'ambito dei percorsi personalizzati attivati per lo studente con disturbi specifici di apprendimento. Nello specifico, la studentessa segnalante lamentava la mancata osservanza, nel quotidiano, da parte di diversi insegnanti, di alcune importanti misure previste nel piano, misure essenziali al fine di consentirle il raggiungimento di un livello minimo di apprendimento.

Dopo opportuna corrispondenza di chiarimento, l'intervento è, infine, sfociato in un incontro con l'intero consiglio di classe, in occasione del quale le denunciate carenze sono state verificate ed approfondite ed è stata assicurata da parte della scuola massima attenzione al problema evidenziato.

d) In un particolare caso di allontanamento dei figli dalla famiglia di origine, l'Ufficio ha avuto il suo primo, triste impatto con il fenomeno della violenza familiare: ci si riferisce ad un caso in cui il principale motivo di allontanamento dei figli dai genitori è stato determinato, secondo quanto si è appurato dalla documentazione agli atti, proprio dalla violenza fisica di un padre sui propri figli minori e dalla incapacità della madre, consapevole spettatrice, di assumere un deciso ed attivo ruolo di prevenzione e di difesa. Si cita questo caso, in accostamento all'argomento "scuola", perché l'ambiente scolastico può rappresentare, in queste drammatiche circostanze, un fondamentale luogo di attenzione, evitando che violenze già perpetrate a danno di minori possano ripetersi a lungo, con conseguenze irreversibili.

L'attivazione di interventi tempestivi, possibile attraverso una attenta e sensibile osservazione dei segnali, spesso inequivocabili, lanciati da bambini ed adolescenti, può davvero essere una salvifica azione contro la violenza familiare sui minori. Per questo il Garante sostiene che gli insegnanti, specie quelli delle scuole materne e primarie, andrebbero adeguatamente formati attraverso corsi di sensibilizzazione che li aiutino ad individuare precocemente gli inequivocabili messaggi che le piccole vittime indirizzano agli adulti di riferimento quando, anche all'interno delle "rassicuranti" mura domestiche, oltre che altrove, si verificano abusi o maltrattamenti penalmente rilevanti.

Un altro argomento che si ritiene di dover citare in accostamento all'ambiente della scuola è quello delle sostanze stupefacenti. Mentre in una scuola il dirigente scolastico ha sollecitato le verifiche delle forze dell'ordine intendendo con ciò combattere attivamente il fenomeno dello spaccio all'interno delle scuole o nelle adiacenze delle stesse, in altri casi, in cui l'Ufficio è intervenuto per chiedere quale percezione ci fosse da parte delle dirigenze scolastiche o degli insegnanti in merito al problema, le risposte sono state quasi scandalizzate offese per avere osato accostare il problema "droga" all'ambiente "scuola". Chiaro essendo che con l'intervento dell'Ufficio non si intendeva mettere sotto accusa nessuno, si ribadisce che scopo della richiesta era quello di chiedere come le scuole

intendessero affrontare situazioni a rischio; ciò per il bene di tutti i minori che frequentano gli istituti scolastici, quali ambienti da sempre ritenuti sicuri ed affidabili. E tali devono continuare ad essere.

3.6 - Il fenomeno del bullismo: no alla sua sottovalutazione

Gli atti di ripetuta, persistente, inaccettabile violazione dei diritti umani di ragazzi e bambini, ad opera di coetanei in cui si sostanzia questo fenomeno, sono talora oggetto di discutibile sottovalutazione da parte delle Istituzioni, che tendono in alcuni casi a considerarli quali normali atteggiamenti, tipici dell'età, seppure caratterizzati da comportamenti anche violenti, aggressivi, spesso pesantemente denigratori ed irrispettosi della personalità.

Il Garante dei Minori non condivide questa visione riduttiva ed è convinto che il bullismo debba essere costantemente monitorato con attenzione dalle Istituzioni e denunciato con coraggio dalle vittime. Non è passata inosservata, agli occhi vigili dell'Ufficio, la pubblica denuncia, su un quotidiano locale, di un ragazzo tredicenne, vittima appunto, insieme ai suoi giovani amici, di un atto di violenza da parte di un altro ragazzo, poco più che coetaneo, il tutto avvenuto in pieno giorno, in una centralissima piazza della nostra città. In tale circostanza il Garante dei Minori ha ritenuto doveroso raccogliere l'appello del Direttore di quel giornale, che richiamava l'attenzione delle Istituzioni su una escalation di episodi preoccupanti, spesso rubricati con la riduttiva e fuorviante espressione di "atti di microcriminalità". Il senso di impotenza che i cittadini provano di fronte a fatti che violano la cultura della libertà individuale e del rispetto dei diritti umani prima ancora che la stessa legge penale, non deve soffocare il moto di ribellione che istintivamente affiora nelle persone che sposano quella cultura come l'unica possibile strada della civile convivenza.

Il Garante dei Minori ha ammirato e ringraziato pubblicamente questo ragazzo, che con la sua coraggiosa lettera al giornale, dando a tutti una lezione di civiltà, ha voluto che la sua triste esperienza non rimanesse confinata nella sua sfera privata, ma divenisse una pubblica denuncia di fatti intollerabili, che tutte le Istituzioni e tutti i cittadini devono combattere. Accanto al coraggio della persona che parla, sono probabilmente tanti i fatti analoghi che rimangono nel silenzio della riservatezza e della paura.

L'appello che il Garante dei Minori lancia ai ragazzi è, dunque, di non subire in silenzio la violenza e la prevaricazione di coetanei prepotenti, ma di emulare il gesto di questo nostro giovane concittadino, denunciando coraggiosamente i fatti. Solo avendo un quadro il più possibile completo della situazione, dal quale emerga, senza pavidi occultamenti, la realtà quale essa è, le Istituzioni preposte alla tutela della sicurezza e del rispetto dei diritti hanno la possibilità di intervenire in modo efficace.

Il fenomeno va, dunque, monitorato con la massima attenzione e, all'occorrenza, represso con decisione, ma in maniera intelligente. Non è certo con la mortificazione o l'umiliazione dei colpevoli che si combatte questa battaglia, ma con azioni educative appropriate, atte a spiegare ai responsabili la gravità dei loro gesti e la conseguente necessità di un ripensamento dei loro comportamenti. In questa azione di repressione, dunque, *“non può ritenersi lecito l'uso della violenza, fisica o psichica, distortamente finalizzata a scopi ritenuti educativi: e ciò sia per il primato attribuito alla dignità della persona del minore, ormai soggetto titolare di diritti e non più, come in passato, semplice oggetto di protezione (se non addirittura di disposizione) da parte degli adulti; sia perché non può perseguirsi, quale meta educativa, un risultato di armonico sviluppo di personalità, sensibile ai valori di pace, tolleranza, convivenza e solidarietà, utilizzando mezzi violenti e costrittivi che tali fini contraddicono”* (v. Cass., sez. penale, sentenza n. 34492/12). Di modo che costituirebbe abuso un comportamento che umiliasse, svalutasse, denigrasse un bambino, seppure autore di atti di bullismo. Infatti (sempre secondo Cass. n. 34492/12) *“diventa contraddittoria la pretesa di contrastare il bullismo con metodi che*

finiscono per rafforzare il convincimento che i rapporti relazionali (scolastici o sociali) sono decisi dai rapporti di forza o di potere”.

Ecco perché l'intelligente azione sinergica tra Istituzioni e famiglie diviene fondamentale, rammentando in ogni caso che l'azione educativa in ambito familiare non è surrogabile, ma va se del caso potenziata attraverso il sostegno di eventuali inadeguatezze o vere e proprie incapacità. Risulta infatti, dagli studi condotti in appositi ambiti sociologico-scientifici, che una maggiore efficacia degli interventi si possa ottenere attraverso azioni di carattere preventivo.

Il Garante dei Minori non può dunque che reiterare il suo richiamo affinché sia dedicata la massima attenzione a questo drammatico problema, che richiede, come detto, progetti mirati verso i ragazzi, ma anche verso le famiglie; progetti da mettere in atto con l'impegno congiunto di tutte le Istituzioni preposte alle tematiche giovanili. Degno di nota è, sotto questo profilo, il progetto inerente la istituzione di un tavolo di lavoro permanente ed interistituzionale, avviato attraverso la sottoscrizione di apposito protocollo tra Commissariato del Governo, Provincia autonoma di Trento e Comune di Trento. Segno, questo, di una concreta azione di monitoraggio, dalla quale le Istituzioni interessate possono trarre le necessarie informazioni per predisporre accorgimenti mirati ed efficaci.

3.7 - Le difficoltà economiche delle famiglie: i riflessi sulla vita dei minori

L'Ufficio di statistica della UE ha recentemente diramato i dati sulla situazione dei minori in Europa, da cui emerge la allarmante condizione dell'Italia, Paese nel quale un terzo degli “under 18” è incredibilmente a rischio povertà, quindi a rischio di esclusione sociale. Percentuale, la nostra, che supera quella della media europea ed è inferiore solo a Paesi come Bulgaria, Romania, Lettonia, Ungheria, Irlanda e Lituania. Mentre la vicina Austria, per esempio, è in posizione migliore. Dati, questi, sui quali è necessario riflettere

con urgenza e pragmatismo anche nella nostra, pur finanziariamente dotata, Provincia, dove i casi di povertà non mancano.

Una delle più immediate conseguenze della grave crisi economica che ha colpito numerose famiglie, per quanto riguarda i riflessi sulla vita dei minori, è quella della difficoltà di molti genitori a sostenere le spese di mantenimento dei figli conviventi con l'altro genitore. Una delle nuove forme di povertà, com'è ormai risaputo, è quella del coniuge separato – quasi sempre il marito – il quale, dovendo abbandonare la casa adibita a residenza familiare e dovendo perciò provvedere ad una nuova organizzazione di vita al di fuori di quelle che erano le mura domestiche, è spesso destinato a precipitare nell'indigenza e nell'emarginazione sociale.

La più immediata conseguenza è, dunque, la sopravvenuta incapacità ad assumersi l'onere del mantenimento dei figli rimasti con l'altro genitore. Vi sopperisce, nella nostra Provincia, l'importante prestazione di anticipazione dell'assegno di mantenimento, cui diversi cittadini hanno fatto ricorso negli ultimi tempi.

Seppure per la più recente giurisprudenza non commette reato il genitore che, in presenza di una situazione economica che non gli consente di adempiere al relativo obbligo, non versi l'assegno di mantenimento all'altro coniuge, bisogna peraltro rammentare che la eventuale anticipazione da parte dell'Ente locale va rimborsata: come si evince, appunto, dalla relativa definizione del beneficio, trattasi di una "anticipazione". Motivo per cui l'Ufficio non può intervenire – come è stato talora richiesto - per contestare i relativi provvedimenti di recupero delle somme erogate.

L'Ufficio ha trattato, quest'anno, un caso esemplare, in cui si è evidenziato come le difficoltà economiche di un nucleo familiare siano destinate a ripercuotersi in modo preponderante sui soggetti più deboli della famiglia stessa, che sono, assieme agli anziani, i minori di età.

Si tratta del caso di un minore, nato nella nostra Provincia da genitori di nazionalità macedone, che ad un certo punto della sua giovane vita di adolescente, si è visto costretto a

dover abbandonare l'Italia in favore del, pressoché sconosciuto Paese di origine dei propri genitori, in conseguenza della perdita del lavoro da parte del padre e, in dipendenza di ciò, dello sfratto dall'abitazione per impossibilità a sostenerne il costo di locazione.

Ci si è molto impegnati in questo caso con l'obiettivo prioritario di far rientrare il minore, quanto prima, nella nostra Provincia onde consentirgli di continuare a frequentare la scuola. Obiettivo, questo, che non è stato però possibile raggiungere per una serie di fattori, non imputabili, invero, a scarsa considerazione del problema da parte delle Istituzioni locali, ma ascrivibili, in gran parte, alla difficoltà dei genitori di accettare un aiuto che avrebbe comportato, in un primo momento, effetti sulla unità familiare. In sostanza, il minore sarebbe stato riaccolto con una sistemazione provvisoria, in modo da reinserirlo nell'ambiente scolastico frequentato prima delle vicissitudini familiari che lo avevano portato ad espatriare. Divisione familiare che gli interessati hanno dichiarato di non voler accettare.

Si cita questo caso, quale esempio di come i minori soffrano in prima persona le ripercussioni di un ambiente familiare disagiato, in cui la perdita del lavoro da parte dell'unico genitore che era in grado di garantire il sostentamento può davvero mettere in crisi l'andamento familiare, a tal punto da minare i diritti più elementari del minore, come quello alla casa, all'unità familiare, allo studio.

3.8 – Le separazioni coniugali: assurde guerre familiari, senza vincitori, né vinti

Molti, troppi casi sottoposti all'Ufficio da genitori separati di minori evidenziano un unico, grande problema: quello della sofferenza inflitta ai minori dai loro stessi genitori che, in fase di separazione, usano i figli come strumento di vendetta, rivendicazione economica o rivalsa per presunti torti o patimenti subiti dal coniuge. L'osservatorio privilegiato rappresentato dai casi esaminati dall'Ufficio rende tangibile la vera genesi del problema minorile, che è spesso da rinvenirsi nell'aspro conflitto genitoriale, che si

acuisce nella fase della separazione e non si stempera nemmeno di fronte alle drammatiche conseguenze provocate nei figli, già di per sé destinati a soffrire per la disgregazione familiare.

E' davvero sorprendente come molti genitori, appartenenti a categorie assolutamente trasversali per età, professione, condizioni economico-sociali e culturali, che pure si dichiarano preoccupati per la sorte dei propri figli, non riescano a mantenere un atteggiamento di lucida vigilanza sulla propria emotività ed a fare un saggio distinguo tra rapporto coniugale e rapporto genitoriale.

Nelle occasioni di confronto, che in Ufficio si presentano quando la madre o il padre chiedono un intervento a tutela del proprio diritto di frequentare i figli conviventi con l'altro genitore, si assiste a drammi inimmaginabili, quanto inconcepibili, in cui uno dei genitori dipinge l'altro come il proprio acerrimo nemico. L'assenza di obiettività, che sempre caratterizza la esposizione unilaterale di situazioni di conflitto personale, rende, dunque, oltremodo difficile anche il nostro lavoro.

Si conferma, così, la fondata impressione che le origini del disagio di molti minori siano rinvenibili proprio nella difficoltà di corretta gestione delle separazioni coniugali, il che è capace di produrre effetti devastanti sui figli, come dimostrano varie esperienze concrete. La causa del sorgere di malesseri, anche gravi, a danno di bambini e ragazzi nasce, perciò, non di rado, proprio all'interno della famiglia, ossia all'interno di quel nucleo sociale nel quale il minore dovrebbe, invece, sempre trovare il massimo grado di protezione.

La legge sull'affido condiviso non ha purtroppo risolto tutti i problemi, proprio perché si scontra con dinamiche relazionali "malate" e con rapporti ormai irrimediabilmente compromessi, in cui si registra una drammatica incapacità dei genitori di calarsi nei bisogni dei figli, che possono, sì, essere affidati ad entrambi, ma che hanno il diritto ad una residenza stabile, senza che i genitori pretendano che dall'affido condiviso discenda una "*rigida spartizione chirurgica dei tempi*" - così l'ha definita di recente un

Tribunale – in cui si prevede una paritaria presenza dei figli presso l’abitazione dell’altro genitore.

Vi è, in questi casi, una “*siderale distanza*” – sempre secondo l’espressione usata da quel Tribunale – dalla capacità di un genitore di immedesimarsi nei bisogni dei figli, tanto che l’affido condiviso può addirittura, a quel punto, divenire un pregiudizio anziché un beneficio, per un figlio che non può essere considerato e trattato “*come un oggetto da possedere e da palleggiarsi anziché come un essere umano con diritti propri*”.

Di contro, altra giurisprudenza sostiene la necessità di prevedere, di norma, l’affido condiviso anche nei casi in cui, a causa della reciproca ostilità dei coniugi, i minori sviluppino sentimenti avversi verso l’uno o l’altro dei genitori (Cass. N. 21391/2012), atteso che la scarsa armonia fra i coniugi non può giustificare la deroga alla norma che vuole che l’affido dei figli sia, appunto, a favore di entrambi i genitori, irrilevante essendo stabilire di chi sia la colpa del conflittuale rapporto. Si corregge così un precedente orientamento (Cass. N. 17191/2011) secondo cui l’alto tasso di conflittualità rappresenterebbe, invece, un ostacolo alla concretizzazione del principio della bigenitorialità.

Sul tema dell’affido condiviso non paiono peraltro registrarsi pacifiche condivisioni nemmeno fra professionisti del settore, quali pediatri, psicologi e assistenti sociali. Esistono, in proposito, due diversi orientamenti principali: uno in base al quale si dovrebbe privilegiare la sede degli affetti, da individuarsi in una stabilità di domicilio anche a scapito della relazione con l’altro genitore; un secondo orientamento, secondo cui si dovrebbe invece dare preferenza alla continuità relazionale con entrambi i genitori a discapito della stabilità abitativa.

E’ dunque un tema controverso, anche per le difficoltà pratiche che, come detto, si scontrano con la concezione ideale di questo istituto, che difficilmente può attuarsi attraverso una rigida e matematica frammentazione del tempo che implichi una sorta di minitrasloco ogni pochi giorni: ciò sarebbe, si è osservato, pericolosamente destabilizzante

per i figli. Ma la conseguenza non può essere quella che un bambino su tre perda i contatti con uno dei genitori dopo la separazione degli stessi, come ha rilevato l'ISTAT! Da importanti studi si è rilevato infatti che la mancanza di relazione con uno dei genitori, quella che viene detta deprivazione genitoriale, porterebbe con sé inevitabili conseguenze, quali un più difficile sviluppo cognitivo, disagi di carattere psicologico, dispersione scolastica, delinquenza giovanile ed uso di sostanze che comportano tabagismo, alcolismo, tossicodipendenza. Rischi, questi, troppo gravi per poter essere accettati o sottovalutati.

Ecco perché si torna a ripetere che il primo ed urgente bisogno, di carattere eminentemente educativo, riguarda i genitori, cui va insegnato il senso di responsabilità: un senso di responsabilità che non può mancare proprio in uno dei momenti più delicati della vita familiare, che è quello della determinazione di sciogliere quel vincolo che riguarda in primo luogo, prima ancora degli adulti che la assumono, i figli minori che sono destinati a subirla, cui inevitabilmente verrà a mancare un fondamentale punto di riferimento, spesso in un momento delicatissimo per la crescita personale.

Un aiuto in tal senso potrebbe essere fornito dal servizio di mediazione familiare, cui i genitori dovrebbero ricorrere quando la conflittualità esistente non consenta l'individuazione di soluzioni pacifiche per il bene dei propri figli. Si rammenta a questo proposito che la mediazione familiare rappresenta uno degli "interventi integrativi o sostitutivi di funzioni proprie del nucleo familiare", così definito dalla nostra L.P. n. 13/2007 e che in esecuzione del disposto normativo *de quo*, non solo sono stati attivati da tempo i relativi servizi presso gli enti locali, ma è stato sottoscritto anche apposito protocollo d'intesa tra la Provincia ed il Tribunale Ordinario di Trento, finalizzato in particolare alla istituzione di un punto informativo di mediazione familiare.

In argomento, l'Ufficio è comunque intervenuto molte volte segnalando ai servizi sociali la difficoltà di uno dei genitori – spesso del padre, ma qualche volta anche della madre – a mantenere un rapporto stabile e continuativo con i figli conviventi con l'altro coniuge ed in tali occasioni ci si è fatti portavoce di un'istanza che, pur provenendo dal

genitore, esprime in definitiva un bisogno, un diritto primario dei figli: quello alla bigenitorialità che, acclarato dalle fonti normative di ogni provenienza e confermato dalla giurisprudenza, rischia di rimanere una mera, ideale aspirazione, che in concreto non trova riscontro principalmente a causa degli assurdi comportamenti ostruzionistici dell'altro genitore.

Non pare superfluo rammentare ancora una volta come la giurisprudenza, intervenendo in un caso concreto, abbia affermato che *“un genitore, che giunga a violare il diritto di un figlio al rapporto con l'altro genitore, si rende responsabile di una totale sovrapposizione del proprio egoismo all'interesse del minore”* (Tribunale di Genova, sentenza del 4 dicembre 2007).

In simili casi, anche quando il ricorso all'Autorità giudiziaria competente viene esperito con effetti positivi, si segnalano ciò nonostante reiterate violazioni delle disposizioni dell'Autorità stessa, con la conseguenza che il genitore perde progressivamente, ma inesorabilmente, la possibilità, nonché la speranza, di riuscire a mantenere o a ricostruire un rapporto con i propri figli. Ciò, anche perché le decisioni dell'Autorità giudiziaria richiedono tempi tecnici incompatibili con i bisogni affettivi e relazionali che caratterizzano i rapporti familiari.

Questo, inevitabilmente, accade anche se ci si impone, certamente, un principio di urgenza nei procedimenti giudiziari che riguardano minori, dato che in questi procedimenti il fattore tempo rappresenta, più che in altri, un incombente problema: il tempo, lento, di un'azione giudiziaria non è cioè compatibile con quello, veloce, della maturazione progressiva di un essere umano in età evolutiva.

Nell'asprezza delle controversie sull'affidamento dei figli e sulle modalità di frequentazione dell'altro genitore emerge con prepotenza un fenomeno, indotto da comportamenti egoistici e ritorsivi degli adulti, i cui effetti ricadono inevitabilmente, sempre sui figli. Fenomeno noto come *“sindrome di alienazione parentale”* e caratterizzato da una sorta di azione di *“indottrinamento”* di un genitore nei confronti del figlio allo

scopo di screditare la figura dell'altro genitore; fenomeno che genera acute manifestazioni di sofferenza psicologica e disturbi comportamentali di bambini ed adolescenti, coinvolti in angoscianti conflitti genitoriali. Fenomeno di cui si è talora negato o messo in dubbio – come recentemente ha fatto la Corte di Cassazione (sentenza n. 7041/13) – il relativo fondamento scientifico e che è, comunque, al centro di un dibattito sviluppatosi proprio allo scopo di verificarne il valore, quale disturbo psicopatologico emergente. A parte ogni considerazione scientifico-giuridica in merito al problema, ciò che comunque si può affermare è che, a prescindere dal *nomen* o dalla relativa configurazione scientifica, il fenomeno esiste e documenta drammaticamente ogni giorno quali e quanti danni siano in grado di procurare tali aspre contese tra due adulti, al cospetto dei figli, che assistono spesso impotenti alle distruttive guerre familiari, in cui non ci sono né vincitori né vinti, ma molte vittime.

Su questo tema si accennava, nella precedente relazione annuale, ad un'interessante evoluzione giurisprudenziale, rappresentata da una serie di pronunce di matrice innovativa con le quali si è stabilita una sanzione a carico del genitore che si sia reso responsabile di comportamenti atti ad ostacolare i rapporti dei figli con l'altra figura genitoriale. Si è così, talora, proceduto mediante l'applicazione di una sanzione pecuniaria in caso di reiterazione di comportamenti ostativi, testualmente definiti di "scarsa responsabilità genitoriale", atti ad impedire o limitare i contatti tra figli e genitori non affidatari o non conviventi. La stessa Corte di Cassazione ha ritenuto di inaugurare un nuovo orientamento arrivando a formulare un'ipotesi di reato a carico del genitore che sobilli i figli aizzandoli contro l'altro genitore, con ciò eludendo dolosamente l'esecuzione di appositi provvedimenti giudiziari. Significativa anche una recentissima decisione con cui la Corte di Cassazione ha rilevato che le "*pressioni all'indirizzo dei figli, volte ad impedire loro di vedere il proprio padre, astrattamente rientrano a pieno titolo nel paradigma normativo del delitto di violenza privata*" (Cass., sentenza n. 5365 del 10 febbraio 2013).

Stante la gravità di alcune situazioni segnalate all'Ufficio, simili pronunce possono significare la utile rottura con una tendenza a lasciare indenni da responsabilità quei genitori che, con comportamenti reiterati di pressione e violenza psicologica nei confronti dei figli, provocano loro sofferenze indicibili e danni irreparabili.

3.9 - I provvedimenti di allontanamento dei minori dalla famiglia di origine

Nella trattazione di casi di allontanamento di minori dalle famiglie, la principale difficoltà sta nel fatto che gli utenti dell'Ufficio non comprendono e non accettano che il Garante dei Minori non possa interloquire con le Autorità preposte alla adozione delle relative decisioni, al fine di esprimere posizioni di merito, che dovrebbero essere, nell'ottica di chi le chiede, naturalmente avverse rispetto ai provvedimenti di allontanamento, nonché addirittura vincolanti.

Nel sistema vigente, decisioni di tale contenuto sono di competenza della Magistratura minorile, che le adotta, in casi limite di assoluta gravità, valutati anche sulla base di relazioni stilate dai servizi sociali.

Il Garante dei Minori, pur convinto in linea di principio che ai figli debba essere garantito, fin dove possibile, il diritto a vivere nell'ambito della propria famiglia di origine, non ha in ogni caso il potere di contestare decisioni giudiziarie con le quali si disponga l'allontanamento di minori dalla famiglia, con contestuale collocazione degli stessi in una struttura di accoglienza o in una famiglia affidataria. E' bene ribadirlo, poiché è su questo tema che si registrano i principali equivoci sulla funzione del Garante.

E' abbastanza diffusa, infatti, la distorta percezione del Garante, quale organo "di appello" cui rivolgersi nei casi di allontanamento dei figli dalla famiglia. Riconfermando la assoluta incompetenza nel merito di tali decisioni, il Garante non può che dare per assodato che tali provvedimenti, secondo le norme che li prevedono, siano destinati a risolvere situazioni di grave pregiudizio per i figli minori, osservando che, in ogni caso, simili decisioni vanno adottate con estrema cautela, onde non provocare danni maggiori rispetto a quelli procurati dalle drammatiche situazioni che ne sono la causa.

Ulteriore problema è quello di intervenire, nei casi di affidamento, per sostenere il diritto dei genitori a mantenere un rapporto con i propri figli, nel periodo di loro permanenza presso la struttura o la famiglia affidataria, in considerazione del fatto che l'affido, per sua natura, non implica la definitiva rottura del vincolo familiare, ma dovrebbe avere, nella generalità dei casi, carattere temporaneo, essendo, la temporaneità, correlata alla durata, più o meno prolungata, ma non definitiva, della contingente situazione che ne ha determinato la relativa decisione.

In molti casi segnalati all'Ufficio sono state lamentate difficoltà a mantenere tale rapporto con continuità e regolarità. In alcuni casi l'affido si è tramutato, di fatto, in una sorta di adozione, data la sua durata pluriennale, con probabile disorientamento del minore, che si è trovato a quel punto – non privo di, ma – con una doppia genitorialità, difficile da comprendere e gestire, soprattutto in tenera età. E proprio perché, nella trattazione di tali casi, l'interesse prioritario da tutelare è quello del minore, ci si chiede quali effetti possa avere, sui bambini, un provvedimento che, o li priva quasi del tutto (salve le periodiche visite) della vicinanza genitoriale quando vengono collocati in una struttura, o si attribuisce loro, addirittura, una "doppia genitorialità", quando si dispone un affidamento familiare, che appunto prevede, in linea teorica, accanto ai genitori naturali da cui sono temporaneamente allontanati, due nuovi genitori affidatari, con cui convivono.

Si tratta di situazioni che, in ogni caso, generano sofferenza sia nei figli che nei genitori ed in speciale modo nelle madri, il cui ruolo non è umanamente abdicabile o

revocabile. Ed infatti l'affido genera enormi "aspettative di ritorno", tanto che spesso i genitori nei cui confronti è stato adottato il relativo provvedimento vivono coltivando la costante speranza - che può tradursi in una devastante frustrazione - che i figli possano tornare in tempi brevi a vivere nell'originario nucleo familiare.

In generale, si rammenta comunque che tutte le norme prevedono il diritto del bambino di crescere ed essere educato nell'ambito della propria famiglia naturale, dalla quale non può essere separato, se non nei casi estremi in cui ciò sia assolutamente necessario nel preminente suo interesse; e che, anche quando si abbia ragione di ritenere che vi possano essere le condizioni per procedere all'allontanamento dalla famiglia, la relativa decisione va adottata con estrema cautela e non prima di avere messo in atto tutte le strategie possibili per un sostegno familiare volto ad evitare la drammatica scelta dell'allontanamento.

In tal senso si è espressa anche la Suprema Corte, con decisioni di assoluto rigore volte a precisare gli ambiti entro cui i servizi sociali devono prioritariamente indirizzare le proprie funzioni (v., per esempio, Cass., Sez. I, sent. 28 giugno 2006, n. 15011).

Si è, in sostanza, insistito nell'affermazione di un basilare concetto, che è quello per cui i servizi sociali non possano in alcun modo limitarsi a prendere atto di una situazione di disagio o di incuria, ma debbano promuovere tutte le più idonee azioni di sostegno alla famiglia, al fine di riuscire a mantenere i minori nel loro ambiente familiare.

Se è vero che il Garante dei Minori non ha voce da spendere nel merito delle decisioni di allontanamento dei figli dalla famiglia di origine, si deve peraltro aggiungere che lo stesso Garante non ha, invece, mancato di esercitare la propria funzione in sede di attuazione dei provvedimenti giudiziari di allontanamento. Su questo aspetto si deve infatti ribadire come non siano più tollerabili situazioni analoghe a quella, tristemente divenuta nota per la grande risonanza mediatica dei fatti, nella quale si è assistito al prelevamento forzoso di un minore con l'ausilio della forza pubblica: situazioni drammatiche, non tanto lontane dalla nostra realtà, che vedono i bambini protagonisti di un "film dell'orrore", nel

quale sono prelevati con la forza dal loro ambiente per essere portati, contro la loro volontà, altrove.

Va da sé che i provvedimenti dell’Autorità giudiziaria vadano eseguiti ed infatti non è questo l’argomento del contendere: si verte, infatti - e lo si ripete – non già sulla attuazione, necessaria, del provvedimento, bensì sulle *modalità* con cui si procede nel portare ad esecuzione quanto deciso, tenuto conto del fatto che l’ “oggetto” della contesta non è, per l’appunto, un *oggetto*, ma un essere umano, di cui va rispettata la fragile personalità.

3.10 - Il disagio psichico. Il drammatico problema del suicidio

Si era intervenuti anche in passato in merito al problema della carenza, nella nostra Provincia, di strutture pubbliche per la cura di minori, prevalentemente in età adolescenziale, affetti da disturbi psichici o psichiatrici; problema che ci era stato segnalato anche dalla Presidente del Tribunale per i Minorenni di Trento. A fronte di un aumento di patologie di questa natura (i minori trattati con psicofarmaci nella nostra Provincia, secondo dati ufficiali, sarebbero diverse decine), le strutture qualificate atte ad ospitare adolescenti e giovani sono decisamente insufficienti. Con la conseguenza che i giovani malati devono essere indirizzati presso strutture extraprovinciali, con inevitabili disagi personali e familiari.

Si approfitta di questa occasione per sollecitare nuovamente la Provincia affinché si dedichino risorse adeguate a questo delicato settore della nostra sanità, in modo da potenziare l’offerta di servizi sul nostro territorio, evitando ai ragazzi le tristi peregrinazioni presso case di cura lontane dal luogo di residenza, ove affrontare una malattia di questa natura diventa certamente più difficile, data la lontananza dagli affetti familiari ed il distacco dall’ambiente usuale di riferimento.

Correlato con il problema del disagio psichico minorile è quello degli spazi assegnati al reparto di neuropsichiatria infantile presso l'Ospedale S. Chiara, spazi dei quali era stata denunciata pubblicamente, tempo fa, la inadeguatezza. Non è in discussione la qualità dei servizi resi nell'ambito del reparto; tuttavia si ritiene che l'adeguatezza degli spazi sia importante per la tutela dei diritti dell'infanzia, così come risulta evidente anche dalla Carta dei diritti dei bambini in ospedale, ispirata alle convenzioni internazionali in argomento. L'Azienda sanitaria, interpellata in merito, non ha negato l'esistenza del problema ed ha comunicato una serie di accorgimenti in programma in corso d'anno.

In accostamento al problema del disagio psichico si tratta, qui, un altro drammatico tema: quello del suicidio in età minorile. Non perché si possa dare per scontata una logica consequenzialità tra i due momenti, ma perché le due fasi del disagio potrebbero comunque avere, in determinati casi, un più o meno percettibile nesso. L'Ufficio è rimasto particolarmente colpito nell'apprendere, dall'esito dell'indagine svolta a cura del servizio di salute mentale dell'Azienda sanitaria sul drammatico tema del suicidio nel triennio 2008-2010, che è in aumento il numero dei ragazzi al di sotto dei vent'anni che si tolgono la vita.

Si è ritenuto di interrogare, perciò, l'Azienda sanitaria al fine di poter acquisire maggiori dettagli, in particolare per poter conoscere quanti, fra i ragazzi della predetta fascia di età, siano stati i minorenni e quale precisa età avessero i minori al momento del decesso. Si è altresì chiesto di poter conoscere eventuali studi o approfondimenti eseguiti allo scopo di comprendere le principali cause del fenomeno in età minorile e quali strategie di prevenzione i competenti servizi possano mettere in atto.

L'Ufficio ha agito in forza di una propria personale sensibilità sul tema, ma anche in conseguenza di un grave caso avvenuto in altra parte del nostro Paese, che ha destato viva impressione. I *media* hanno reso testimonianza di come il minore fosse stato, in quel caso, facile bersaglio di comportamenti canzonatori e denigratori da parte dei compagni di scuola, incapaci di comprendere la gravità delle proprie azioni ed i possibili effetti delle stesse.

Nella nostra Provincia, i minorenni interessati, nel periodo anzidetto, sono stati tre. Numero apparentemente poco significativo, se freddamente si ragiona in termini statistici; ma numero terribilmente serio se si tenta di guardare oltre a questo aspetto di mera “contabilità” e si cerca di immaginare i volti di quei tre ragazzi, le loro vite, la loro sofferenza e solitudine. Ed inoltre se si considera che, accanto ai gesti giunti alla fatale conclusione, sicuramente vi sono altri comportamenti a livello di tentativi “non riusciti”.

L'Ufficio si riserva di approfondire ulteriormente la questione, grazie all'aiuto che l'Azienda sanitaria ha mostrato di voler fornire e ritiene comunque di richiamare, anche da queste brevi pagine della relazione annuale, l'attenzione di tutte le Istituzioni preposte e di tutti gli adulti, che anche a titolo privato e personale abbiano modo di relazionarsi con minori in situazione di disagio, perchè sapendo cogliere attraverso una sensibile osservazione tali segnali di sofferenza si può contribuire concretamente a prevenire decisioni definitive da parte di persone appena affacciate alla vita. Persone che, data la giovane età, compiono gesti irreparabili senza nemmeno rendersi, forse, conto che irrimediabile è senz'altro quel gesto, ma non dovrebbero esserlo i problemi vissuti, che ne sono la causa e che possono essere affrontati con l'aiuto degli adulti di riferimento, responsabili giuridicamente e moralmente dei minori affidati alle rispettive cure.

4 – ALTRE FUNZIONI E POTENZIALITA'

4.1 – Il recapito presso la Casa Circondariale di Trento

E' del 17 luglio 2012 l'ultima condanna comminata all'Italia dalla Corte di Strasburgo per violazione della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, nella parte in cui questa vieta trattamenti disumani e degradanti a danno di persone detenute.

Il Difensore civico di Trento, che in assenza di un Garante dei detenuti aveva ritenuto doveroso assumere volontariamente un preciso onere di tutela dei diritti umani fondamentali, aprendo uno sportello dedicato all'ascolto dei detenuti all'interno della Casa circondariale di Trento, ritiene, anche alla luce di tale condanna internazionale del nostro Paese, di continuare a mantenere fede a questo impegno. Impegno che, pure, comporta un maggiore carico di lavoro per l'Ufficio senza particolari riconoscimenti di merito (che peraltro non sono mai stati la molla determinante dell'iniziativa), ma anzi con qualche amarezza dovuta alla chiara percezione che tale impegno sia, talora, visto quale ostacolo al buon fine delle proposte di istituzione di un Garante autonomo, separato dal nostro Ufficio.

Giova rammentare che in merito a tali proposte, mai abbiamo espresso un giudizio, negativo o positivo, ritenendo che del tema debba occuparsi il Consiglio provinciale nella sua pienezza di poteri, discrezionalità e conseguente responsabilità politica.

Ad ogni buon conto il recapito è stato fino ad oggi mantenuto, grazie all'impegno dell'Ufficio ed in forza di apposita autorizzazione nominativamente concessa dalla Direzione della Casa circondariale d'intesa con il Magistrato di Sorveglianza.

L'intento è pertanto quello di proseguire impegnando una parte delle risorse dell'Ufficio in questo ambito di attività, in armonia con le più evolute tendenze della

difesa civica, che la vogliono sempre più dedicata alla tutela dei diritti umani fondamentali, ma soprattutto per non lasciare sguarnito un settore che, ad oggi, in Provincia di Trento non ha ancora trovato un suo definitivo assetto, stante l'insuccesso di ogni iniziativa volta a strutturare, da un punto di vista normativo, il servizio di tutela dei diritti fondamentali all'interno della realtà carceraria.

Correlativamente a tale impegno "sul campo", l'Ufficio è stato invitato dal dott. Franco Corleone, Coordinatore dei Garanti delle persone private della libertà personale, a partecipare alle periodiche riunioni di Coordinamento dei Garanti istituiti a livello locale. In tali occasioni vengono trattati congiuntamente temi fondamentali per la tutela dei diritti dei detenuti e la partecipazione del nostro Ufficio alle relative sedute rappresenta, a nostro avviso, un'importante opportunità di informazione e formazione su argomenti per i quali, oltre ad una personale attitudine e sensibilità, è necessario dotarsi di una specifica preparazione.

Di nuovo si puntualizza, comunque, che allo stato il Difensore civico non svolge funzioni di Garante dei detenuti, ma si propone quale istituzione "sostitutiva" in attesa che la politica locale trovi una convergenza sul tema del Garante dei detenuti. Ciò, come più volte sottolineato, per dare un concreto segnale di civiltà, in un Paese che come detto è stato sanzionato a causa delle disumane condizioni di detenzione, con le quali si viola costantemente e pervicacemente, nella quotidianità, il dettato costituzionale sulla rieducazione del condannato e sul senso di umanità che deve caratterizzare il, pur drammatico, momento della detenzione. Perché, come si è rilevato in importanti sedi istituzionali, rieducare un detenuto e trattarlo a norma di Costituzione è un investimento sociale non solo necessario, ma anche conveniente. Quest'ultimo è anche il senso dell'impegno dello stesso Presidente della Repubblica, che anche di recente ha colto numerose occasioni per denunciare l'insostenibilità della condizione delle carceri e di coloro che vi sono rinchiusi, guardando con partecipe preoccupazione ad una questione di fondamentale importanza per l'ordinamento costituzionale.

Possiamo anche convenire circa il fatto che la struttura carceraria trentina, data la sua recente epoca di costruzione, non sia gravata degli stessi problemi di cui soffrono altre case di detenzione italiane. Se pensiamo però che la mortificante condanna di Strasburgo è stata decretata con riferimento ad una situazione presente presso un carcere relativamente recente (Casa circondariale di Busto Arsizio), non dovremmo abbassare la guardia, ma mantenere alta l'attenzione anche nella nostra Provincia, in cui la rassicurante operazione di edilizia penitenziaria non ha tuttavia l'imprimatur di una garanzia a lungo termine.

4.2 - La costituzione di parte civile del Difensore civico

Affinché la norma di cui all'art. 36, 2° comma, della Legge 5 febbraio 1992, n. 104 (Legge-quadro per l'assistenza, l'integrazione e i diritti delle persone handicappate) non fosse destinata a rimanere per sempre "sulla carta", si dava atto nella precedente relazione annuale di un'iniziativa adottata dall'Ufficio, d'intesa con la Presidenza del Consiglio provinciale, per dare concreta attuazione al disposto normativo. Si ricorda che, in forza di tale norma, di vigenza ultraventennale ma finora quasi mai attuata, è ammessa la costituzione di parte civile del Difensore civico nei procedimenti penali per determinati reati commessi in danno di persone portatrici di minorazione fisica, psichica o sensoriale; essendo, dunque, riconosciuta in tali casi al Difensore civico un'autonoma legittimazione processuale per la tutela di rilevanti interessi collettivi.

Come noto, la costituzione di parte civile è lo strumento per esercitare l'azione civile di risarcimento del danno nell'ambito del processo penale. Essa rappresenta, innanzitutto, una facoltà esercitabile direttamente, ai sensi degli articoli 74 e seguenti del codice di procedura penale, dal soggetto vittima di reato con il patrocinio di un legale ed è rimessa alla sua valutazione discrezionale. Dunque, la eventuale costituzione di parte civile del Difensore civico non sarebbe sostitutiva, ma andrebbe ad affiancarsi a quella autonomamente ed eventualmente effettuata dall'interessato, rispetto alla quale rimarrebbe, perciò, azione autonoma. In altre parole andrebbe ad inserirsi nel processo

penale, appunto con una finalità di tutela di un interesse non privato, ma collettivo, vale a dire quello di perseguire determinati reati infamanti a danno di persone particolarmente indifese, con richiesta peraltro di risarcimento ai fini di beneficenza.

Essendo, tale iniziativa, possibile solo in presenza di una effettiva conoscenza, in tempo utile, del reato a danno di persona disabile, si approfitta nuovamente di questa importante occasione per informare tutti i soggetti potenzialmente interessati, ed in particolare le Associazioni operanti nel campo dell'handicap, affinché questo Ufficio sia eventualmente messo nelle condizioni di agire nel senso anzidetto attraverso una tempestiva informazione in merito a fatti penalmente rilevanti per i quali sia, appunto, ipotizzabile una sua costituzione di parte civile.

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

5.1 - In generale

Le Pubbliche Amministrazioni con le quali si intrattengono rapporti epistolari o personali nell'interesse dei cittadini, mostrano generalmente di avere il massimo rispetto del ruolo e delle funzioni della difesa civica, anche per quanto riguarda il campo della tutela dell'infanzia ed adolescenza. Le risposte pervengono in tempi rapidi o ragionevoli, in relazione anche all'importanza del problema rappresentato ed i relativi contenuti sono quasi sempre esaustivi, essendo rare le risposte di mera facciata o formale cortesia.

Se il giudizio è dunque generalmente positivo, permangono tuttavia sporadici, ma significativi casi di disinteresse, che chiamare disattenzione pare, a questo punto, fin troppo generoso. Tali atteggiamenti si manifestano, per lo più, negli intollerabili ritardi con cui alcune Amministrazioni rispondono alle richieste dell'Ufficio, quando non, addirittura, nella totale assenza di risposte; in tal modo sottraendosi, le predette Amministrazioni, ad un contraddittorio dal quale potrebbero, invece, trarre anche argomenti a proprio vantaggio, considerato che l'Ufficio agisce sempre in un'ottica *super partes*, nella quale la versione di tutte le parti assume un ruolo paritario ed essenziale.

Da segnalare sono anche talune reazioni di stizzita insofferenza, che si ritiene siano davvero inaccettabili, seppure verificatesi in casi limitati. Mentre ricorrenti sono, di contro, i ritardi nelle risposte, con conseguente difficoltà dell'Ufficio nel rapportarsi con le Amministrazioni, cui si devono ripetutamente inoltrare note di sollecito, nonché con i cittadini, cui non è mai facile, ma anzi è sempre imbarazzante, spiegare i motivi di tali, indolenti atteggiamenti.

Ancora una volta, pertanto, si sottolinea come il silenzio, fatto di per sé imperscrutabile, si presti ad interpretazioni di varia natura, sempre comunque di

connotazione negativa, generando sospetti sull'operato della Pubblica Amministrazione e caratterizzandosi, in ogni caso, quale condotta omissiva nei confronti dell'Ufficio, la cui funzione è eminentemente volta ad assicurare il rispetto dei principi di legalità e buona amministrazione, nell'interesse di tutti, non esclusa la stessa Amministrazione. Si rammenta che proprio sul tema delle mancate risposte, in particolare da parte dei piccoli Comuni trentini, erano anche state prodotte apposite interrogazioni in Consiglio provinciale.

Per un quadro doverosamente completo ed imparziale delle situazioni rilevate, è giusto dare atto anche dei più esemplari casi di virtuosa collaborazione. Il pensiero corre nuovamente, anche quest'anno, **all'Assessorato alla salute e politiche sociali** della Provincia, cui sono stati sottoposti diversi e delicati casi. Questa "preferenza" da parte nostra è sicuramente dovuta al particolare settore di competenza dell'Assessorato; settore con cui spesso gli utenti dell'Ufficio vengono in contatto in relazione ai bisogni primari dei cittadini. L'Assessorato, nelle ripetute occasioni di confronto, non ha mai fatto mancare la propria preziosa collaborazione, corrispondendo in modo attento e puntuale alle numerose interpellanze, senza mai mostrare segnali di insofferenza o di disinteresse. Si è distinto, per la particolare attenzione mostrata alle richieste e segnalazioni dell'Ufficio, anche il **Dipartimento della Conoscenza**, coadiuvato dal **Servizio Istruzione**.

Ai predetti Uffici va, dunque, un doveroso ringraziamento, che si estende naturalmente a tutte le Amministrazioni, convenzionate e non, che, dimostrando vero spirito di servizio e reale volontà collaborativa, hanno accolto le osservazioni ed i suggerimenti dell'Ufficio, riconosciuti come corretti e degni di considerazione, contribuendo così attivamente a risolvere i problemi evidenziati dal cittadino. Così come, allo stesso modo, si ringraziano le Amministrazioni che, pur non essendosi riconosciute nelle tesi o nelle richieste sostenute dall'Ufficio, hanno tuttavia interloquito in modo aperto e leale fornendo le informazioni ed i chiarimenti necessari a comprenderne la posizione.

5.2. - In particolare: le mancate risposte

Nella precedente relazione, riferita all'attività **dell'anno 2011**, erano stati archiviati a causa della mancata risposta dell'ente due soli fascicoli, riguardanti i due Comuni di *Canal San Bovo e Riva del Garda*.

Con riferimento agli altri fascicoli del medesimo anno 2011, che all'epoca della relazione erano in attesa di definizione, si sono poi dovuti archiviare nel 2012, a causa del persistente silenzio dell'Ente interpellato, e dunque con una mancata risposta, i casi di seguito citati:

- **Comune di Tenno e Comune di Tenna**: per una singolare sorte, queste due Amministrazioni comunali, simili nel nome, si sono entrambe distinte per un identico atteggiamento di assoluta sordità alle richieste dell'Ufficio del Difensore civico, riguardanti in entrambi i casi una presunta situazione di pericolo per la precaria viabilità. Ufficio che, dopo alcuni solleciti rivolti all'attenzione dei rispettivi Sindaci, nella perdurante inerzia degli stessi, ha deciso di coinvolgere l'intero Consiglio comunale, inviando un'ultima nota all'attenzione dell'intero organo assembleare. Questo perché, trattandosi di Amministrazioni convenzionate con il Difensore civico, è sembrato opportuno informare della violazione degli obblighi assunti con la convenzione proprio l'organo competente a decidere l'instaurazione del rapporto convenzionale. Si deve purtroppo dare atto che anche i rispettivi Consigli comunali hanno ritenuto di ratificare di fatto, con il loro silenzio, il comportamento omissivo del loro Sindaco nei confronti del Difensore civico, ma soprattutto nei confronti dei loro cittadini; atteggiamento, questo, da stigmatizzare pubblicamente e tale da richiedere un'urgente riflessione sul significato che i rispettivi organi comunali intendono conferire alla convenzione con questo Ufficio;

- **Comune di Baselga di Pinè**: ben tre fascicoli sono stati archiviati a causa dell'assoluto silenzio serbato dal Comune in relazione alle distinte problematiche oggetto di trattazione, vertenti rispettivamente su un problema di allacciamento alla rete di distribuzione del gas metano, su una segnalata situazione di presunto pericolo dovuto allo

stato di degrado ed abbandono di un immobile di proprietà comunale e su una semplice richiesta di informazioni in merito alla adozione di un piano attuativo per la riqualificazione dell'abitato urbano;

- **Comune di Villalagarina**: ha omesso di fornire riscontro in merito ad un parere preventivo chiesto da un cittadino e sollecitato dal nostro Ufficio relativamente ad un'opera edilizia;

- **Comune di Torcegno (non convenzionato)**: ha ignorato una richiesta con la quale si chiedevano informazioni circa la riduzione in larghezza di una strada pubblica a seguito di lavori di riqualificazione del centro storico; ha, inoltre, mancato di corrispondere ad una ulteriore richiesta di chiarimento relativa alla tariffa applicata per l'acquedotto.

Quali casi sorti *ex novo* nell'anno 2012, oggetto di questa Relazione, si devono evidenziare i seguenti, caratterizzati da mancata collaborazione e, quindi, da omessa risposta dell'ente interessato:

- **Comune di Pergine Valsugana**: nei confronti dell'Amministrazione comunale il Difensore civico è intervenuto, fra l'altro, in relazione al contestato progetto di realizzazione di un nuovo teatro all'aperto. Questione, questa, trattata diffusamente nella parte di questa relazione dedicata alla partecipazione democratica dei cittadini alle decisioni delle Amministrazioni territoriali di appartenenza. Il Comune, ripetutamente invitato a fornire, non già spiegazioni nel merito del contestato progetto, ma solo chiarimenti sulla lamentata mancanza di partecipazione dei cittadini, non ha mai fornito il proprio riscontro. Solo a pratica conclusa, quindi a distanza di molti mesi dall'iniziale richiesta, è pervenuta una nota con la quale il Vice-Sindaco esprimeva il proprio rammarico per l'assenza di contraddittorio col nostro Ufficio;

- **Comune di Bolbeno (non convenzionato)**: ha omesso di riscontrare una richiesta di accesso agli atti avanzata dai cittadini interessati e reiterata, in sede di esame del ricorso presentato dagli stessi all'Ufficio;

- **Comune di Romallo (non convenzionato)**: ha ommesso di riscontrare una richiesta di chiarimento relativa alla situazione dei confini tra l'area pubblica e la proprietà privata;

- **INPS**: l'Ente previdenziale è stato interpellato diverse volte su richiesta di pensionati che chiedevano di verificare la legittimità di richieste di rimborso di somme erogate in eccesso; nel caso di specie, data l'assenza di riscontro, non è stato in alcun modo possibile appurare il fondamento della pretesa creditoria dell'Ente.

6 - ATTIVITA' E RAPPORTI ISTITUZIONALI

6.1 - La collaborazione con il Consiglio provinciale ed i suoi organi

Si sono avute, quest'anno, importanti occasioni di collaborazione istituzionale con gli organi del Consiglio provinciale, che hanno previsto il coinvolgimento in alcuni casi del Difensore civico/Garante dei Minori nelle rispettive attività.

In ordine cronologico, ci sono state in corso d'anno le seguenti occasioni di confronto e collaborazione:

- 6 marzo 2012: su invito del Presidente della Quarta Commissione permanente, Mattia Civico, il Difensore civico/Garante dei Minori ha partecipato alla consultazione relativa al disegno di legge n. 236, riguardante "Modificazioni della legge provinciale sulle politiche sociali in materia di affidamento di minori". L'orientamento espresso nell'occasione dall'Ufficio, risulta dall'apposito documento presentato in sede di consultazione ed allegato a questa relazione;

- 23 aprile 2012: su invito del Presidente della Prima Commissione permanente, Renzo Anderle, il Difensore civico/Garante dei Minori ha partecipato alla consultazione relativa alle modifiche proposte alla L.P. 19 giugno 2008, n. 6, in materia di tutela e promozione delle minoranze linguistiche locali, il cui articolo 10 disciplina l'Autorità per le minoranze linguistiche (peraltro finora mai nominata), conferendole una serie di attribuzioni che, nella originaria formulazione, erano destinate ad incidere in modo determinante sulle funzioni del Difensore civico. L'opinione dell'Ufficio risulta illustrata nell'apposito documento presentato in sede di consultazione ed allegato a questa relazione;

- 14 settembre 2012: su invito del Presidente della Prima Commissione permanente, Renzo Anderle, nell'ambito del percorso istruttorio relativo ai disegni di legge n. 49, n. 116, n. 141, n. 144 e n. 150, relativi alla riforma della difesa civica trentina, il Difensore

civico/Garante dei Minori ha preso parte al sopralluogo presso la Casa circondariale di Trento; sopralluogo disposto per acquisire maggiori elementi informativi circa le modalità di affidamento e svolgimento delle funzioni di tutela dei diritti delle persone private della libertà personale.

6.2 – Le convenzioni: auspicabile estensione a tutti gli Enti. Un richiamo di attenzione sul reale significato dell'atto

Si rammentava, nella precedente relazione, l'importanza di una estensione del regime di convenzionamento con le amministrazioni locali, convenzionamento presente nella nostra Provincia sin dalla legge del 1988. L'importanza di questo sistema di "rete" della difesa civica a livello locale ha assunto un particolare rilievo dopo che, per effetto delle disposizioni finanziarie del 2010, lo Stato ha ritenuto di abolire la difesa civica comunale.

Con la legge provinciale del lontano 1988 si era deciso di introdurre il sistema delle convenzioni (poi imitato da alcune Regioni) per estendere l'attività di difesa civica ad enti, quali i Comuni, che altrimenti ne sarebbero stati esclusi in forza dell'autonomia che li caratterizza. La convenzione viene stipulata dal rappresentante legale, che nel caso dei Comuni è il Sindaco *pro tempore*, nell'esercizio di una libera e discrezionale determinazione, volta a garantire la tutela dei diritti dei cittadini e si sostanzia in un formale atto di impegno con il quale il Comune (o un altro Ente pubblico, per esempio una Comunità di Valle) si obbliga a collaborare con il Difensore civico provinciale, fornendogli le informazioni, la documentazione, i chiarimenti richiesti nell'ambito della sua attività istituzionale.

Il Comune convenzionato assume dunque, per il tramite del suo Sindaco, a ciò autorizzato a mezzo di deliberazione del competente organo comunale, un preciso obbligo di collaborazione con il Difensore civico, consentendogli l'esercizio pieno delle sue

funzioni, che vengono svolte in una posizione *super partes*, al fine di assicurare il rispetto dei principi costituzionali di imparzialità e buona amministrazione, nonché delle norme che disciplinano lo svolgimento dell'attività amministrativa anche sotto i profili della legalità e della trasparenza.

L'*animus* che, all'epoca, aveva mosso il legislatore era stato quello di assecondare la generale tendenza evolutiva dell'Istituto, tutt'oggi presente, che è quella di promuovere una "giurisdizione" della difesa civica il più completa possibile, in modo da non lasciare scoperti settori della Pubblica Amministrazione particolarmente vicini al cittadino, quali quelli dei Comuni (ed ora delle Comunità di Valle).

Con tale strumento di natura essenzialmente pattizia il Difensore civico si *propone* (*ma non si impone*) al Comune, con possibilità, per i suoi cittadini, di avvalersi delle funzioni di un organo terzo ed imparziale, già esistente ed incardinato presso un Ente territorialmente superiore.

A distanza di oltre vent'anni dalla approvazione della citata legge del 1988, non ancora tutti i Comuni ed Enti locali hanno colto l'importanza del convenzionamento. Nel corso dell'anno 2012 hanno deliberato di convenzionarsi con il Difensore civico provinciale i Comuni di Sfruz e Comano Terme e la Comunità della Vallagarina.

Si è auspicata, nel corso degli anni, una massiccia adesione al sistema del convenzionamento, affinché tutti i cittadini presenti sul territorio avessero la possibilità di ricorrere, in modo del tutto gratuito, all'Ufficio, senza eccezioni in ordine alla competenza istituzionale dello stesso.

Il convenzionamento con tutti i Comuni trentini e con tutte le Comunità (ma anche con eventuali altri enti locali), continua a rappresentare un traguardo ambizioso, ma non irraggiungibile. Ambizione, questa, di cui dovrebbero essere portatrici le stesse Pubbliche Amministrazioni, i cui Statuti disciplinano l'Istituto del Difensore civico, spesso riconoscendo ai competenti organi la discrezionalità in ordine alla scelta del sistema di difesa civica da attuare; ma in qualche caso particolare superando il momento della scelta

discrezionale (scelta che, quindi, viene effettuata già all'atto della adozione dello Statuto dell'Ente), per formulare in termini perentori l'obbligatorietà di dotarsi della convenzione con il Consiglio provinciale per la difesa civica. E' il caso, a titolo esemplificativo, del **Comune di Palù del Fersina** (ma la medesima questione è proponibile, in termini assolutamente analoghi, se non identici, per altri Enti) il cui Sindaco continua ad escludere, nonostante tale indiscutibile evidenza, affermata anche dal Servizio Autonomie Locali della Provincia, la sussistenza di un reale vincolo, espresso dallo Statuto negli inequivocabili termini che seguono: *"...si farà ricorso all'Ufficio del Difensore civico, mediante convenzione...La convenzione deve essere stipulata dal Sindaco, previa deliberazione della Giunta comunale..."*. Si rammenta che il Servizio Autonomie Locali era arrivato al punto di affermare che, avendo la norma statutaria dignità di "atto obbligatorio per legge", in caso di omissioni si prospetterebbe "la possibilità di esercizio del potere sostitutivo da parte della Giunta provinciale".

Non pare esservi dunque alcun dubbio che Enti dotati di norme statutarie di tale contenuto debbano affrontare il problema e addivenire finalmente alla stipula della convenzione. Si auspica peraltro che tutti gli Enti interessati, ed in modo particolare i Comuni e le Comunità di Valle, riflettano seriamente circa l'importanza dell'atto del convenzionamento e decidano di adottarne il regime, lanciando ai propri cittadini un concreto messaggio di volontà collaborativa e di trasparente amministrazione.

La convenzione con il Difensore civico provinciale contribuisce sicuramente, infatti, ad un recupero di credibilità, di cui la pubblica amministrazione ed i pubblici poteri in genere hanno, oggi, urgente bisogno.

Bisogna peraltro sottolineare che la convenzione assume, soprattutto, un significato di concretezza, che trascende quello di un mero atto simbolico, con conseguente necessità di una sua imprescindibile, costante ed effettiva attuazione attraverso gli indispensabili confronti e chiarimenti sulle tematiche di volta in volta rappresentate dall'Ufficio, dal momento che solo in questo modo la convenzione può avere un accettabile significato ed

una sua concreta efficacia. Per questo motivo, in due casi (riguardanti i **Comuni di Tenno e Tenna**), in cui il perdurante silenzio del Sindaco a fronte di ripetuti appelli di questo Ufficio è parso davvero inaccettabile, si è ritenuto doveroso – come sopra riferito - segnalare tale inerzia all'intero Consiglio comunale, per informarlo del mancato rispetto degli obblighi assunti con la convenzione da parte del Sindaco. Che in entrambi i casi non vi sia stata alcuna reazione da parte del Consiglio comunale, desta non poca sorpresa. Non rispondere al Difensore civico significa, in definitiva, non rispondere ai propri cittadini che, con il loro voto, hanno conferito mandato ai rappresentanti politici di gestire la cosa pubblica nel loro interesse. La condotta omissiva di un Ente convenzionato nei confronti degli appelli del Difensore civico merita, dunque, di essere pubblicamente stigmatizzata per la demagogica contraddittorietà con cui una Pubblica amministrazione assume un obbligo di collaborazione nei confronti di un soggetto *super partes*, quale è il Difensore civico, sconfessando poi nei fatti le acclamate intenzioni.

I cittadini devono poter conoscere la verità dei fatti: la convenzione, che di per sé dovrebbe essere una dichiarazione d'intenti con la quale l'Ente si vincola, nell'interesse dei propri cittadini, a fornire riscontro al Difensore civico - e che, fortunatamente, spesso risponde alle reali intenzioni dell'Ente stesso, che onora la convenzione con i conseguenti comportamenti - per qualcuno è rimasto, evidentemente, solo un atto di facciata. C'è seriamente da interrogarsi su questo, perché un pubblico amministratore deve essere al servizio dei cittadini. Ma un pubblico amministratore che non intenda rapportarsi con un organo di tutela *super partes* non lo è. O non lo vuole essere.

6.3 - La conoscenza dell'Istituto. Le attività di studio ed approfondimento. Le reti istituzionali della difesa civica. La collaborazione con l'Università di Padova

Si è spesso osservato che le modalità di azione dell'Ufficio, caratterizzate da massima discrezione e riservatezza, rassicurano il cittadino, che si affida per questo al Difensore civico con fiducia, consapevole che un'eventuale pubblicità in ordine al proprio caso è rimessa alla sua eventuale iniziativa (eventuali notizie di stampa su casi singoli trattati dall'Ufficio traggono sempre origine da riferimenti del diretto interessato). Di contro, l'altra faccia della medaglia di questa attitudine allo stretto riserbo, che ha indubbiamente una connotazione negativa, è rappresentata dalla impossibilità di fornire dettagli sull'attività d'ufficio che potrebbero essere interessanti ed indurre cittadini con problemi analoghi a rivolgersi all'Ufficio.

Una pubblicizzazione dell'attività sarebbe, dunque, utile allo scopo di far conoscere un'istituzione che rimane per lo più, nel panorama trentino e nazionale (non così in quello europeo ed internazionale), sconosciuta o conosciuta in modo del tutto occasionale. Fondamentale diviene, dunque, l'attività di divulgazione della conoscenza dell'istituto, naturalmente priva di riferimenti a casi riconoscibili, ma svolta nelle modalità e sedi appropriate.

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

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

Continuano anche le lezioni tenute dal Difensore civico/Garante dei Minori presso l'Università della Terza età, lezioni cui assiste un uditorio sempre particolarmente interessato alle varie tematiche di difesa dei diritti e di conoscenza delle istituzioni preposte. Così come il Difensore civico/Garante dei Minori accoglie volentieri le proposte, provenienti per lo più dai Comuni o da Associazioni operanti sul territorio, di partecipare a pubbliche occasioni di confronto o di divulgazione di informazioni sulla sua funzione: si ricorda, per esempio, una interessante serata organizzata dal Comune di Condino, cui il Difensore civico ha partecipato, con grande soddisfazione per l'interesse dimostrato dai numerosi cittadini intervenuti.

Importante è stato anche l'incontro, quale Garante dei Minori, con la Commissione consiliare per le pari opportunità, politiche sociali e abitative del Comune di Trento, così come la partecipazione ad un momento di pubblico confronto e scambio organizzato dal Comune di Trento per commemorare la data del 20 novembre, celebrata in tutto il mondo per ricordare la Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza approvata, appunto, il 20 novembre 1989, dall'Assemblea delle Nazioni Unite.

Con particolare favore abbiamo poi accolto la proposta di uno stage della durata di circa un bimestre presso il nostro ufficio da parte di una studentessa del corso di Istituzioni e politiche dei diritti umani e della pace, seguito presso l'Università degli Studi di Padova. Anche sulla scorta dell'esperienza maturata in tale periodo la studentessa si è poi laureata con lode, con una tesi dal titolo *“Esperienze comparate di tutela non giurisdizionale dei diritti umani: la difesa civica in Trentino e in Toscana”*. Il lavoro merita la nostra attenzione proprio perché, per la parte generale e per quella dedicata alla difesa civica trentina, il testo è stato elaborato durante il periodo di stage, in occasione del quale l'autrice ha raccolto gran parte del materiale necessario alla stesura dell'elaborato, incluso quello relativo ai lavori preparatori dell'originaria disciplina istitutiva dell'Ufficio, cui nella tesi vengono dedicate pagine di considerevole interesse “storico”. In secondo luogo, degno di nota è il fatto che la tesi focalizzi l'attenzione sulla particolare evoluzione subita

negli ultimi anni dalla difesa civica, in origine volta essenzialmente alla tutela delle situazioni di cattiva amministrazione e poi, via via, ampliata, in armonia con le aspirazioni e gli indirizzi internazionali, che la vogliono considerare quale organo di garanzia dei diritti umani fondamentali in tutti i settori della vita pubblica, ed in modo particolare nei settori in cui l'attività si sostanzia in difesa delle posizioni più deboli, come quelle che fanno capo ai minori, ai detenuti, agli immigrati. Gli indirizzi che emergono, infatti, anche in forza delle più recenti risoluzioni e raccomandazioni europee, vertono su un significativo impulso al rafforzamento delle competenze degli Istituti di difesa civica, nonché a garantire la massima ed effettiva indipendenza degli Istituti stessi, oltre ad evitare per quanto possibile inutili proliferazioni di organi di garanzia, con costi oggi sempre più difficilmente sostenibili per la finanza pubblica.

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

Si deve, ancora, all'impegno profuso dal Coordinamento ed alla disponibilità offerta dal Centro Diritti Umani dell'Università di Padova, la organizzazione di un ciclo di incontri presso la Facoltà di Scienze Politiche della stessa Università, dedicati ad approfondimenti giuridici sui temi della difesa civica anche attraverso un apposito Comitato scientifico di cui fa parte il Difensore civico della nostra Provincia, in correlazione ai temi attinenti alla tutela dei diritti fondamentali dell'uomo.

A livello internazionale si evidenzia la pubblicazione di notizie, anche ad opera del nostro Ufficio quando ciò è possibile, sul bollettino di informazione diramato dai Difensori civici d'Europa. Inoltre, si segnala la partecipazione del Difensore civico all'"Ottavo Seminario regionale della rete europea dei Difensori civici", svoltosi a Bruxelles dal 14 al

16 ottobre 2012, organizzato quest'anno dal Parlamento federale del Belgio, dall'Ombudsman locale e dal Mediatore europeo. All'importante seminario hanno partecipato molti Ombudsmen regionali, europei ed italiani, tutti accomunati dall'appartenenza alla "Rete europea dei Difensori civici", accolti per l'occasione nei luoghi istituzionali della capitale dai rappresentanti del Paese ospitante, oltre che da altre Autorità. Presenti al seminario erano infatti i Presidenti del Parlamento fiammingo, del Parlamento della Federazione Vallone-Bruxelles e del Parlamento della Comunità germanofona, gli Ombudsmen delle tre Comunità del Belgio, il Mediatore Europeo, il Vice-Presidente del Parlamento europeo, il Mediatore della Commissione europea, il Vice-Presidente del Comitato delle Petizioni del Parlamento europeo, il Vice-Presidente della Corte di Giustizia dell'UE, il già Presidente del Comitato delle Regioni dell'UE.

Il seminario è stato un'importante testimonianza di come, in ambito europeo, la figura dell'Ombudsman continui a suscitare l'interesse delle Istituzioni, che attraverso le periodiche riunioni della "Rete" ne promuovono con convinzione la capillare diffusione e la conoscenza delle sue specifiche funzioni, quale Istituto di garanzia che, nel panorama di una giustizia sempre più inaccessibile, per costi e tempi, alla gente comune, può rappresentare un valido punto di riferimento per i cittadini e per la stessa Pubblica Amministrazione.