

# SENATO DELLA REPUBBLICA

XVIII LEGISLATURA

**Doc. CXXVIII  
n. 20**

## RELAZIONE

SULL'ATTIVITÀ SVOLTA DAL DIFENSORE CIVICO  
DELLA PROVINCIA AUTONOMA DI TRENTO

(Anno 2019)

*(Articolo 16, comma 2, della legge 15 maggio 1997, n. 127)*

**Presentata dal Difensore civico della provincia autonoma di Trento**

**Comunicata alla Presidenza il 22 luglio 2020**



CONSIGLIO DELLA PROVINCIA AUTONOMA DI TRENTO

DIFENSORE CIVICO

RELAZIONE ANNO 2019



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

sono, con la presente, a proporre alla Vostra autorevole attenzione la presente relazione, redatta in ottemperanza all'art. 5 della legge provinciale 20 dicembre 1982 n. 28 ed all'art. 16 della legge 15 maggio 1997, n. 127.

Tale relazione contempla fra l'altro, relativamente all'anno di riferimento - il 2019 - una sezione dedicata alla garanzia dei minori per il periodo 1° gennaio/14 ottobre. In questo arco di tempo, infatti, la difesa civica ricomprendeva in sé le funzioni di Garante dei diritti dei minori.

Come noto, per effetto della l. p. n. 5/2017, con cui è stata modificata la citata legge provinciale del 1982, si è provveduto alla creazione della figura di un Garante dei diritti dei minori autonomo e di un Garante dei diritti dei detenuti.

Si è ritenuto, per ragioni di completezza, di inserire una breve, sintetica relazione (conclusiva) sui principali temi trattati dal (nuovo) Difensore civico nel periodo successivo al 14 ottobre 2019, data di insediamento nell'ufficio. Trattasi, comunque, di temi che troveranno puntuale e dettagliato sviluppo nella relazione dell'anno 2020 anche a fronte di una loro organica e spesso pedissequa riproposizione nel corso di questi primi sei mesi del corrente anno. Per ragioni di sistematicità in questa sede trova, altresì, spazio una sintetica relazione del nuovo Garante dei diritti dei minori che, a far data dall'anno prossimo, provvederà a redigere un resoconto del tutto autonomo in ordine al lavoro svolto su base annua.

Ebbene, pur non avendo potuto seguire, per evidenti ragioni cronologiche, la gran parte dell'attività svolta lo scorso anno – sono per l'appunto entrata in carica il 14 ottobre 2019 - in questi mesi ho, comunque, affrontato una varietà di casi che mi hanno confermato quanto questa funzione sia interessante, articolata e – non penso di eccedere – avvincente.

La difesa civica implica, infatti, la disamina di una molteplicità di questioni sul piano giuridico e la cura di una variegata rete di rapporti con la comunità e le istituzioni. Questo interessante percorso iniziale mi ha permesso di prendere atto dei casi curati dal Difensore civico che mi ha preceduto, portando a compimento in una logica di continuità l'istruttoria delle pratiche per varie ragioni non concluse o semplicemente sospese.

Del resto la concatenazione delle problematiche fattuali e giuridiche poste all'attenzione del Difensore civico è tale che l'attività dell'anno che precede appare spesso in inevitabile, ulteriore connessione con quella degli anni anteriori; tanto più che le medesime pratiche a volte vengono gestite, o comunque chiuse, in anni successivi alla data di relativa apertura.

Avviene, poi, che una stessa questione di principio si riproponga secondo paradigmi che, per ragioni contingenti, meritano di essere chiariti anche avvalendosi di elementi ripresi da procedimenti del passato, letti, comunque, alla luce della cornice normativa e giurisprudenziale di riferimento *ratione temporis* e dell'autonomo ambito di valutazione del Difensore civico precedente.

In relazione all'attività svolta nel corso del 2019, preme rilevare - a fronte di una flessione rispetto ai dati del 2018 - che i fattori da considerare non sono, ovviamente, solo quelli numerici. In altri termini non rileva tanto, ad avviso della scrivente, la dimensione quantitativo/numerica dei casi sottoposti all'attenzione del Difensore civico, quanto piuttosto il profilo contenutistico degli stessi anche a fronte dell'emersione di inedite posizioni giuridiche meritevoli di tutela, tenendo, tra l'altro, conto del contesto normativo attuale articolato, complesso, per certi aspetti farraginoso. Molte, infatti, sono le pratiche che richiedono delicati approfondimenti giuridici, involgenti plurimi settori del diritto, da soppesare in termini di vigile, oggettiva e bilanciata verifica prima della formalizzazione dell'intervento - modulato e argomentato - del Difensore civico sul presupposto del positivo vaglio della fondatezza della richiesta del cittadino.

A ciò si aggiunga, in ogni caso, che la struttura, attualmente composta da due soli funzionari, è momentaneamente priva di un direttore - che, peraltro, a breve dovrebbe essere individuato e nominato, a seguito del concorso indetto dall'Ufficio di Presidenza del Consiglio - oltretutto, certamente, di un ulteriore funzionario.

A fronte delle evidenti criticità dell'assetto delle risorse umane dell'ufficio, mi sento in dovere di rilevare che una struttura adeguata - sul piano numerico e delle competenze richieste - non può che ridondare in termini positivi sullo svolgimento della funzione, *in primis* a presidio dell'autonomia che la connota, ma soprattutto sui cittadini, primi beneficiari del servizio della difesa civica, e sulle Amministrazioni interessate con le quali il Difensore civico interloquisce in modo costruttivo secondo criteri di informalità e speditezza alla ricerca della conciliazione e del bilanciamento delle diverse posizioni giuridiche, non certo del conflitto. In buona sostanza un'efficiente organizzazione del lavoro non può prescindere dall'adeguatezza numerica (e competenzaale) della struttura con cui i cittadini si interfacciano quotidianamente.

A queste criticità si aggiunga l'inevitabile, rilevante incidenza - considerato che questo lavoro di redazione si svolge nel 2020 - delle note, tragiche vicende legate all'emergenza epidemiologica, che hanno influito sull'assetto organizzativo dell'ufficio che, quantunque non accessibile ai cittadini, ha assicurato agli stessi la consulenza richiesta attraverso contatti in modalità telematica e/o telefonica che, se non sostituiscono certamente il rapporto diretto e personale con i cittadini, hanno costituito un supporto imprescindibile per la prosecuzione dell'attività, che mai ha subito interruzioni di sorta.

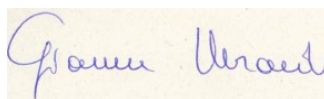
In ogni caso, incrementare la forza lavoro riportandola il più possibile alla soglia numerica che in passato ha caratterizzato questo ufficio, oltre a permettere di lavorare in maniera serena, tempestiva, celere ed adeguata sul piano delle risposte al cittadino, consentirebbe al Difensore civico di ritagliare importanti spazi di confronto con la società civile e con le istituzioni non solo per far conoscere l'istituto e le relative modalità operative, ma anche per acquisire spunti e proposte innovative, incidenti in modo diretto o indiretto sull'attività amministrativa anche per quanto attiene la tutela dei diritti fondamentali dei cittadini stessi.

Ciò premesso, come sopra evidenziato, la presente relazione costituisce una verifica ricognitiva, senza pretesa di esaustività, di casi trattati nel corso dell'anno 2019 (fino al 14 ottobre) dal mio predecessore, Avv.to Daniela Longo, cui va il mio personale apprezzamento per il lavoro svolto. A tal proposito rivolgo un sentito ringraziamento al dott. Saverio Agnoli, funzionario dell'ufficio, per il fattivo contributo a tali fini prestatato, in particolare per quanto attiene la selezione di casi e la ricostruzione dei principi afferenti ai casi scrutinati - riportati nella presente relazione - attingendo ai relativi fascicoli (in particolare alla corrispondenza in essi contenuta) agli atti dell'ufficio, come archiviati in formato cartaceo e nelle relative banche dati. Ringrazio, altresì, la dott.ssa Gloria Bertotti per la cura riposta nell'istruttoria delle pratiche - in questa sede in parte rifluite - e il personale operante presso la segreteria per la preziosa attività di supporto anche relativamente alla predisposizione della parte grafica della presente relazione.

*Trento, 18 giugno 2020*

*Il Difensore civico*

*Gianna Morandi*





# Indice

PARTE PRIMA - CONSIDERAZIONI GENERALI SULL'ISTITUTO DELLA DIFESA CIVICA - QUADRO NORMATIVO – DATI STATISTICI.....	9
1.1 Un breve excursus storico-giuridico su difesa civica e garanzia dei minori dei minori: dalla l. p. n. 28/1982, alla l.p. n. 5/2017.....	9
1.2 Alcune considerazioni preliminari sulla difesa civica - Metodi operativi e competenze.....	12
1.3 Dati statistici.....	16
PARTE SECONDA - ATTIVITÀ ANNO 2019 – CASI TRATTATI.....	21
2.1. Premessa.....	21
2.2 Le attività dei soggetti parapubblici.....	22
2.2.1 Consorzi di miglioramento fondiario.....	23
2.2.2 La trasparenza delle Aziende di Promozione Turistica.....	27
2.2.3 Forme di controllo sulle società erogatrici di servizi pubblici.....	33
2.3 L'impiego amministrativo del sistema postale - Trasparenza e tutela del cittadino.....	39
2.4 Distribuzione stampa quotidiana e periodica.....	44
2.5 Due casi favorevoli in materia di IMU/IMIS.....	46
2.6 L'importanza della motivazione degli atti amministrativi.....	49
2.6.1. Il rischio delle motivazioni standardizzate.....	51
2.6.2 Cartelle di pagamento, termini prescrizionali e motivazioni elusive.....	54
2.6.3 Quando è lo stesso legislatore a negare l'obbligo della motivazione: il silenzio rigetto. 57	
2.6.4 I giudizi medico-legali e la loro perscrutabilità motiva.....	60
CONSIDERAZIONI DI SINTESI (PERIODO 14 OTTOBRE 2019 – 31 DICEMBRE 2019).....	63
PARTE TERZA - GARANTE DEI DIRITTI DEI MINORI.....	73
3.1 Attività 1° gennaio – 14 ottobre 2019 Statistiche.....	73
3.2 Rapporti familiari, procedimento amministrativo ed Autorità giudiziaria.....	75
3.3 Rapporti nel contesto parentale.....	77
3.4 Pratiche relative ad interventi collettivi, e pratiche di interesse generale.....	79
3.5 Pratiche in materia sanitaria.....	80
3.6 Rapporti di mero diritto amministrativo.....	81
CONSIDERAZIONI DI SINTESI (PERIODO 14 OTTOBRE 2019 – 31 DICEMBRE 2019).....	82
Attività.....	84
Interventi collettivi.....	85
Elenco dei tutori volontari.....	87
APPENDICE.....	89



Argomenti trattati nei fascicoli aperti nell'anno 2019.....	91
Tipologia degli enti interessati nei fascicoli aperti nell'anno 2019.....	94
Dati relativi ai fascicoli definiti nell'anno 2019.....	103
Normativa di settore.....	105
Elenco dei comuni e delle comunità di valle convenzionati al 31 dicembre 2019.....	141
Elenco dei comuni e delle comunità di valle non convenzionati al 31 dicembre 2019.....	145
Elenco dei Difensori civici delle Regioni e delle Province autonome.....	147
Elenco dei Garanti dei minori delle Regioni e delle Province autonome.....	151

## **PARTE PRIMA - CONSIDERAZIONI GENERALI SULL'ISTITUTO DELLA DIFESA CIVICA -QUADRO NORMATIVO – DATI STATISTICI**

### **1.1 Un breve *excursus* storico-giuridico su difesa civica e garanzia dei minori dei minori: dalla l. p. n. 28/1982, alla l.p. n. 5/2017**

Gli accennati profili di novità introdotti dalla legge provinciale 20 giugno 2017 n. 5 ed entrati a regime solamente, per quanto concerne la difesa civica, il 14 ottobre del 2019, rendono opportuna una breve disamina dell'*excursus* storico e del percorso normativo che registra puntuali caratterizzazioni del sistema degli organi di garanzia della nostra realtà territoriale.

Per completezza di prospettazione, è forse opportuno prendere avvio dalla l. p. n. 15/1991 che, introducendo gli artt. 2 *bis* e 3 *bis* - attualmente vigenti - nella predetta l. p. n. 28/1982, attribuì al Difensore civico funzioni specifiche in materia ambientale. Non si trattava, peraltro, di una novità nel senso più proprio e compiuto del termine. Considerata, infatti, la competenza di tale organo di garanzia nelle sue poliedriche sfaccettature, il profilo innovativo più rilevante di questa disciplina era dato fondamentalmente dalla previsione - peraltro non semplice in concreto da attuarsi - della facoltà attribuita al Difensore civico di segnalare ai soggetti competenti, fra gli interventi ritenuti opportuni, anche l'azione di risarcimento del danno ambientale, conferendogli, tra l'altro, la possibilità, non agevole a declinarsi, di rivolgersi a soggetti diversi da quelli nei cui confronti aveva competenza *ex lege*.

La previsione di una forma di garanzia ambientale, dunque, quale espressione di poteri già sostanzialmente contenuti nel concetto stesso di difesa civica, non aveva mutato in maniera sostanziale le funzioni dell'organo di garanzia, accentuandone, in definitiva, gli ambiti, sì da ricomprendere l'azione di risarcimento per il danno ambientale, quale lesione dell'ambiente "come bene pubblico e diritto fondamentale di rilievo costituzionale" (Corte costituzionale 1 giugno 2016, n. 126).

Appare più complesso, di contro, il ragionamento relativo alla garanzia dei minori. Questa specifica forma di garanzia, già oggetto di lunghi approfondimenti nel corso degli anni, è stata appunto riformata, da ultimo, dalla citata l.p. n. 5/2017, prevedendo, come noto, l'istituzione di un nuovo, autonomo Garante dei diritti dei minori, in luogo della precedente (unica) figura del Difensore civico-Garante dei minori.

La presente è, dunque, l'ultima occasione in cui il Difensore civico tratterà l'argomento; anzi, già in questa relazione si distinguono due sezioni: quella del Difensore civico-

Garante dei minori operativo sino al 14 ottobre 2019, come già anticipato, e quella della nuova, autonoma figura del Garante dei diritti dei minori.

Prima, dunque, di chiudere questa lunga esperienza di garanzia dei minori incardinata presso la difesa civica - 2009-2019 - e caratterizzata, appunto, dall'accorpamento delle due figure oggi disgiunte, è doveroso porre una sorta di pietra miliare, fissando la memoria storica essenziale di come questa materia si sia evoluta nel corso dei decenni.

Ebbene, nel passato più lontano, quando l'ordinamento contemplava solamente l'istituto della difesa civica, in un'epoca in cui il legislatore non aveva dettato previsioni specifiche a favore dei minori, questo Ufficio operava, comunque, nel settore della difesa civica dei minori.

Ciò sul fondamento della propria natura di istituzione tendenzialmente competente a tutto tondo nella verifica del corretto esercizio dell'attività amministrativa, nei confronti anzitutto della Provincia, delle sue "emanazioni" - fra cui i Comprensori, prima della istituzione delle Comunità di Valle, e poi le Comunità di Valle, sia pure con criteri parzialmente differenti - e dei Comuni convenzionati. Come, peraltro, avviene a tutt'oggi, il Difensore civico non si attiva infatti selettivamente per tutelare questa o quella categoria di consociati, ma garantisce, nel raggio della propria vasta competenza, chiunque: minori, disabili, anziani, ecc.

Come ricordava, infatti, il Difensore civico nel lontano 2001: *"Il Difensore civico è l'ultimo rimedio pregiurisdizionale, a ragione definito "magistrato di persuasione", che mediante il proprio potere di richiesta, di proposta, di sollecitazione, di mediazione, diviene in concreto il portavoce delle istanze personali o sociali, specie di quelle provenienti dalle persone più deboli. Nello svolgimento della sua attività, riserva particolare attenzione ai diritti sociali, intesi in senso ampio, diritto all'assistenza, all'istruzione, al lavoro, alla salute, all'ambiente, alle pari opportunità, etc., avuto particolare riguardo ai bisogni di specifiche categorie di soggetti, quali il disabile, il minore, l'anziano"* (relazione 2001, pag. 11).

Storicamente e giuridicamente, con riguardo allo specifico settore in esame, è opportuno individuare due importanti tappe che hanno comportato un'estensione delle funzioni del Difensore civico in termini assoluti e, dunque, anche ai fini della difesa civica dei minori. La prima, ed in un certo senso la più importante, è stata attuata in tempi ormai molto lontani, in particolare attraverso il DPR 405/1988 ed il D.lgs. n. 433/1996, in cui si riassumono due capitali momenti della cosiddetta "provincializzazione" della scuola trentina; profilo, questo, in cui si compendia implicitamente l'attribuzione al Difensore civico di un importante fascio di competenze nel campo della difesa civica dei minori.

A far data dalla legge n. 127/1997 (cd. legge Bassanini *bis*), il Difensore civico ha, infine, acquisito competenze anche nei riguardi delle amministrazioni periferiche dello Stato, con alcune eccezioni: quali il settore carcerario, quello della giustizia, della difesa, ecc. Il legislatore, estendendo parzialmente il raggio d'azione della difesa civica anche allo Stato, ha consentito ad es., ma senza alcuna pretesa di completezza, di operare nei confronti dell'INPS (INPDAP, sinché è esistito), a favore di qualsiasi cittadino e, dunque, anche dei minori. Gli effetti, in termini concreti, di queste funzioni sono contenuti nelle vecchie relazioni annuali di questo ufficio. Si cita brevemente qualche esempio, al fine di chiarire come si svolgesse, a quell'epoca, l'attività di difesa civica dei minori. Nella relazione del 2003, presente nel sito di questa istituzione, si menziona ad es. un procedimento di difesa civica attivato a favore di un bambino affetto da handicap, con riguardo a provvidenze a favore dello stesso (pp. 82, 83). A ritroso, in quella del 2001 erano state affrontate criticità nel settore della viabilità, in un contesto che coinvolgeva in particolare la tutela delle fasce deboli della popolazione: bambini e ragazzi che vanno a scuola ed anziani (p. 107). In quella del 2000, si menzionava il caso, istituzionalmente seguito dal Difensore civico, di un bambino che aveva subito delle vessazioni a scuola (p. 158). Non è necessario dilungarsi oltre, in quanto la casistica scolastica, assistenziale, di tutela sanitaria, ecc., è agli atti e può essere liberamente consultata online.

Proseguendo negli sviluppi storici della materia, si deve ricordare che nel corso del primo decennio degli anni 2000 la difesa civica e la garanzia dei minori sono state oggetto di successivi approfondimenti, in particolare nelle commissioni consiliari permanenti del Consiglio provinciale, presso le quali erano stati esaminati due disegni di legge: uno relativo all'istituzione di un Garante dei diritti dei minori autonomo, ed uno relativo all'attribuzione delle funzioni in parola al Difensore civico. La discussione tenutasi in Consiglio il 5 febbraio 2009 (XIV legislatura) aveva visto prevalere, infine, la tesi dell'accorpamento, per cui le funzioni di garanzia dei minori erano state attribuite al Difensore civico. La legge provinciale n. 1/2009, scaturita da questo orientamento, aveva, dunque, modificato la legge provinciale n. 28 del 1982, segnatamente inserendo l'articolo 2 *ter*, in cui si declinavano in maniera estesa le funzioni di garanzia dei minori attribuite al Difensore civico. Nella successiva legislatura (XV) il tema è divenuto oggetto di una rinnovata attenzione da parte del Consiglio provinciale. Al termine di un lungo *iter* avviato nel 2014 si è, infine, pervenuti all'approvazione della l. p. n. 5/2017, oggi vigente, contenente la modifica testuale della l. p. n. 28/1982 sulla difesa civica.

Il Consiglio, in quella sede ha, dunque, istituito una garanzia dei minori autonoma (art. 9 *bis*) che, peraltro, non ha potuto essere immediatamente operativa in quanto tale - e cioè in quanto

autonomo organo di garanzia - atteso che la relativa funzione è stata appunto esercitata, *medio tempore*, dal Difensore civico in carica, sino al 14 ottobre 2019, data di nomina del Difensore civico e dei Garanti (XVI legislatura), coincidente con l'effettivo scorporo delle funzioni inerenti alla difesa minorile da quelle della difesa civica. Contestualmente, nel 2017, era stata istituita la garanzia dei detenuti che, di contro - rappresentando un istituto totalmente nuovo - aveva dato luogo in breve tempo alla nomina di un Garante dei diritti dei detenuti.

### ***1.2 Alcune considerazioni preliminari sulla difesa civica - Metodi operativi e competenze***

Come è noto, il Difensore civico è visto come colui che esercita in piena autonomia - quindi senza alcuna forma di dipendenza gerarchica o funzionale - funzioni di promozione e di tutela dei diritti nei confronti di atti e comportamenti dell'amministrazione, di verifica della correttezza e dell'efficienza degli uffici pubblici, di mediazione, di proposta, di stimolo e di sollecitazione anche per quanto attiene l'adeguamento del sistema normativo. Trattasi, in buona sostanza, di un organo di garanzia extragiudiziale dei diritti e degli interessi del cittadino nei confronti della Pubblica amministrazione, avente il compito di segnalare anche d'ufficio disfunzioni, omissioni e ritardi nei confronti dei cittadini. La sua attività, prevalentemente di carattere dissuasivo-persuasivo è, quindi, finalizzata a garantire, in un'ottica deflattiva del contenzioso, i principi costituzionali del buon andamento e dell'imparzialità della Pubblica Amministrazione di cui all'art. 97 Cost.

Calando nel concreto tali funzioni ed esaminandole dall'angolo prospettico dell'organizzazione amministrativa pubblica, si ritiene di dover dedicare qualche considerazione all'argomento - assolutamente rilevante, eppure spesso non adeguatamente meditato - inerente alle ricadute positive generate nell'ambito dell'attività pubblica da un contesto lavorativo motivato, comunicativo e collaborativo, quale strumento imprescindibile per la creazione di un circuito virtuoso che unisce, invece di contrapporre, il settore pubblico alla realtà sociale in cui esso opera. Trattasi di una variabile che potrebbe sembrare secondaria o magari scontata, ma che, di contro, merita una certa attenzione in quanto è ad essa fortemente correlata la modulazione in concreto dell'azione amministrativa in termini di scorrevolezza operativa e di rapidità di decisione, con immediato riverbero sulla risoluzione dei casi, per l'appunto prospettati dal Difensore civico.

Ebbene, quando si parla di Pubblica Amministrazione se ne individuano solitamente i profili formali ed istituzionali, valutando ambiti e compiti secondo modelli ispirati a rigido e opaco formalismo, in termini di norme, di dati, di numeri senza, peraltro, soffermarsi a ponderare elementi

in un certo senso fuori campo, eppure decisivi, quali i profili di carattere personale di chi in essa opera.

Come amava ripetere un mio predecessore, è più usuale che funzioni meglio un sistema problematico dal punto di vista normativo e della disponibilità di mezzi, ma caratterizzato dalla presenza di personale attento, sensibile e seriamente dedito alla propria attività, che un sistema teoricamente perfetto in cui il personale tenda a svolgere freddamente le proprie funzioni in chiave burocratica.

Ed è appunto nella concretezza delle funzioni svolte sul campo che è agevole constatare - e il fatto è degno di nota - gli effetti positivi - in termini di celerità e compiutezza delle risposte - a fronte dell'avvicendamento di figure professionali in contesti sensibili di Amministrazioni importanti che si interfacciano spesso con la difesa civica, figure che hanno apportato una tangibile differente sensibilità ed una rinnovata, consequenziale volontà di rivedere moduli critici sedimentati nel tempo.

Più precisamente, si è potuto constatare che, cambiando gli interlocutori, casi che in passato richiedevano interventi reiterati, defatiganti e spesso sterili, si sono risolti, in progresso di tempo - in misura non irrilevante nel corso dello stesso 2019, cui si riferisce questa relazione - in maniera soddisfacente e persino favorevole: soddisfacente laddove, ad es., non fossero agli atti vizi procedurali sostanziali, ma solo carenze di comunicazione, poi superate su richiesta del Difensore civico, grazie a risposte perspicue; favorevole, in caso di esito *tout court* positivo del procedimento.

Un interlocutore che risponde, che risponde compiutamente, che interpreta le norme calandole nella realtà, capace di integrare eventuali lacune, capace di riconoscere - anziché più spesso propenso a misconoscere o a limitarsi a lunghi silenzi - le ragioni del cittadino, senza adontarsi del fatto che la questione controversa sia divenuta oggetto di un intervento istituzionale, ebbene, un tale interlocutore attua un proficuo rapporto di comunicazione fra le istituzioni ed in ultima analisi fra le stesse ed il cittadino. Comunicazione che, a sua volta, innesca un meccanismo virtuoso nell'*agere* amministrativo, da leggersi in intima connessione con i principi costituzionali di buon andamento, imparzialità ed efficienza della PA, sopra richiamati.

Sotto tale distinto profilo pare opportuno segnalare un altro aspetto, non certo di marginale importanza, da ricondurre alla circostanza che la difesa civica si adegua tradizionalmente a moduli elastici, connotati da flessibilità, trascurando i quali in vari casi non sarebbe possibile una proficua interlocuzione con le Amministrazione coinvolte.

Trattandosi di un'attività sostanzialmente di "controllo" (atecnico), verrebbe, altresì, spontaneo instaurare una stretta correlazione con l'adozione di moduli rigidamente formali nei rapporti con le istituzioni "controllate". Al contrario, l'equilibrio e la calibratura delle interlocuzioni ha un peso bi ed eventualmente plurilaterale, per cui diviene necessario interfacciarsi anche informalmente con le Amministrazioni con cui è possibile - non con tutte lo è - ed opportuno farlo.

Ciò equivale a dire, esemplificando, che in fattispecie che vanno di volta in volta soppesate in relazione alle peculiarità del caso, non di rado la difesa civica evita interventi ufficiali. Questi ultimi, infatti, in qualche misura possono a volte irrigidire le posizioni assunte, a volte creare dei malintesi, appesantendo un procedimento che potrebbe essere gestito con modalità più duttili in vista di una soluzione condivisa dei problemi. Si preferisce, allora, compiere un'attività più discreta, eppure spesso altrettanto efficace, con azioni che restano, comunque, oggetto di studio congiunto fra Difensore e funzionari, di annotazione formale sulla singola pratica, di conclusioni effettive, senza necessariamente dar luogo ad un contraddittorio scritto.

Con riguardo poi al merito dei procedimenti, volendo molto succintamente enucleare profili qualitativi e quantitativi che altrimenti sfuggirebbero, pare opportuno ricordare che molti cittadini non accedono all'ufficio del Difensore civico in termini puramente pretensivi. Spesso si rivolgono al medesimo ai fini di un'assistenza sul piano consulenziale, per comprendere in via preliminare le proprie potenziali ragioni, per avere consigli e interpretazioni in ordine ad atti di natura legislativa, regolamentare o più semplicemente provvedimentale che li riguardano o che incidono direttamente o indirettamente sulle loro posizioni giuridiche.

Questo rappresenta un momento significativo dell'attività svolta, rilevante anche sul piano numerico che, ancorché non adeguatamente percepibile *ab externo*, contribuisce al regolare svolgimento della stessa attività amministrativa, atteso che un corretto inquadramento da parte del Difensore civico della questione posta dal cittadino evita di coinvolgere in modo immotivato l'Amministrazione o, quantomeno, porta a coinvolgerla attraverso una corretta prospettazione delle questioni.

Merita, inoltre, evidenziarsi, in questo quadro operativo, che i cittadini pongono a volte questioni al di fuori della stretta competenza istituzionale del Difensore. Del resto, la possibilità di fornire supporto consulenziale relativamente a materie non di competenza trova aggancio normativo nel regolamento sul funzionamento dell'ufficio del Difensore civico (deliberazione del Consiglio provinciale n. 5/1985). Trattasi di attività che, pur non figurando descrittivamente in relazione, ha un valore indubbiamente pregnante.

Certamente, concretizzando questo ragionamento, esulano dai compiti del Difensore civico questioni private, quali ad es. quelle riguardanti il condominio. E' peraltro di tutta evidenza che la netta connotazione civilistica della materia, ostativa all'intervento del Difensore civico, viene meno laddove il cittadino prospetti questioni afferenti ad es. all'applicazione delle disposizioni del codice civile in materia di condominio agli immobili di edilizia residenziale pubblica. In tale ipotesi l'evidente intreccio tra il profilo civilistico e quello pubblicistico rende pienamente ammissibile l'intervento del Difensore civico.

Del resto, sovente le questioni di diritto amministrativo sono connesse a questioni di diritto privato. Quanto all'indicata commistione è, peraltro, noto che, in sede di esame dell'istanza volta al rilascio di un titolo edilizio, l'Amministrazione non deve verificare ogni aspetto civilistico che potrebbe venire in rilievo, ma deve vagliare i profili urbanistici ed edilizi connessi al titolo richiesto. Ed è alla luce delle indicate considerazioni che deve essere interpretata l'espressione "fatti salvi eventuali diritti dei terzi", o simili, che normalmente compare nei provvedimenti in materia edilizia. La violazione delle distanze fra costruzioni, esemplificando, assume di regola rilevanza sia quale materia di stretta competenza del Difensore civico, sia quale questione di rilevanza privatistica e l'inestricabile intreccio di tali profili condiziona l'esame della questione. In tale prospettiva si consideri, inoltre, che le dispute in materia di confini fra proprietà involgono profili di diritto pubblico (mappe catastali, diritto tavolare, ecc.) e di diritto privato.

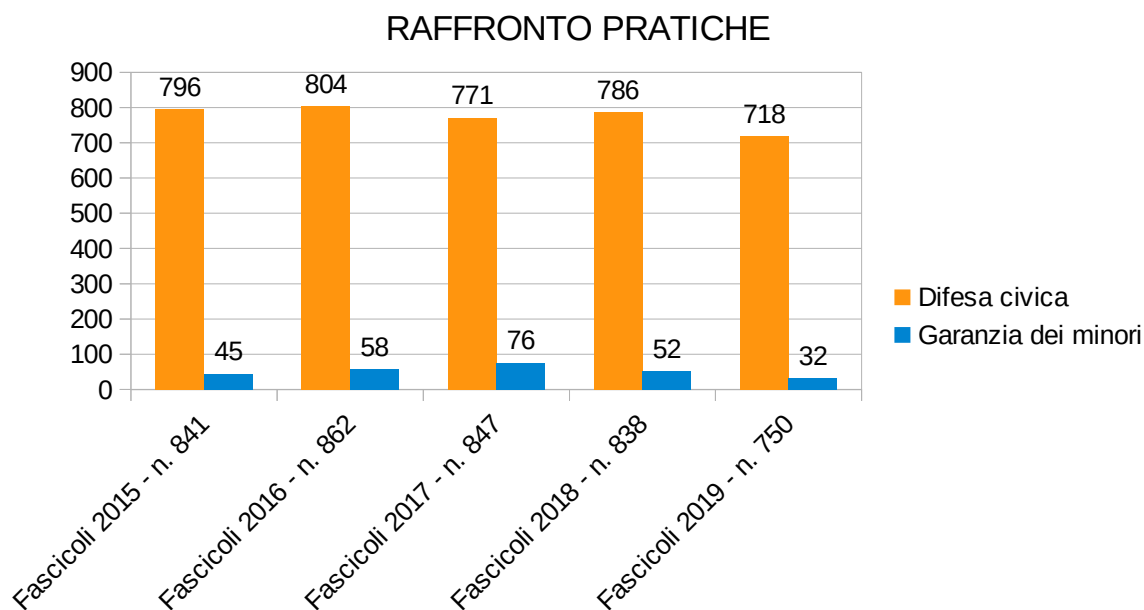
In buona sostanza, questa opportunità di fornire consigli su materie *extra ordinem* costituisce un fattore di elasticità operativa attraverso cui è possibile offrire un valido ausilio ai cittadini, che a volte rischiano di avere una visione distorta o semplicemente parziale delle proprie ragioni. Ciò consente, ad es., di evitare l'avvio di defatiganti contenziosi, spesso ingiustificati, e di arginare – attraverso la formulazione degli argomenti giuridici del caso – le tendenze litigiose e le condotte socialmente critiche che conseguono al convincimento di poter vantare posizioni giuridiche da imporre ad altri consociati: sia quando queste pretese siano infondate, sia quando le stesse risultino quantomeno significativamente dubbie.

Si è ritenuto opportuno, concludendo questi brevi cenni preliminari, affrontare sinteticamente gli aspetti sopra richiamati, per evitare che una visione esclusivamente formale dell'attività della difesa civica finisca per oscurare profili spesso ignoti o non debitamente compresi da chi valuta questa attività da un'angusta angolatura prospettica, limitata a cogliere i dati oggetto di riscontro esterno. Gli aspetti esaminati rappresentano, infatti, componenti, spesso misconosciute, eppure molto rilevanti, di una difesa civica che intenda essere effettiva, efficace, oltretutto socialmente utile.



Del tutto coerente con tale linea interpretativa del ruolo "attivo" del Difensore civico si pone il recente dibattito sull'"Ombudsman", che riconosce in tale figura un'autorità di garanzia extragiudiziale dei diritti umani degli amministrati, chiamata a svolgere, oltre ad una funzione di "advocacy", cioè di difesa tecnica degli amministrati, un ruolo di mediazione tra Amministrazione e cittadini, al fine di superare incomprensioni e criticità, favorendo una partecipazione attiva dei cittadini alla vita pubblico-amministrativa dell'Ente (T.A.R. Firenze, sez. I, 25.01.2005, n. 275). Né pare irrilevante, in un contesto di spiccata valorizzazione dell'istituto della difesa civica a supporto del cittadino, l'intervento del legislatore statale (legge 24/2017 cd. legge Gelli-Bianco) che, nel campo specifico della responsabilità medica, ha previsto che ciascun soggetto destinatario di prestazioni sanitarie possa adire gratuitamente il Difensore civico - laddove le Regioni e le Province autonome abbiano ad esso affidato la funzione di garante per il diritto alla salute - in relazione alla segnalazione di disfunzioni del sistema dell'assistenza sanitaria o di danni da *malpractice* medica od ospedaliera (art. 2, comma 3).

### 1.3 Dati statistici



<b>COMUNITA'</b>	<b>FASCICOLI PER SEDE DI RACCOLTA</b>	<b>%</b>
COMUNITA' DELLA VALLE DI NON	6	0,80
COMUNITA' DELLA VALLAGARINA	41	5,47
COMUNITA' DELLE GIUDICARIE	17	2,27
COMUNITA' ALTA VALSUGANA E BERSNTOL	2	0,27
COMUN GENERAL DE FASCIA	9	1,20
COMUNITA' ALTO GARDA E LEDRO	31	4,13
COMUNITA' VALSUGANA E TESINO	8	1,07
COMUNITA' ROTALIANA-KÖNIGSBERG	0	0
COMUNITA' TERRITORIALE DELLA VAL DI FIEMME	9	1,20
COMUNITA' DELLA VALLE DI CEMBRA	0	0
COMUNITA' DELLA VALLE DI SOLE	10	1,33
COMUNITA' DEL PRIMIERO	2	0,27
COMUNITA' DELLA VALLE DEI LAGHI	3	0,40
TERRITORIO VALLE DELL'ADIGE*	612	81,60
MAGNIFICA COMUNITA' DEGLI ALTIPIANI CIMBRI	0	0
<b>COMUNITA' DELLA PAGANELLA</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
<b>TOTALE</b>	<b>750</b>	<b>10</b>

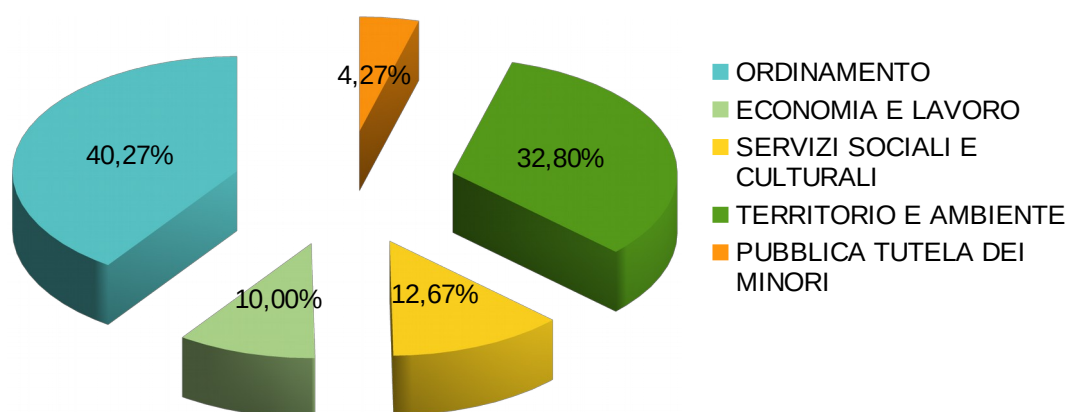
<input type="checkbox"/>	Enti convenzionati
<input checked="" type="checkbox"/>	Enti non convenzionati

\*il prospetto comprende per ragioni di rilevazione statistica il territorio Valle dell'Adige ancorchè non costituisca comunità

<b>MODALITA' DI ATTIVAZIONE DELLA RICHIESTA D'INTERVENTO - 2019</b>	<b>NUMERO</b>
per appuntamento	527
per via telefonica	5
per posta ordinaria o fax	8
per posta elettronica	198
per attivazione d'ufficio	12
<b>TOTALE</b>	<b>750</b>

<b>ESITO DEI FASCICOLI ARCHIVIATI NEL 2019</b>				
	<b>Scritto/Verbale</b>		<b>Info Ufficio</b>	
informazioni	348	73,32 %	457	100,00 %
favorevole	93	19,54%	0	0,00 %
negativo	18	3,78 %	0	0,00 %
mancata risposta	16	3,36 %	0	0,00 %
<b>TOTALE FASCICOLI</b>	<b>475</b>	<b>100,00 %</b>	<b>457</b>	<b>100,00 %</b>

## CASI TRATTATI - MATERIE



TEMPI DI RISPOSTA ALLE RICHIESTE DI INTERVENTO SCRITTO - 2019	%	Numero
fino a 15 giorni	34,4	155
1 mese	17,8	80
2 mesi	19,12	86
3 mesi	9,12	41
più di 3 mesi	14,67	66
mancata risposta	4,89	22
<b>TOTALE</b>	<b>100,00</b>	<b>450</b>



## PARTE SECONDA - ATTIVITÀ ANNO 2019 – CASI TRATTATI

### 2.1. *Premessa*

In via preliminare, prima cioè di entrare nel dettaglio delle attività svolte nel corso del 2019, è forse opportuno anticipare che, anziché attuare una suddivisione degli argomenti trattati per materia, individuando i singoli settori di intervento, quale ad es. il settore dei tributi, quello della sanità, dell'edilizia abitativa, ecc., è parso più proficuo proporre una casistica, non certo esaustiva, incardinata in via preminente su una verifica del rispetto dei principi generali dall'attività amministrativa; in via preminente, si è detto, ma non esclusiva, considerato che alcuni casi specifici sono parsi meritevoli di attenzione a prescindere da questi criteri.

Ora, l'opzione in parola è finalizzata a sottolineare più che le problematiche relative ai singoli settori - che peraltro vengono comunque esaminati - le macrocriticità di fondo del modo di operare delle PPAA, o persino del sistema. Ciò nel convincimento che un lavoro effettuato *in apicibus*, e cioè appunto sui principi e sulla loro corretta declinazione, consente di trascendere il caso concreto e rivelarsi più utile di una trattazione puntuale dei casi trattati.

Il singolo procedimento, e cioè il caso concreto, rappresenta in quest'ottica un elemento utilissimo, ma in definitiva strumentale al fine di rendere chiari i concetti, più ampi, su cui si focalizza l'attenzione di questo resoconto.

Le linee operative suggerite vanno, pertanto, intese come applicabili non solo con riguardo ai settori puntualmente trattati, ma anche e soprattutto trasversalmente, coinvolgendo altre fattispecie che non si è ritenuto opportuno illustrare al fine di non appesantire eccessivamente la presente trattazione.

I principi che si andranno a declinare, concerneranno fondamentalmente - in un'ottica selettiva per macro aree - i profili della trasparenza dell'azione amministrativa, la motivazione degli atti amministrativi, l'applicazione ai soggetti parapubblici delle regole essenziali di diritto amministrativo, laddove gli stessi svolgano un'attività di interesse pubblico, ecc.

L'analisi proposta, concludendo questa prolusione, prenderà il suo avvio proprio dal settore parapubblico, non, ovviamente, per ragioni assiologiche, ma in maniera molto più concreta per il fatto che la natura ibrida degli enti che operano a cavallo fra il diritto privato ed il diritto pubblico sembra propiziare condotte che più facilmente deviano dal rispetto dei principi generali.

## 2.2 *Le attività dei soggetti parapubblici*

La complessità della Pubblica Amministrazione ed il processo in atto ormai da svariati decenni di privatizzazione di larghi settori di attività che un tempo venivano più spesso svolte a livello amministrativo, hanno comportato l'insorgere di un inestricabile nodo di Gordio in cui questioni di diritto pubblico si trovano frammiste a questioni di diritto privato.

Il tema è noto, viene affrontato comunemente dalle trattazioni di diritto amministrativo, ma proprio per la sua complessità non sono agli atti soluzioni organiche, salvo che per aspetti specifici, di cui si parlerà - con riguardo segnatamente alla trasparenza - nel prosieguo.

In parte potremmo dire che questo modulo operativo risulta fisiologico in un contesto in cui la struttura amministrativa, considerata la mole di attività da svolgere, opera più adeguatamente dotandosi - per così dire *a latere* - di strumenti più agili per lo svolgimento delle proprie funzioni.

Sotto altri profili si rivela però problematico coniugare la libertà, e più in generale i metodi funzionali consentiti dal diritto privato, con le esigenze di imparzialità, obiettività, trasparenza, ecc., del diritto pubblico.

Senza dimenticare che vi sono enti la cui classificazione è ancora più complessa della *summa divisio* che solitamente si fa in questi casi.

Va detto che da questo punto di vista lo stesso ordinamento non è organicamente compiuto, in quanto vi sono ampi settori privi di una disciplina normativa strutturata: si tratta appunto dei settori che vengono qui definiti parapubblici e che sono rilevanti, ai fini della difesa civica, nella misura in cui, a dispetto di una natura formalmente privata dei soggetti in parola, la PA contribuisca in misura significativa, quando non decisiva, alla loro esistenza, alla loro operatività, in un contesto in cui rileva una macroscopica "atipicità" degli enti pubblici. Del resto, come evidenziato dalla giurisprudenza amministrativa, nel corso degli ultimi anni la nozione di ente pubblico si è progressivamente "frantumata" e "relativizzata" (Consiglio di Stato, sez. VI, 26.05.2015, n. 2660), affermandosi nel contempo una nozione dinamica, funzionale e cangiante. E' "dinamica", nel senso che uno stesso soggetto giuridico può vedersi nel corso del tempo dapprima riconosciuto come ente pubblico e successivamente vedersi sottratta tale qualifica (o viceversa); è "cangiante", nel senso che, in un dato momento storico, uno stesso soggetto può esser considerato ente pubblico con riferimento solo a talune attività ed a determinati istituti; è "funzionale", nel senso che l'ente pubblico potrà realmente esser considerato tale solo ove venga in evidenza la sua specifica attitudine pubblicistica. Secondo la giurisprudenza la natura pubblica o privata di un soggetto sarebbe da correlare non tanto alla forma rivestita (ente o società), bensì alla natura

pubblicistica dello scopo perseguito e delle risorse utilizzate per svolgere l'attività, con la conseguenza che, in presenza di tali requisiti, un ente, anche laddove assuma la forma societaria, deve considerarsi pubblico, con effetti sul regime delle responsabilità (*ex multis* Corte dei conti, sez. regionale di controllo per la Lombardia, 18 ottobre 2007, n. 46). Del resto "*ai fini dell'identificazione della natura pubblica di un soggetto la forma societaria assume veste neutrale ed il perseguimento di uno scopo pubblico non è di per sé in contraddizione con il fine societario lucrativo, descritto dall'art. 2247 c.c.*" (Consiglio di Stato, sez. V, 03.09.2001, n. 4586).

L'argomento è potenzialmente sterminato ed eterogeneo, come anticipato, per cui non ha senso tentare di effettuarne una ricostruzione sintetica.

La nozione di soggetto parapubblico qui proposta, dunque, non costituisce una nozione codificata, ma piuttosto un'opzione definitoria che si impiega convenzionalmente, al fine di consentire di individuare, sia pur con ampi margini di approssimazione, il settore oggetto di queste considerazioni.

### **2.2.1 Consorzi di miglioramento fondiario**

Un istituto che merita un approfondimento al fine di comprendere talune delle problematiche che possono sorgere in queste terre di mezzo, per così dire, del settore parapubblico, è quello dei consorzi di miglioramento fondiario, istituto che, in larghissimo anticipo sulle tendenze evolutive dell'ordinamento odierno, presentava già fra gli anni '30 e '40 del secolo scorso caratteristiche rilevanti ai presenti fini.

I consorzi di miglioramento fondiario costituiscono in effetti un tema sistematicamente all'ordine del giorno ed una fonte costante di controversie: ora attuali, ora potenziali.

Si dice potenziali in quanto benché il Difensore civico abbia spesso occasione di esaminare fattispecie in materia consortile, in numerose circostanze non vengono effettuati interventi formali, essendo sufficiente studiare il caso concreto ed illustrarne ai cittadini la regolamentazione, per esaurire - grazie appunto alle informazioni fornite - il procedimento.

Ebbene, dal punto di vista giuridico i consorzi - nella misura in cui non siano operativi come persone giuridiche pubbliche - rientrano formalmente nella materia privatistica; eppure risultano al contempo connotati da un'impronta non trascurabile di diritto pubblico.

Alcuni profili della disciplina di settore sono farraginosi, ma la componente pubblicistica di questo istituto, ora teoricamente operativo appunto come soggetto pubblico, quale consorzio di bonifica (art. 862 c.c. cit.), ora, più spesso, come soggetto privato (art. 863 c.c.), è evidente sotto molteplici profili.



Partendo dall'*incipit*, va infatti segnalato che non vi è libertà di appartenere o non appartenere al consorzio ritualmente istituito con procedimento caratterizzato da profili pubblicistici, in quanto con deliberazione della Giunta provinciale viene formalizzata l'approvazione del relativo statuto. Una volta definito il perimetro e costituito il consorzio stesso, si rientra nel novero dei consorziati, con tutto ciò che ne consegue.

Le attività di miglioramento fondiario di carattere privatistico vengono, inoltre, sovvenzionate, e questo è un aspetto di assoluto interesse, in misura percentuale elevata dalla Provincia, che finisce, così, per costituire il motore stesso del sistema consorziale.

La quota di somma residua dovuta da parte dei consorziati per le opere stesse, può poi essere recuperata con forme coattive dal consorzio e costituisce un onere reale.

Onere reale significa che questo onere grava sul terreno, al punto che lo stesso può essere espropriato nel caso in cui il proprietario non paghi il proprio debito.

Chiaramente i problemi più gravi si pongono non tanto là dove le somme dovute siano modeste, quanto nei casi in cui, eseguendosi importanti opere consorziali, le somme pretese dai consorzi nei riguardi dei consorziati siano ingenti.

Più precisamente, la ripartizione delle spese suscita inevitabili controversie in quanto gli agricoltori - tendenzialmente professionisti, o quantomeno iscritti alla seconda sezione dell'archivio provinciale delle imprese agricole - che coltivano settori significativi del perimetro consorziale e ne traggono degli utili, sono comprensibilmente interessati all'esecuzione di opere considerevoli ed onerose. Al contrario, altri consorziati si trovano a dover subire esborsi significativi per attività che, pur migliorando oggettivamente il contesto dell'area di riferimento, non presentano per loro alcun interesse attuale, ma un peso.

La già menzionata appartenenza al consorzio, impedisce inoltre di sottrarsi alle spese uscendo unilateralmente dal consorzio stesso.

A riprova dell'esistenza di un labile confine fra i profili pubblicistici e quelli privatistici della materia, non si deve dimenticare che la Provincia dispone di poteri anche nei riguardi dei consorzi di miglioramento fondiario; eppure al contempo ne fornisce un'esegesi restrittiva - connessa invero alla natura privata di tale istituto - che, ad avviso del Difensore civico, non consente di incidere in maniera adeguata sul settore in questione (v. in part. Capo VIII, l. p. n. 9/2007).

L'inquadramento proposto, per quanto essenziale e pertanto inevitabilmente incompleto fornisce, dunque, un indirizzo per individuare a grandi linee la commistione delle antinomiche componenti giuridiche che caratterizzano questo ramo del diritto.

Un caso concreto varrà a sostanziare più icasticamente i problemi in esame.

Ebbene, in una vicenda sottoposta all'attenzione del Difensore civico è sorta una controversia fra un consorziato non interessato ad un'opera ampiamente finanziata dalla PAT - ma comunque gravosa anche per i consorziati - finalizzata all'irrigazione di fondi consorziali.

Il consorziato, declinando i principi privatistici che pure in misura non esclusiva reggono la materia, chiedeva quale fosse il suo obbligo di partecipare alle spese dell'impianto irriguo.

Sul fronte opposto, il consorzio intendeva costringere il privato a portare il sistema irriguo ed a farlo operare sino all'interno del suo fondo.

Venendo alla questione di principio, senza dilungarsi sul dettaglio delle interlocuzioni intercorse, il Difensore civico ha ricordato al cittadino che le opere cui il consorziato non può sottrarsi, sono quelle "comuni" (art. 863 cc). D'altronde è l'etimologia del termine stesso "consorzio" - sostanzialmente: sorte comune - che comprova in maniera pregnante come, consorzialità ed individualità siano due concetti lessicalmente e giuridicamente ben distinti.

Sotto questo profilo, per quanto il cittadino sia libero, nel merito, di criticare siffatti criteri impositivi, su un piano giuridico non ha molto senso - fra l'altro anche in considerazione del costo di un contenzioso - opporsi alle determinazioni consorziali adottate in maniera formalmente corretta.

Poiché, però, altro è l'opera consorziale - e cioè, principalmente, il sistema idrico comune, idoneo a servire i fondi compresi nel perimetro consorziale -, altro sono i fondi privati, il Difensore civico aveva chiesto di comprendere in forza di quale titolo si pretendesse non solo di creare il sistema comune di irrigazione, ma anche di "entrare" nel fondo del consorziato per la realizzazione in quel contesto di un impianto secondo criteri collettivistici, che, in astratto, non apparivano congrui all'interno di una proprietà esclusiva.

In tal modo infatti si finiva per imporre al privato stesso un'opera non consorziale, ma particolare, non voluta, e persino soggettivamente - non oggettivamente - inutile. Inutile, ad es., là dove il consorziato adotti delle coltivazioni per cui di regola sia più razionale - in termini costi/benefici - non utilizzare sistemi irrigui; o, ancora, quando il fondo sia incolto e non vi sia alcuna intenzione o prospettiva di lavorarlo.

L'istante aveva fra l'altro prodotto al Difensore civico una nota in cui il consorzio ventilava azioni legali per cifre importanti nei confronti di chi non avesse provveduto alla collocazione delle ali gocciolanti nei fondi privati.

Le risposte pervenute da consorzio e Provincia non hanno affrontato i problemi sollevati.

Come prima deduzione, gli enti interpellati, mentre veniva ribadita la natura privatistica del consorzio, hanno specificato che la scienza agronomica riconosce l'utilità dell'irrigazione. Il che è un'ovvietà.

L'obiezione però era un'altra, come già detto: si può estendere la nozione di attività consorziale ad opere interne a fondi privati, in cui oltretutto si sarebbe installato l'impianto non per farne uso, bensì per effetto di una costrizione?

Seconda ed ultima obiezione significativa pervenuta - questa di natura giuridica, e non fattuale - concerneva i criteri regolamentari provinciali di erogazione dei contributi stessi: i criteri prevedevano infatti, è stato obiettato, che per fruire dei benefici in parola sarebbe stato necessario procedere all'installazione del sistema irriguo anche all'interno dei campi privati.

Che fossero state fissate delle condizioni per ottenere il contributo, non era peraltro controverso, né incideva sul quesito posto: ammesso infatti il principio per cui il contributo viene concesso se i singoli fondi si dotano del sistema irriguo, ciò non interferisce necessariamente sulla libertà del singolo di non installare l'impianto irriguo all'interno del proprio terreno privato.

Il presupposto per attribuire il contributo provinciale - attuare le connessioni individuali - è cioè un aspetto giuridico differente rispetto a quello di trasformare una scelta individuale in un obbligo consorziale.

I due piani in esame sono indubbiamente distinti ai fini giuridici, benché operativamente connessi.

In assenza, dunque, di una risposta che potesse effettivamente definirsi tale, il Difensore civico, attesi i suoi poteri di bonaria composizione della vertenza, ha fornito all'istante le sue valutazioni critiche conclusive, prendendo atto, suo malgrado, delle indicazioni pervenutegli.

Al di là del caso concreto, il problema di principio che in ogni caso persiste da sempre, se così si può dire, è quello di garantire controlli più rigorosi, sul piano pubblicistico, in fattispecie quale quella qui considerata.

La possibilità di attuare questi controlli, evitando contrapposizioni in vari casi poco sensate, sarebbe comunque radicabile, dal punto di vista giuridico, fra l'altro, nelle condizioni che la PA può fissare per l'erogazione dei contributi a favore dei consorzi, così recuperandosi in maniera esplicita e con la debita chiarezza - per altra via - la componente giuspubblicistica di questa materia, componente insita nel sistema ma non adeguatamente espressa.

Il che servirebbe a conferire più nitidamente poteri e responsabilità alla PA medesima, riducendo i margini di controversie che spesso i consorzi si limitano a porre formalmente su un piano privatistico, facendo surrettiziamente leva, al contempo, sul diritto pubblico, con l'adottare argomentazioni non sempre congrue, che il cittadino vive, *de relato*, sentendosi oggetto di vessazioni da parte della stessa Pubblica amministrazione.

Si è poc'anzi visto, infatti, come i criteri, definiti dalla Provincia, di concessione dei contributi siano stati richiamati al fine di fornire maggiore coerenza all'opera in discussione.

Sul piano degli avvenimenti concreti, si verifica inoltre - lo si è constatato - che fra i cittadini interessati a volte solo poche persone, o più spesso solo singoli individui, si oppongono a siffatti procedimenti, mentre altri, pur ritenendosi torteggiati, tendono ad accettare pretese ritenute non condivisibili, per timore delle conseguenze fattuali e giuridiche prospettate come conseguenza della loro opposizione.

Queste capitolazioni silenziose, che in quanto tali restano ufficialmente ignote, se da un lato restituiscono un'immagine esteriore poco critica di simili vicende, dall'altro rischiano di creare invece un sentimento carsico di malcontento e sfiducia, anche istituzionale, che in ultima analisi incide sull'immagine stessa che i cittadini si rappresentano della gestione della cosa pubblica.

### **2.2.2 La trasparenza delle Aziende di Promozione Turistica**

Il tema della trasparenza delle attività di rilevanza pubblicistica è noto, nelle sue grandi linee, anche ai non addetti ai lavori, e merita di essere oggetto di specifici approfondimenti in quanto si può rivelare peculiarmente delicato soprattutto in contesti a tratti discutibili; o forse, meglio, in aree grigie in cui sia più agevole reperire argomenti di varia natura - fattuale e giuridica - per negare ai richiedenti l'accesso agli atti.

Il procedimento che di seguito si andrà ad illustrare, appare particolarmente significativo per l'intreccio di questioni utili sia a chiarire la posizione che il Difensore civico ha ritenuto corretta dal punto di vista ordinamentale, anche in altre analoghe situazioni, sia per illustrare in termini di rilevanza casistica - e dunque d'interesse dal punto di vista operativo - situazioni, obiezioni, argomenti che possono caratterizzare il tema, appunto, della trasparenza, sia infine, e soprattutto, per proporre soluzioni tese a garantire una più autentica trasparenza nella gestione di attività di pubblico interesse.

Questa, dunque, la materia del contendere: un imprenditore interessato a partecipare a mercatini turistici organizzati da un'APT, era stato escluso dal novero dei partecipanti, nel contesto di una procedura concorsuale, pur avendo partecipato alla stessa manifestazione in epoca pregressa.

L'istante intendeva, pertanto, verificare in termini comparativi le ragioni di tale esclusione: per questa ragione aveva, dunque, richiesto l'accesso agli atti sulla cui base era stata formata la graduatoria.

Si è così sviluppato un contraddittorio con l'intervento del Difensore civico, contraddittorio in cui l'unica risposta informale pervenuta dall'APT è stata francamente ritenuta inadeguata; mentre un Comune, che aveva partecipato alla procedura in questione, e la Provincia – coinvolta in relazione a profili che, ad avviso del Difensore civico, ne giustificavano il coinvolgimento – avevano proposto anch'essi argomenti per escludere o almeno per minimizzare la portata della propria competenza.

Oltre al contraddittorio scritto - scarno - è stato, comunque, possibile integrare, in occasione di confronti verbali e grazie ad altri elementi acquisiti nel corso del procedimento, il quadro complessivo, ai fini di una sua più compiuta comprensione.

A ciò si aggiunga che, oltre ai rapporti intercorsi con il Difensore civico, erano agli atti interventi formali del medesimo richiedente ed altri dati che, comunque, in definitiva, hanno consentito una ricostruzione adeguata della vicenda.

In via preliminare, dal punto di vista giuridico si fa presente che la normativa qui applicabile è contenuta nella l.p. n. 23/1992, oltreché nella l. n. 241/1990, la quale avendo sviluppato con maggiore completezza, in progresso di tempo, i criteri di trasparenza vigenti nell'ordinamento nazionale, è intervenuta a colmare le lacune della legislazione locale laddove non adeguata. In particolare si segnala un principio cardine della materia, che è stato richiamato anche nel procedimento in esame: le regole nazionali di settore costituiscono i livelli essenziali delle prestazioni di cui all'art. 117, comma 2, lett. m) della Costituzione (art. 29 legge n. 241/1990).

Si rammenta, poi, che costituisce "documento amministrativo", ogni rappresentazione grafica, fotocinematografica, elettromagnetica o di qualunque altra specie del contenuto di atti, anche interni o non relativi ad uno specifico procedimento, detenuti da una Pubblica Amministrazione e concernenti attività di pubblico interesse, indipendentemente dalla natura pubblicistica o privatistica della loro disciplina sostanziale; (art. 22 legge 241/1990, art. 32 l.p. 23/1992).

Si deve, infine, ricordare che la nozione di Pubblica Amministrazione va qui intesa in senso allargato, ricomprendendo essa anche i soggetti di diritto privato, limitatamente alla loro

attività di pubblico interesse disciplinata dal diritto nazionale o comunitario (art. 22, comma 1, lett. e), legge 241/1990).

Questo concetto è già declinato in maniera adeguata dal punto di vista normativo, ma può essere utile rammentare che, secondo la giurisprudenza di Palazzo Spada, la nozione di *“Pubblica amministrazione”* si estende *“anche ai soggetti privati tout court, laddove l’attività da questi posta in essere risulti genericamente di “pubblico interesse”*. Ne consegue che, in tema di accesso ai documenti amministrativi, è sufficiente che un soggetto di diritto privato ponga in essere un’attività che corrisponda ad un pubblico interesse, perché lo stesso assuma la veste di *“Pubblica amministrazione”* e, come tale, sia assoggettato alla specifica normativa di settore” (Cons. Stato, Sez. V, 7.10.2013, n. 4923).

I profili normativi e giurisprudenziali appena accennati sono di assoluta rilevanza - è opportuno sottolinearlo - in quanto consentono di impostare un ragionamento generale, trascendendo, come è nello scopo tendenziale di questa relazione, il caso concreto, ed individuando principi che valgono a 360° in tutte le numerose fattispecie analoghe a quella in trattazione.

Venendo ora al piano dei fatti, si deve rimarcare che l'APT, sia pur solo informalmente, non aveva negato il diritto alla trasparenza: anzi, lo aveva ribadito più volte, sia proponendo la soluzione di seguito illustrata, sia ufficiosamente certificando una certa qual condivisione sostanziale, parrebbe, dell’esegesi del Difensore civico.

L’istante, in sintesi, contestava all’APT di essersi sentito offrire l’opportunità - comunque inadeguata - di leggere la documentazione del caso previa sottoscrizione di un impegno di riservatezza. Nell’immediato non aveva accettato tale proposta; rammentava poi di non aver, comunque, ottenuto materialmente la documentazione richiesta; di aver potuto, peraltro, interloquire verbalmente con l’Azienda stessa, ottenendo infine elementi di giudizio propostigli oralmente, elementi che a suo avviso, in ogni caso, non giustificavano la sua esclusione dalla graduatoria.

L’intervento del Difensore civico ha dato luogo a due ordini di risposte: l’uno ufficiale; l’altro verbale.

Ebbene, la Provincia ha ritenuto di essere incompetente in quanto la specifica manifestazione in parola non aveva ottenuto sussidi provinciali, e le AAPPTT, pur contemplate dalla legislazione provinciale, sono soggetti privati.

Il Comune, rispondendo all’istante, ha messo in dubbio la richiesta trasparenza con argomenti non strettamente pertinenti, ad avviso del Difensore civico, ma lasciando in ogni caso

aperta una possibilità a sviluppi procedurali che però sono in seguito mancati, stando alle indicazioni dell'istante.

L'APT, cui in ultima analisi competeva la decisione sulla richiesta di accesso, non ha fornito risposte ufficiali, ma in seguito ad un secondo intervento scritto di questo ufficio ha preferito piuttosto anticipare telefonicamente conclusioni che, comunque, non sono mai pervenute formalmente.

Decorso, dunque, un certo lasso di tempo, quando ormai era parso chiaro che ben difficilmente sarebbe stata fornita una risposta ufficiale, è stato giocoforza indirizzare una conclusione argomentata all'indirizzo dell'istante sulla base degli atti e degli elementi assunti anche a livello informale, chiudendo - qualche tempo dopo - il procedimento con esito negativo.

Ora, ad avviso del Difensore civico, oltre alle premesse giuridiche e fattuali surriferite, si doveva considerare che se l'APT è in effetti un soggetto privato che aveva svolto attività con danaro "proprio" - così, almeno, è stato riferito -, è altresì vero che la questione si poneva, comunque, in termini più articolati. L'azienda risultava infatti fortemente partecipata dagli enti pubblici che erano stati coinvolti nel procedimento, attraverso un sistema di partecipazioni dirette ed indirette. Ma questo è un dato che può variare nel tempo.

Più importante è semmai il fatto che le aziende in parola costituiscono entità di rilevanza pubblica, previste dalla l.p. n. 8/2002, in cui si individua l'APT quale soggetto che svolge e concorre a svolgere attività di promozione turistica del territorio (v. in particolare capi II e III l. cit.).

I mercatini in discussione si tenevano, inoltre, su suolo pubblico, per cui si doveva considerare che, notoriamente, il commercio su aree pubbliche è soggetto a criteri di diritto pubblico: di trasparenza, di regole specifiche in tema di assegnazione delle aree, ecc..

Senza alcuna pretesa di completezza si consultino poi la l. p. n. 17/2010 sul commercio (artt. 1, c. 1, lett. a) ed h); 14-18; 45; 63; 64), nonché le relative norme attuative ed i regolamenti comunali di settore, al fine di avere un quadro generale, almeno a macro-linee, di quanti e quali siano gli interessi di diritto pubblico che caratterizzano l'intera materia in esame, e non solo, dunque, la fattispecie degli specifici mercatini, per così dire, turistici.

Declinando, dunque, i principi generali e particolari di trasparenza del mercato, di libertà di concorrenza, di oggettività nell'assegnazione dei posti su suolo pubblico, di promozione del territorio, ecc., stabiliti nella legislazione sul commercio, congiuntamente alla specifica funzione di peculiari mercatini che rappresentano e qualificano anche sull'esterno la nostra realtà locale, nonché valutate le disposizioni di cui alla l. p. n. 8/2002, non si riteneva assolutamente che

potessero essere elusi - attraverso il filtro di un gestore libero di rendere opaco il procedimento - gli specifici principi di trasparenza (accesso agli atti) connessi all'interesse pubblico qui brevemente tratteggiato.

Come anticipato, anche l'APT, interloquendo telefonicamente con questo ufficio, aveva dichiarato di voler essere trasparente, pur ribadendo di essere un soggetto privato e implicitamente facendo resistenza ad una consegna degli atti attraverso un percorso argomentativo che non era parso del tutto coerente.

La principale obiezione che a questo punto era stata sollevata, concerneva la *privacy* degli altri concorrenti nella procedura di assegnazioni dei posti.

Si era pertanto obiettato che *cum-currere* significa correre assieme e che, per evitare, dunque, una concorsualità fittizia, era giocoforza garantire la trasparenza della documentazione procedimentale richiesta dai concorrenti, documentazione senza la quale non era possibile effettuare delle comparazioni e comprendere se la formazione della graduatoria fosse stata o meno imparziale.

In quella circostanza l'Azienda aveva espresso la volontà - positivamente, questo va ammesso - di esibire al Difensore civico gli atti in questione, ma si era dovuto ovviamente replicare che una tale presa in visione sarebbe stata in ogni senso insufficiente, ed oltretutto non congrua in quanto gli atti andavano semmai esibiti al richiedente. Senza, inoltre, dimenticare che era stato chiesto un accesso con estrazione di copia, e non una mera, estemporanea esibizione di atti.

Per un'adeguata e ponderata valutazione della fattispecie, dunque, era chiaro che l'istante avrebbe dovuto ottenere materialmente i documenti in parola.

In ordine, infine, al fatto che gli atti della graduatoria in discussione rientravano nell'ambito dell'attività di interesse pubblico, si specifica che - oltre al quadro già descritto - gli stessi criteri pubblicistici adottati (procedura concorsuale, graduatoria, ecc.) indirizzavano verso una conclusione positiva circa il diritto di accesso.

Le regole di settore non risultavano, infatti, modellate sulle libere procedure di individuazione dei partecipanti caratteristiche del diritto privato; al contrario, erano improntate a criteri più tipici di un'ottica pubblicistica: criteri selettivi di oggettività, di imparzialità, di attuazione del marketing turistico territoriale, di valorizzazione e promozione della realtà locale, in implicita coerenza con la citata legislazione.

Il Comune stesso - a sua volta adottando argomentazioni difficili da compatibilizzare con la posizione assunta in linea sostanziale - aveva ufficialmente riconosciuto che si era gestita una procedura secondo i predetti criteri di obiettività e trasparenza, con la partecipazione della medesima Amministrazione comunale. Quest'ultima aveva, infatti, esercitato ufficialmente un ruolo



attivo nella procedura, contribuendo al controllo della correttezza della selezione attraverso la persona dello stesso dirigente comunale competente per materia, attivo in seno alla commissione valutatrice.

Avviando questo ragionamento alla sua conclusione, va dunque detto che il procedimento avrebbe in ogni caso richiesto la disponibilità dell'APT ad un vero confronto. Confronto che verbalmente vi è stato, ma che, come detto, documentalmente è mancato. A ciò si aggiunga, infine, il profilo più critico di tutta la materia, che non concerne tanto le AAPPTT, quanto più in generale tutto il settore che potremmo definire parapubblico.

In queste realtà di confine fra il pubblico ed il privato, spetterebbe in effetti all'Ente pubblico stesso definire con maggiore chiarezza il rispetto di taluni principi essenziali, fissando criteri ben precisi da applicarsi a soggetti che, pur qualificandosi come privati, svolgono attività di interesse pubblico nella vasta area grigia tipica di questo settore, sottraendosi a trasparenza, verifiche sull'oggettività del proprio operato, sul rispetto delle regole di imparzialità, ecc..

E' vero - lo si è visto - che il principio di trasparenza è, comunque, desumibile dall'ordinamento, ma è, altresì, certo che prevedendone espressamente l'operatività nel caso specifico di enti formalmente di diritto privato, ma al contempo caratterizzati da una serie di indici che ne comprovano la contestuale rilevanza pubblicistica, si taglierebbe più agevolmente il corso di obiezioni, deduzioni e repliche tese a misconoscere l'obbligo in discussione.

Come mera ipotesi di lavoro, si consideri che l'adozione di regolamenti - sia pure interni - per disciplinare in senso pubblicistico specifici aspetti di queste realtà connotate da una forte presenza di interessi pubblici e, spesso, di danaro pubblico - anche attraverso il filtro di società commerciali partecipate - contribuirebbe a chiarire i rapporti in discussione, oltretutto a dimostrare, in positivo, la volontà di tutelare un interesse effettivo della parte pubblica, che è ora mediamente, ora direttamente presente in tali contesti.

Ovviamente i profili regolamentari in questione non potrebbero essere ultranei e dovrebbero, dunque, operare nei soli settori di rilevanza pubblicistica, in sostanziale simmetria con la legislazione vigente.

Né si dimentichi, infine, che previsioni esplicite sugli obblighi di tali soggetti, costituirebbero un ammonimento utile a chi non abbia dimestichezza con sottili ragionamenti giuridici. In tal modo si renderebbero invero esplicitamente edotti i gestori di tali attività del fatto che, pur essendo essi stessi soggetti privati, poiché la loro opera si svolge in uno snodo che presenta componenti giuspubblicistiche non irrilevanti, comprese appunto partecipazioni attuate con danaro

pubblico, vi è l'obbligo del rispetto di ben specificati principi essenziali, a tutela degli stessi interessi pubblici in gioco.

### **2.2.3 Forme di controllo sulle società erogatrici di servizi pubblici**

La materia dell'erogazione dei servizi che potremmo definire essenziali in senso sostanziale, comporta l'insorgere di criticità anche in considerazione del fatto che l'ordinamento europeo prima, e quello nazionale poi, hanno progressivamente liberalizzato, nei decenni, il settore di riferimento con la conseguenza per cui un servizio, ancorché possa, per l'appunto, essere ritenuto essenziale in senso sostanziale, ha trovato una scarsa corrispondenza sul piano della relativa regolamentazione.

Più in concreto, le società di gestione di vari servizi "essenziali" sono di regola - si dice di regola, in quanto questo principio non vale, segnatamente, sul piano della trasparenza - sottratte al perimetro dei soggetti che in qualche modo si potrebbero ricondurre ad una PA.

Vero è che questo problema si pone da molti anni, in astratto; ma al contempo, nei rapporti gestiti dal Difensore civico, è da poco che - richiamando la propria natura commerciale - si sono distinte società peculiarmente preoccupate di non dover rendere alcun conto dell'erogazione dei servizi in questione alla cittadinanza, rifiutando - benché con criteri alternati - la mediazione della difesa civica, nonostante quest'ultima, come noto, si risolva in un'attività priva di poteri d'imperio. Questo ragionamento non è, peraltro, congruo per tutti gli enti in questione, e ciò va segnalato ad onore di società che, effettuando valutazioni di tipo sostanziale, si sentono comunque legate a criteri giuspubblicistici e rispondono pertanto al Difensore civico dimostrandosi sollecite nell'intervenire nei casi in cui sia evidente l'erroneità di posizioni eventualmente assunte nei confronti dei cittadini-utenti interessati.

Tornando ai profili giuridici suaccennati, va riconosciuto che la materia presentava storicamente delle complessità anche prima delle riforme di liberalizzazione connesse al processo europeo di attuazione del principio di libera concorrenza. Segnatamente, la giurisprudenza riteneva che anche quando la somministrazione di energia elettrica poteva limpidamente definirsi un servizio pubblico essenziale, si dovesse ciononostante contestualmente considerare che il rapporto fra utente finale ed erogatore del servizio stesso fosse un rapporto contrattuale, e cioè un rapporto giuridico regolato eminentemente dal diritto privato (Cassazione, 1990/7159). La materia, in altri termini, era ed è un inevitabile crocevia fra questioni di rilevanza pubblicistica e di rilevanza privatistica.

È, peraltro, indubbio che la surrichiamata liberalizzazione del settore, pur come di consueto motivata e proposta al grande pubblico in termini di nobili intenti - si è parlato di un

mercato libero, più efficiente, in cui è finalmente possibile scegliere l'offerta più vantaggiosa - ha eroso oltremodo i profili di diritto pubblico che, comunque, piaccia o meno, restano rilevanti sullo sfondo.

La ricostruzione dottrinale e giurisprudenziale di questa materia è complessa: non avrebbe dunque senso, e ben difficilmente porterebbe ad esiti di qualche rilievo, ragionare sui vari versanti coinvolti.

Ai presenti fini, in estrema sintesi, nell'ottica del cittadino-acquirente, da un punto di vista giuridico-formale erogazione significa vendita, e vendita significa a sua volta attività commerciale: non servizio pubblico.

Resta vero che al contempo stiamo, comunque, parlando di un servizio di pubblica utilità. In questa prospettiva merita piuttosto accennarsi, incidentalmente, al fatto che in occasione di un procedimento del passato in cui si discuteva di libertà contrattuali, da un lato, e di regolamentazione pubblicistica del settore, dall'altro, questo ufficio ha potuto constatare le difficoltà esegetiche che possono sorgere nel tentativo di compatibilizzare i provvedimenti che caratterizzano la materia. Difficoltà che - e questo è un dato particolarmente interessante - hanno posto la società interlocutrice del Difensore civico, disponibile ad un confronto, ad assumere una posizione basata su una prassi che però quella medesima società non aveva saputo giustificare adeguatamente dal punto di vista giuridico, anche a causa della torrenziale regolamentazione che caratterizza la materia.

Trattandosi di mercato regolamentato, infatti, si crea un intreccio complesso di libertà e di disposizioni dell'Autorità competente in materia di energia elettrica e gas, intreccio che rappresenta un'ottima riprova di quanto sia singolare questa natura ibrida del settore di riferimento. Ciò che in effetti conta in questa disamina, dunque, non è affatto il tentativo di ricostruire l'ordinamento e declinarlo, ma quello di segnalarne le criticità in fattispecie concrete, e di indicarne le possibili soluzioni.

Si espongono dunque segnatamente le difficoltà che il Difensore civico ha potuto rilevare nelle pratiche sottoposte alla sua attenzione nel relazionarsi con società commerciali che, motivando la propria indisponibilità ad un confronto sul fondamento - formalmente ineccepibile - della propria autonomia di diritto privato, si rivelano impermeabili alle richieste dei cittadini-utenti. I problemi sorgono non solo o non tanto quando la controversia insorta abbia carattere puntuale, ma soprattutto quando sia possibile ravvisare - come è avvenuto in un paio di casi recenti - la necessità di affrontare gravi questioni di metodo.

Ebbene, nell'ottica di un miglioramento della gestione della stessa cosa pubblica e degli interessi della collettività, benché si debba prendere atto dei predetti criteri ordinamentali, non è improprio osservare che la nozione di mera "vendita" svilisce - in un contesto poco armonioso - l'anello finale di quello che, in ultima analisi, come già detto, costituisce pur sempre un servizio di pubblica utilità.

Per questa ragione, pur dovendo accogliere l'orientamento formale delle società erogatrici che non intendano confrontarsi con la difesa civica sui gravi ed evidenti problemi evidenziati dai cittadini, il Difensore civico ha ritenuto che quando siano coinvolti profili di interesse pubblico sia doveroso chiamare in causa gli enti territoriali soggetti alla sua competenza, ove gli stessi vantino una partecipazione all'interno delle predette società. Là dove cioè vi sia una correlazione fra servizi di pubblica utilità, enti locali, cittadini-utenti e società erogatrici, si è ritenuto di dover, comunque, garantire l'operatività della difesa civica, bypassando le resistenze di società che non sembrano voler abbandonare condotte per certi aspetti problematiche.

Ora è vero che in questi casi, in linea teorica, vi è la possibilità di rivolgersi all'Autorità giudiziaria. O, ancora, ad autorità di diritto amministrativo (ad es. il Servizio conciliazione clienti energia) che non sempre consentono l'operatività più immediata e peculiarmente incisiva che invece sembra essere riconnessa ad un ricorso al Difensore civico. È, altresì, vero che non dovrebbe essere arduo varare strumenti più agili, più diversificati ed immediatamente operativi a livello territoriale – ove possibile – utili a risolvere la casistica esaminata da quest'ufficio.

La vicenda che si va oggi a segnalare riguarda un'anziana cittadina che si è rivolta allo scrivente Ufficio, facendo presente di aver ricevuto una fattura per la somministrazione di gas caratterizzata da computi del tutto improbabili (oltre che molto onerosi), in quanto difforni, in maniera assolutamente abnorme, rispetto alle cifre del passato.

Con l'aiuto della figlia - senza la quale avrebbe dovuto inesorabilmente recedere - l'interessata ha così affrontato il problema nel corso di varie telefonate successive al numero verde di riferimento, senza ottenere riscontri concreti, salvo l'invito ad indirizzare un'e-mail formale alla società di riferimento. Concludendo, l'istante aveva, pertanto, richiesto di effettuare le verifiche del caso e di provvedere all'annullamento della asserita "bolletta pazza" in questione.

La società, anziché compiere dei controlli - del tutto ragionevoli, data l'oggettività dell'anomalia in parola - aveva risposto sostenendo che non era possibile esaminare l'istanza in questione, in quanto mancava una delega scritta da parte dell'anziana utente, accompagnata dalla copia di un documento di identità. La commissione dell'errore di fatturazione, in ogni caso,

risultava plausibile dallo stesso quadro fattuale agli atti, in quanto la società aveva appena provveduto a sostituire i contatori tradizionali con i contatori digitali, leggibili a distanza. La società aveva, fra l'altro, domandato - ad una persona assolutamente anziana, che inevitabilmente non poteva essere servita in maniera sistematica dalla figlia, residente altrove - l'invio di una fotografia del nuovo contatore con i relativi consumi. La figlia aveva replicato rammentando che per la madre quest'operazione era sostanzialmente impossibile, tanto più che - a suo avviso - tale richiesta era superflua, *“visto che l'apparecchio è stato installato proprio per consentire letture continue ed automatizzate”*.

Consapevole del fatto che la società di riferimento, in un recente passato, si era già formalmente dichiarata una *“società commerciale”* ed aveva fatto inequivocabilmente intendere di non voler più rispondere al Difensore civico, quest'ultimo ha allora avviato un procedimento istituzionale formale, rivolgendosi al Comune in cui risiede la censita *de qua*, Comune che, peraltro, partecipa alla società stessa. Si è, pertanto, provveduto a segnalare nel dettaglio il caso, richiamando la necessità di risolvere non solamente le criticità di merito, ma soprattutto le questioni di fondo, e cioè di principio, di un *“meccanismo”* di erogazione/gestione di un servizio di pubblica utilità che si stava rivelando impermeabile alle richieste dei consociati-utenti.

Non ha senso ripercorrere nei dettagli la sequela dei rapporti intercorsi nel tentativo di risolvere la questione. Si segnalano piuttosto alcuni momenti topici estremamente significativi. Basti dire anzitutto che nel frattempo sono pervenute fatture che davano per assodata la debenza della somma in discussione. Evidentemente non era stato effettuato alcun controllo, per cui richieste, istanze, lamentele dell'interessata e della figlia, erano finite nel nulla.

In ogni caso, ampiamente prima che pervenisse una risposta al Difensore civico da parte del Comune - e comunque a distanza di vari mesi dalle richieste fatte dalle istanti alla società erogatrice - un incaricato del gruppo societario in questione si era recato presso l'abitazione dell'anziana malcapitata, apponendo il sigillo sul contatore del gas, nel cuore del periodo invernale. Il che comprova, lo si ripete, l'assoluta - nonché ardua a credersi - insensibilità dell'erogatore/gestore del servizio ad interlocuzioni, osservazioni ragionevoli, richieste di effettuare verifiche fondate su dati oggettivi ed obiezioni plausibili.

Ma proprio in questa fase *“punitiva”* è finalmente emerso l'errore commesso. La figlia dell'istante ha anzitutto comunicato al Sindaco e al Difensore civico che il tecnico addetto aveva per l'appunto bloccato la fornitura del gas, sigillando il contatore e lasciando l'anziana signora in una situazione a dir poco incresciosa. In quella stessa circostanza, però - pressoché contestualmente

-, un'altra condomina residente nel medesimo stabile aveva richiesto un intervento tecnico di urgenza, in quanto non le perveniva più il gas.

Se ne desume, concludeva per iscritto l'interessata, sollecitando ancora una volta il Comune ad attivarsi, che in occasione del cambio dei contatori era stato effettuato un improvvido incrocio di utenze, per effetto del quale i consumi di un'altra persona, o comunque di altre persone, erano stati addebitati a sua madre. Così, finalmente - pur in assenza di qualsivoglia risposta da parte del Comune - si era passati da un sostanziale disinteresse, ad un interesse di eccezionale portata: in quella circostanza erano stati infatti inviati ben quattro tecnici, come ha riferito la figlia dell'istante, per effettuare i controlli e le operazioni del caso. Svoltasi, dunque, questa fase, è stato sbloccato quantomeno il problema tecnico ed è, così, ripresa la somministrazione del gas a favore dell'anziana istante. Ma non, lo si noti, quello contabile, comunque tutt'altro che irrilevante, anche tenuto conto dell'inesplicabile *modus operandi* del sistema di gestione "*commerciale*" del servizio pubblico in parola, nonché considerato il fatto - non decisivo a questi fini, ma resta opportuno specificarlo - che in questo sistema di connessioni fra società, i profili esecutivi erano di competenza di una società diversa da quella che ha concretamente insistito pretendendo il pagamento qui in esame, con le relative, connesse conseguenze.

La tardiva risposta del Comune al Difensore civico, conteneva in allegato le conclusioni della società, inoltrate al Comune stesso, da cui risultava ufficialmente la commissione di un errore. La vicenda - sviluppatasi agli inizi dell'autunno del 2018 - è peraltro proseguita a lungo, in quanto nonostante il riconoscimento dell'errore la società ha insistito chiedendo all'interessata di corrispondere comunque la somma in discussione.

L'istante ha infatti prodotto, prima della chiusura del procedimento, fatture di fine 2019 ed inizi 2020, che segnavano ancora come formalmente esistente il debito in contestazione, benché in concreto la società non avesse più fatto nulla per ottenere materialmente la cifra in discussione. A distanza di più di un anno da quando il Comune aveva assicurato di essersi attivato per risolvere i problemi, la società erogatrice - stando ai documenti forniti dall'interessata - formalizzava ancora a livello documentale richieste di somme che, dati i descritti presupposti, non risultavano dovute. Risulta poi che il Comune, più volte contattato dalle interessate, non abbia sbloccato il procedimento, come risulta dalle fatture suaccennate.

Si viene, dunque, in sintesi al *punctum dolens* che questa vicenda - ma non solo questa - pone in risalto.

Ora, è la stessa, già menzionata complessità della materia - caratterizzata oltretutto da competenze che superano ampiamente la nostra realtà locale - che sconsiglia, quantomeno in questa

sede, di proporre soluzioni complesse per attuare forme di controllo pubblico più adeguate alla natura degli interessi in gioco. In effetti, procedendo a ritroso, si sottolinea piuttosto che il punto di partenza di queste considerazioni dovrebbe essere dato dalla necessità di valutare i rischi tradizionalmente connessi alla pretesa di trasformare tutto in libero mercato, senza riguardo all'opportunità - e questo, forse, è già un eufemismo - che una comunità locale possa esercitare, ovviamente ove possibile, delle forme di controllo sui "propri" servizi essenziali.

Sono infatti agli atti del dibattito su questo argomento proposte di stampo economico - che trovano casse di risonanza significative anche a livello universitario - orientate a sottrarre agli enti pubblici locali il controllo, ritenuto obsoleto, antieconomico, ecc., ecc., sui servizi di pubblica utilità. È chiaro che se gli enti pubblici locali, senza la debita consapevolezza della posta in gioco, accedono a logiche eccessivamente orientate in senso commerciale e non pongono freni istituzionali e formali, qui sta il punto, a questa tendenza all'eliminazione delle logiche di interesse pubblico, una siffatta opzione offrirà contestualmente argomenti ulteriori per sottrarre alle collettività di riferimento la gestione di questi settori, e per scivolare ancor più chiaramente verso logiche mercantilistiche spinte.

Venendo al dunque, ci si chiede se gli strumenti a disposizione degli enti pubblici che controllano questa società non possano essere quantomeno quelli di diritto privato. Ebbene, senza alcuna pretesa di completezza si tratterebbe quantomeno di verificare - suggerendo un'ipotesi di lavoro - se sia opportuno introdurre nei moduli operativi di diritto privato regole di controllo, più incisive, sostanzialmente connesse (anche) alla natura pubblicistica - benché in parte misconosciuta - dell'attività svolta. Con ciò si potrebbero forse coniugare in maniera più appropriata, per l'appunto, i profili privatistici e pubblicistici del caso, garantendo un riscontro positivo nella tutela della collettività, fornendo un supporto giuridico istituzionale basato su logiche pubblicistiche, a prescindere dalla sua veste esteriore.

Ratificare uno sbilanciamento eccessivo in senso commerciale - costituendo un orientamento di principio - rappresenta invero uno sbilanciamento che rende astrattamente più facili proprio gli ulteriori processi di liberalizzazione che giustificano la paventata, progressiva sottrazione alle comunità locali della gestione dei propri servizi pubblici territoriali. Anche infatti là dove le competenze provinciali siano peculiarmente stabili, in particolare in forza di specifiche norme di attuazione dello Statuto di autonomia - nel settore, ad es., dell'energia elettrica - tale stabilità non rappresenta, tanto più in una fase fluida come la presente, una certezza che le ponga per ciò stesso al riparo da eventuali mutamenti dell'ordinamento.

### ***2.3 L'impiego amministrativo del sistema postale - Trasparenza e tutela del cittadino***

Un problema ricorrente è quello delle modalità di notifica e, più in generale, di comunicazione di atti in relazione all'individuazione della data di riferimento.

La casistica trasversale - in continuità sugli anni 2018 e 2019 - che merita un approfondimento in questa sede, concerne anzitutto le richieste di pagamento che pervengono quando i termini prescrizionali relativi ai crediti di riferimento sono ormai scaduti.

Le operazioni che vengono gestite in questi casi - come si è potuto constatare nella effettività dei procedimenti che hanno riguardato fattispecie concrete - sono ora sottili, ora più banalmente elusive.

In una vicenda agli atti, un concessionario della riscossione locale aveva inviato una fattura pervenuta al debitore oltre i termini di prescrizione del credito in questione, fattura relativa al pagamento di una tariffa dovuta a livello locale. In quella circostanza era stata impiegata la posta massiva, e cioè, in definitiva, si era trasmessa una busta priva di un timbro che consentisse di individuare la datazione dell'atto.

Il Difensore civico aveva fatto, pertanto, presente al concessionario stesso che una richiesta non adeguatamente trasparente e procedimentalizzata - con riguardo ad un profilo di assoluto rilievo fattuale giuridico, quale è appunto quello della data di un atto di richiesta di un pagamento - pone il cittadino in uno stato di minorità e di soggezione, sostanzialmente impedendogli di eccepire la prescrizione. La busta conteneva in effetti al suo interno un documento caratterizzato da una datazione pregressa, ma vi era ragione di ritenere che il documento stesso fosse stato in realtà spedito successivamente al maturare del termine di prescrizione stesso. In sede di risposta la società di riscossione ha precisato che l'invio della fattura costituisce un invito bonario, che lo stesso non doveva essere notificato con raccomandata e che non andava, dunque, confuso con una messa in mora. Il Difensore civico ha ritenuto, in ogni caso, di doversi rapportare anche con la competente Comunità di Valle e con la Provincia stessa.

Si è, pertanto, proseguito il procedimento nei rapporti con le Amministrazioni coinvolte, segnalando il punto di vista della difesa civica e lasciando a lungo aperto il fascicolo, anche dopo le relative conclusioni, nell'auspicio - peraltro disatteso - che in seguito alle questioni segnalate si fornisse una congrua valutazione, nella prospettiva di risolvere i problemi comunicati.

In particolare, limitando questa analisi al profilo dell'uso dei sistemi di comunicazione - i temi in discussione in effetti erano più d'uno - si è ritenuto che la risposta della società in questione non cogliesse in effetti nel segno.



Anzitutto la costituzione in mora non dipende dal fatto che si invii o non si invii una raccomandata, ma piuttosto dal rispetto delle formalità previste per la costituzione in mora effettuata ai sensi dell'articolo 1219 del codice civile. Ne deriva che, pur non tracciabile, un'eventuale costituzione in mora resta tale, essendo irrilevante che l'atto sia stato inviato o meno tramite raccomandata, atteso che quest'ultimo profilo, decisivo sul piano probatorio, non è però essenziale per la stessa costituzione in mora.

Ora, il cittadino medio, onesto, nel momento in cui si vede raggiungere da una richiesta di pagamento si sente richiamato all'ordine, e, dunque, ritiene di essere tenuto ad attivarsi nei riguardi del creditore - in tal caso del suo riscossore - per comprendere di cosa si tratti, o per giustificarsi, ecc. In tal modo a questo punto il cittadino stesso si è, per così dire, scoperto nei confronti di chi ha attivato il procedimento in quanto ha riconosciuto di essere stato raggiunto da una richiesta di pagamento, con tutte le criticità che ne derivano data la linea grigia di confine - soprattutto per chi non sia un giurista - che si viene a questo punto a delineare fra un asserito atto bonario di cortesia ed una costituzione in mora.

In secondo luogo, e questo profilo è assolutamente rilevante, come ricorda il Giudice di legittimità, anche l'invio di una fattura rappresenta una costituzione in mora là dove il creditore non si limiti a tale invio, ma manifesti anche la volontà di ottenere il soddisfacimento del proprio diritto (Cassazione civile, sez. I, 15.01.2009, n. 806). Ed infatti la società in questione - a dispetto della sua tesi secondo cui il cittadino avrebbe ricevuto un atto bonario - non si era affatto limitata ad inviare una fattura, ma aveva trasmesso la fattura in un contesto in cui specificava espressamente che, in caso di mancato pagamento, sarebbe stato notificato un apposito provvedimento ingiuntivo. La bonarietà della richiesta di pagamento in discussione, era dunque molto problematica.

A quale interpretazione complessiva si possa pervenire sulla base congiunta dei dati di fatto e di diritto sopra illustrati, è abbastanza chiaro. Si può cioè sostenere, senza alcun particolare sforzo esegetico, che il cittadino era stato costituito in mora attraverso un procedimento poco lineare, che lo metteva in difficoltà. A prescindere, comunque, dal fatto che la fattura contenga o meno una costituzione in mora, è scontato che su un simile, sottile confine, ci si attenda una condotta istituzionale lineare, trasparente, ed in definitiva non equivoca.

La grave difficoltà in cui il cittadino si è trovato, è stata, peraltro, comprovata dal fatto che, pur senza rinunciare alla propria posizione teorica, lo stesso ha ritenuto meno rischioso - *oborto collo* - corrispondere la tariffa dell'anno in questione, per evitare un contenzioso con l'ente di riferimento. L'operato altamente informale della società di riscossione si è, dunque, concluso

raggiungendo in pieno il risultato di paralizzare l'eccezione di prescrizione che l'istante aveva tentato di opporre.

Il Difensore civico, nel corso del procedimento, ha ritenuto di dover segnalare che in un'ottica formalistica, speculare a quella della società in parola, il cittadino avrebbe potuto tutelarsi cestinando la richiesta di pagamento pervenutagli in maniera del tutto informale, ed attendendo una notifica piena e formale - che però a questo punto sarebbe stata tracciata come atto proposto certamente fuori tempo massimo - ma è altresì vero, si era detto, che a tacer d'altro una simile opzione "scaltra" non avrebbe potuto essere propiziata dalla condotta del gestore di un servizio di riscossione, né avrebbe potuto essere suggerita agli istanti da un organo *super partes* come Difensore civico.

Proseguendo il proprio ragionamento, sottoposto in parte anche all'attenzione della Provincia, il Difensore ha poi ammesso che un atto recante la data apposta dal gestore di un servizio pubblico (timbro postale) ma non tracciato - questa in ogni caso è una scelta che deve essere fatta dal creditore o dal suo delegato - non tutela adeguatamente il creditore; al contempo ha però sottolineato che lo stesso tutela, a grandi linee, quantomeno il cittadino corretto.

E' opportuno aggiungere che se questo procedimento è stato qui proposto in quanto ha dato luogo ad interventi formali, va comunque ricordato che, a seguire, è stato possibile prendere atto dell'esistenza di altri casi analoghi, in cui i cittadini riferivano di avere ricevuto delle richieste di pagamento tardive, caratterizzate da buste prive di data ma recanti internamente documenti con data unilateralmente apposta dal riscossore, ben anteriore alla scadenza della stessa prescrizione. I cittadini istanti, pur contrariati da queste comunicazioni, si sono limitati a chiedere al Difensore civico una consulenza di carattere giuridico sulle loro vicende. L'argomento resta, dunque, pienamente attuale, chiaro essendo che questo impiego critico della posta massiva è proseguito nel tempo.

Fattispecie analoga, eppure al contempo significativamente diversa, che merita di essere riportata, si è posta con riguardo alla notifica di una cartella di pagamento concernente una sanzione ai sensi del Codice della strada per un'infrazione verificatasi fuori dal territorio provinciale.

L'importanza di disporre di una data al fine di gestire i rapporti conseguenti alla notifica dell'atto, merita anche qui la debita attenzione. Ebbene, nel contesto del procedimento attivato con l'intervento del Difensore civico, l'istante sottolineava che, mancando appunto tale riferimento temporale certo, non gli risultava neppure possibile dimostrare, *de plano* - e cioè senza effettuare specifiche ricerche - di essersi opposto tempestivamente all'atto in parola. Va detto che

l'utente in questione era una persona anziana e che da un accertamento effettuato *ex post* la documentazione prodotta andava integrata.

Resta che il problema, come sarà più chiaro nel prosieguo, si pone comunque ed è significativo. In via preliminare si deve considerare che la data svolge varie funzioni. Nella fattispecie era rilevante, in primo luogo, con riguardo ai tempi dettati per lo specifico procedimento di opposizione che si intendeva effettuare ai sensi della legge 228/2012 (art. 1, comma 538). In secondo luogo rilevava l'esigenza di verificare la data di riferimento, in quanto se il verbale di infrazione viene elevato ai sensi del Codice della strada in assenza di una contestazione immediata al trasgressore - a fronte della mancata notifica del verbale stesso e della notifica della cartella di pagamento oltre il termine di 90 giorni dall'accertamento della infrazione in parola (art. 201, comma 1, C.d.s) - si può eccepire che il potere sanzionatorio dell'Amministrazione procedente trova uno sbarramento temporale.

L'opponente segnalava, pertanto, che la busta della cartella era completamente priva di riferimenti cronologici, che tale omissione lo metteva in difficoltà ai fini di eventuali ricorsi, e rammentava infine che non gli risultava che fosse disponibile un atto equivalente ad un timbro ufficiale delle Poste ai fini della data, e più precisamente che in base agli elementi a sua disposizione non fosse disponibile alcun altro elemento idoneo a comprovare, per l'appunto, la data certa di invio dell'atto.

Il Difensore civico ha coadiuvato il richiedente nella - peraltro rivelatasi molto macchinosa, ma non è questa la sede per dilungarsi sul punto - fase successiva all'opposizione. Il prosieguo del procedimento è stato - questo va detto - positivo ai fini del presente, circoscritto ragionamento; positivo nel senso che il cittadino ha potuto opporsi alla cartella.

L'Agenzia delle entrate ha, poi, specificato quale fosse la data della notifica, soggiungendo di conseguenza che l'interessato era pienamente in termini per la possibile - e poi reale - opposizione. Il punto, peraltro, è che il destinatario di siffatte comunicazioni che si vede raggiungere da un atto, la cui datazione certa gli è necessaria per attivarsi tempestivamente, ove possibile, non dovrebbe essere costretto ad effettuare ulteriori indagini ed a proporre istanze di verifica. Una cartella di pagamento costituisce infatti un atto di per sé "pesante", in ogni senso: sul piano giuridico, sociale e - anche questo non è un profilo irrilevante - psicologico. Non è, dunque, congruo che un cittadino si trovi a dover cercare sull'esterno elementi che sono di contro "interni", e cioè intrinseci all'atto - la data di spedizione dell'atto stesso - per verificare la propria posizione e potersi congruamente difendere.

Il mittente di una raccomandata con ricevuta di ritorno, in particolare nel caso specifico degli atti giudiziari, viene tutelato - come è ragionevole che sia - in ogni senso, anche attraverso lo strumento ordinario della datazione: il cedolino della ricevuta viene compiutamente completato e compilato in maniera, per così dire, tradizionale, garantendosi in tal modo la piena tracciabilità del documento.

Non altrettanto può dirsi per il destinatario dell'atto. Quest'ultimo infatti dispone di un codice a barre e non di una data certa, immediatamente percepibile dalla busta pervenutagli. Il cittadino avrebbe in effetti potuto individuare i profili cronologici rilevanti attraverso il codice alfanumerico; resta comunque significativo il fatto che una persona capace di presentare un ricorso e comunque di usare, sia pure in maniera elementare, la rete, si sia trovato in difficoltà nei termini già descritti.

La tracciabilità dell'atto *online*, considerato, fra l'altro, che molte persone non dispongono di strumenti adeguati, non costituisce, dunque, un elemento sufficiente, soprattutto ove si tratti di atti trasmessi a persone anziane o comunque meno avvezze a gestirsi questi profili "burocratici".

Non infatti è raro che persone semplici, a fronte della richiesta della data in cui sarebbe loro pervenuto l'atto notificato, forniscano allo scrivente ufficio indicazioni sensibilmente approssimative. L'atto dovrebbe dunque essere, sotto il profilo in esame, già completo. Tanto più che, come si è appreso da una verifica informale effettuata presso le Poste, la tracciatura non resta *online* per un periodo indefinito. Dato dunque che potrebbe essere necessario, anche a distanza di lungo tempo dall'invio del documento, disporre di una data ufficiale, il ricorso a siffatte metodologie di comunicazione, non debitamente rispettose del destinatario, andrebbe rivisto.

Tirando le fila di questi ragionamenti, ci troviamo, in definitiva, in presenza di due tipologie di conclusione, entrambe non condivisibili.

L'una in cui si insiste nel ritenere congruo l'impiego di un sistema di comunicazione critico ed equivoco in prossimità della scadenza di termini prescrizionali o decadenziali. Qui manca *in toto* la tracciabilità della comunicazione.

Volendo, dunque, evitare che la declinazione di criteri generali dia luogo ad esegesi troppo libere, si potrebbe-- questa è un'ipotesi che si formula a titolo puramente esemplare - disporre che in un certo lasso di tempo anteriore alla scadenza dei termini prescrizionali - ad es. 6 mesi - non si possano utilizzare comunicazioni non tracciabili e che le segnalazioni bonarie vengano proposte in quanto tali, senza equivoci. Eliminando i facili equivoci - è proprio questa

facile equivocabilità che preoccupa - del caso, infatti, e costringendo gli operatori ad un uso lineare di mezzi di comunicazione problematici, si riduce significativamente lo spazio per critiche, deduzioni e controdeduzioni più o meno plausibili.

Venendo infine all'altra tipologia di questione evidenziata, si tratta di verificare se siano possibili soluzioni concordate fra i mittenti e le Poste, al fine di risolvere le lamentate criticità. In alternativa, qualora questa ipotesi non sia concretizzabile - come parrebbe, stando agli elementi informali acquisiti presso il servizio postale - la parziale, evidenziata carenza di tutela del destinatario, dovrebbe dar luogo ad un ragionamento che, più ambiziosamente, rimetta in discussione la strutturazione stessa dei metodi di notifica in esame. Non si vede, infatti, per quale ragione il mittente debba essere pienamente tutelato, come già detto, mentre il destinatario - su cui l'atto notificato finisce per gravare - non debba godere di una tutela simmetrica e dunque, a sua volta, piena.

#### ***2.4 Distribuzione stampa quotidiana e periodica***

La vicenda che si va di seguito ad esporre, coinvolge contestualmente profili di rilevanza locale e nazionale e si rivela affatto sostanziosa nella misura in cui consente, da un lato, di relazionare su questioni che sono rimaste irrisolte, al fine di verificare in che misura le si possano affrontare positivamente, quantomeno *pro futuro* e, dall'altro, di individuare difficoltà riscontrate a livello centrale, che hanno creato degli interrogativi sull'effettività delle tutele previste dall'ordinamento giuridico vigente nella materia di cui al titolo del presente paragrafo.

Ebbene, un imprenditore trentino, esercente la sua attività nella frazione periferica di un paese, aveva tentato più volte di ottenere la fornitura di quotidiani da parte del distributore competente per territorio. Non riuscendo a conseguire alcun risultato effettivo attraverso reiterati tentativi di interlocuzioni informali - telefoniche - si è attivato per iscritto (PEC), rivolgendosi al distributore stesso.

Più precisamente, ha segnalato in maniera garbata, ma ferma, di aver effettuato, come detto, numerose telefonate, in parte senza ottenere risposte. In due circostanze, peraltro, in occasione delle quali era stato possibile rapportarsi con una non meglio precisata addetta, di cui però ignorava il nome e la qualifica, si era sentito riferire che, comunque, non vi era alcuna intenzione di fornirgli i quotidiani e le riviste richiesti. Dal distributore, in definitiva, stando a quanto ha riferito l'interessato, non è più pervenuta alcuna risposta, specularmente formale, alla predetta e-mail.

Un aspetto fattuale significativo che merita poi attenzione, in quanto può fornire la dimensione delle questioni in gioco, era dato dal fatto che nonostante la collocazione dell'esercizio commerciale in cui si chiedeva di attuare la fornitura non si trovasse in una fra le zone più servite del territorio, al fornitore non sarebbe stato, comunque, richiesto un grande sforzo materiale.

L'istante aveva infatti specificato - e queste sue osservazioni erano anche divenute anche oggetto di una formalizzazione da parte della difesa civica - che lo stesso distributore transitava a poche centinaia di metri di distanza dalla sua rivendita, in quanto riforniva altri esercizi commerciali del territorio limitrofo.

Il Difensore civico, dopo aver approfondito il tema, si è, dunque, attivato alla luce della normativa di riferimento che prevede il principio per cui *“le imprese di distribuzione territoriale dei prodotti editoriali garantiscono a tutti i rivenditori l'accesso alle forniture a parità di condizioni economiche e commerciali”* (art. 5, c. 1, lett. d-sexies, D.lgs. n. 170/2001).

Tale disciplina prevede forme di monitoraggio del mercato editoriale attraverso una struttura incardinata presso la Presidenza del Consiglio dei ministri (art. 8 D.lgs. cit.), in un quadro di ulteriori rimandi, espliciti ed impliciti, alla normativa vigente.

È opportuno premettere che innegabilmente la soluzione del caso di specie presenta delle complessità giuridiche, benché tale constatazione non tolga che il procedimento attivato abbia fatto sorgere - si andranno immediatamente a sostanziare queste considerazioni - delle perplessità.

Ebbene, il Difensore civico si è rivolto all'Autorità garante della concorrenza e del mercato, nonché al Dipartimento per l'informazione e l'editoria presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri. Al termine di alcuni interventi sul tema, è finalmente pervenuta una risposta del predetto Dipartimento.

Nella sua comunicazione, la struttura presidenziale *de qua* - oltre a prendere atto della segnalazione effettuata dal Difensore civico trentino - estendeva il proprio ragionamento, riferendo che la questione dei rapporti commerciali fra edicolanti e distributori è annosa e complessa. Con ciò risulta, dunque, chiaro che il caso trentino non rappresentava né l'unico, né il più recente, di cui le competenti strutture romane erano venute a conoscenza.

Ed in effetti quello stesso Dipartimento, che ha svolto funzioni di monitoraggio - e pertanto di segnalazione - ancorché non competente per l'adozione di provvedimenti sanzionatori, attuava la trasmissione della sua comunicazione, in connessione con quelle del Difensore civico, a due soggetti: all'Autorità garante della concorrenza del mercato - cui, come detto, il Difensore civico stesso si era già rivolto a più riprese nel corso del tempo - nonché alla Direzione generale per il mercato, la concorrenza, il consumatore, la vigilanza e la normativa tecnica.

Si consideri che il procedimento ufficiale dello scrivente ufficio era iniziato poco prima della metà di aprile del 2018 e che questa risposta era pervenuta nel febbraio del 2019. A ciò si aggiunga che per evitare un eccesso di interventi istituzionali nei riguardi di Autorità che, dal punto di vista strettamente giuridico, sono fuori competenza - non trattandosi di Amministrazioni periferiche dello Stato, bensì di soggetti ed Amministrazioni centrali - dopo i primi interventi, attuati nell'arco di quasi nove mesi si era ritenuto, concordemente col cittadino istante, che fosse preferibile che provvedesse lo stesso interessato ad effettuare ulteriori solleciti informali.

Questi però aveva in seguito riferito di essersi rivolto telefonicamente in più di una circostanza ai competenti uffici romani, senza invero ottenere indicazioni concretamente utili.

Non pervenendo dunque alcuna risposta, nel settembre dello scorso anno si è provveduto all'archiviazione del procedimento. Si sarebbe forse potuta sollecitare formalmente quantomeno una pronuncia della Direzione generale surrichiamata, ma resta che la stessa era stata più autorevolmente contattata dal Dipartimento presidenziale competente; né si può, peraltro, dimenticare che in ogni caso, a fronte del trascorrere del tempo, lo stesso interessato aveva chiesto di archiviare la pratica, mostrandosi ormai comprensibilmente sfiduciato e convinto di non poter più ottenere alcuna concreta considerazione dalle Autorità centrali coinvolte nel procedimento in parola.

## ***2.5 Due casi favorevoli in materia di IMU/IMIS***

E' ordinario e coerente, dal punto di vista ordinamentale, che la relazione annuale del Difensore civico segnali difficoltà, anche puntuali, nella gestione del segmento di cosa pubblica - *per incidens* molto ampio - rientrante nelle sue competenze.

Al contempo è pur vero che anche la segnalazione di casi favorevoli contribuisce anzitutto a ricostruire un quadro utile del funzionamento delle strutture amministrative locali. In secondo luogo stimola in termini positivi e propositivi le Amministrazioni ad adottare modelli virtuosi, adeguando il proprio operato a risultanze procedurali che dovessero indurre l'Ente competente a rivedere gli errori commessi, nonché consequenzialmente annullando, ad es., i provvedimenti illegittimi eventualmente emanati ed adottandone di nuovi, una volta espunti i vizi segnalati.

Nella fattispecie, il problema che si era posto era quello della corresponsione dell'imposta municipale unica chiesta sul passato - oggi infatti vige l'IMIS - da parte di una cittadina che si era vista variare la destinazione urbanistica del terreno, divenuto edificabile nella seconda metà dell'anno di riferimento.

L'intervento effettuato contemplava un articolato ragionamento normativo e giurisprudenziale, in parte fondato sulla vecchia ICI, in quanto la disciplina di riferimento è rimasta, con riguardo a profili di rilievo, quella del 1992, nonché in parte, ovviamente, sugli sviluppi ordinamentali più recenti.

Alla luce della disamina di principio proposta, nonché degli elementi fattuali disponibili, si chiedeva pertanto al Comune di riconsiderare la posizione assunta. In concreto, si trattava di tener conto sia di dati che suggerivano di verificare la base imponibile - fondata, come noto, sul valore venale del bene - sia della necessità di individuare la scadenza del termine a partire dal quale - e non prima del quale, com'era avvenuto - il terreno in questione era stato assoggettato all'IMU.

Con riguardo allo specifico profilo temporale, la variazione di destinazione urbanistica non poteva produrre i propri effetti immediatamente, ma si trattava piuttosto, in base alla normativa ed alla giurisprudenza citate, di assoggettare ad imposta il terreno solo a far data dall'anno seguente (v. in part. Corte Cassazione 3 febbraio 2017, n. 2901). Atteso, inoltre, che la base imponibile deve essere valutata in relazione alla maggiore o minore attualità delle potenzialità edificatorie del terreno (art. 5, comma 5, D.lgs. 504/1992), si segnalava che si sarebbe, appunto, dovuto procedere ad una graduazione dell'importo richiesto a seconda del periodo di riferimento, distinguendo l'epoca anteriore da quella successiva all'approvazione della variante di cui si discuteva.

In estrema sintesi, il procedimento di determinazione dell'IMU, nella fattispecie, andava interamente rivisto.

Sul fondamento delle osservazioni del Difensore civico, il Comune ha, dunque, acclarato le questioni in fatto ed in diritto da esaminare, tempestivamente riconoscendo la fondatezza delle obiezioni postegli ed attivandosi con encomiabile celerità per risolvere il problema.

È stato cioè immediatamente avviato il procedimento teso ad annullare l'avviso di accertamento erroneo pregresso, per poi procedere al ricalcolo dell'imposta conseguente alle nuove conclusioni fattuali e giuridiche ritenute congrue nel caso di specie.

Altra vicenda positiva, sempre in materia di IMIS, riguarda i rapporti con un'Amministrazione comunale che riteneva che una particella fondiaria edificabile potesse costituire pertinenza del bene principale - in quanto tale non assoggettabile autonomamente ad IMIS - solamente a condizione che fosse contigua, nel senso etimologico del termine, rispetto al medesimo bene principale. Si pretendeva cioè che i due immobili in discussione fossero fisicamente e strettamente connessi - contiguo: *cum tangere*, e cioè, letteralmente, toccare assieme -, come detto, l'uno all'altro.



L'ufficio del Difensore civico ha, dunque, iniziato le sue interlocuzioni istituzionali, dapprima segnalando al Comune, in occasione di un confronto telefonico, la propria posizione al riguardo; ed in seguito proponendo, come concordato, il proprio punto di vista in termini formali.

Nella fattispecie, interposta fra il bene principale (abitazione) ed il bene pertinenziale (terreno edificabile), vi era un'area di transito, di cui - lo si specifica *ad abundantiam*, trattandosi di un elemento non irrilevante, ma neppure essenziale - l'istante era (com)-proprietaria.

Richiamando una giurisprudenza assolutamente consolidata in materia (art. 817 c.c.), lo scrivente ufficio aveva illustrato come in un rapporto pertinenziale la *vicinitas* vada intesa in termini di "*contiguità anche solo di servizio*" (v. ad es. Cass. 2018/11970), non potendosi pertanto applicare nella fattispecie il concetto di contiguità inteso nella sua accezione meramente etimologica.

Segnalava, a riprova della concreta praticabilità della posizione assunta, che le autorimesse pertinenziali di cui si abbia la disponibilità in uno stabile diverso da quello di residenza, ma ad esso prossimo, possono pacificamente essere riconosciute come pertinenze - a condizione che siano effettivamente tali - con ciò che ne consegue ai fini dell'assoggettabilità all'imposta in parola.

Il responsabile comunale, che pure inizialmente aveva sostenuto con dovizia di argomenti la propria tesi, ma che al contempo aveva dimostrato una notevole apertura - sia in occasione delle interlocuzioni verbali surriferite, sia di un intervento scritto in cui si dichiarava di voler sottoporre ad un vaglio più puntuale la tesi del Difensore civico - ha infine accolto l'orientamento favorevole all'istante.

Ha, pertanto, provveduto ad annullare l'avviso di accertamento precedentemente emanato, condividendo l'enunciato secondo cui, nel caso in esame, sussisteva in effetti il dichiarato vincolo di pertinenzialità, con la conseguenza che il terreno edificabile pertinenziale non è stato assoggettato in via autonoma all'IMIS.

Preme qui rilevare, in connessione con i rilievi in precedenza evidenziati in ordine all'importanza della dinamica delle relazioni nella Pubblica amministrazione anche sotto il profilo comunicativo con gli interlocutori che, sebbene solitamente le interlocuzioni con il Comune in questione si sono palesate macchinose e rigide nei rapporti con determinate figure apicali, in questo caso, come in altri in passato, si è potuto constatare che il rapporto diretto con i responsabili del procedimento ha portato a soluzioni congrue, evitando di incorrere in rigidità o formalismi paralizzanti.

## 2.6 L'importanza della motivazione degli atti amministrativi

La motivazione del provvedimento amministrativo e, più in generale, degli atti amministrativi risponde all'esigenza primaria di assicurare la trasparenza dell'operato dei pubblici poteri nell'ambito di un'equilibrata valorizzazione delle risultanze del procedimento. Trattasi di un'esigenza fortemente avvertita dalla dottrina e dalla giurisprudenza ancor prima dell'entrata in vigore della legge n. 241/1990, legge ripresa - nei suoi contenuti - in modo più o meno pedissequo dalla legge provinciale n. 23/1992.

La disposizione dell'art. 3, comma 1, della legge n. 241/1990 (secondo la quale la motivazione del provvedimento amministrativo *"deve indicare i presupposti di fatto e le ragioni giuridiche che hanno determinato la decisione dell'amministrazione, in relazione alle risultanze dell'istruttoria"*) da porre in simmetrica correlazione con l'art. 4, comma 1, della legge provinciale n. 23/1992 (secondo la quale la motivazione del provvedimento amministrativo *"deve indicare i presupposti di fatto, le norme giuridiche, nonché le ragioni che hanno determinato la decisione dell'amministrazione in relazione alle risultanze dell'istruttoria"*) è finalizzata a chiarire che dalla motivazione del provvedimento deve potersi ricavare con chiarezza in primis il potere concretamente esercitato dall'Amministrazione.

Del resto, secondo una consolidata e condivisibile *giurisprudenza (ex multis, Consiglio di Stato, Sez. IV, 1° settembre 2015, n. 4098)*, *"nessun potere, per quanto supportato da amplissima discrezionalità (con la esclusione dei c.d. atti politici), può essere esercitato omettendo di dare contezza (seppur generica e succinta, quanto maggiore è il quantum di discrezionalità attribuito) dei presupposti in base al quale si è giunti ad una data determinazione; ciò in quanto la funzione propria della motivazione è consentire al destinatario del provvedimento di ricostruire l'iter logico-giuridico in base al quale l'Amministrazione è pervenuta all'adozione dell'atto e le ragioni ad esso sottese, al fine ultimo di verificare se il potere sia stato correttamente esercitato."* (T.A.R. Trento, sez. I, 19.12.2019, n.175).

E' di tutta evidenza che l'assolvimento dell'obbligo, più o meno stringente, della motivazione va valutato caso per caso in termini di proporzionalità ai concreti connotati della fattispecie da regolare, non potendo la motivazione limitarsi a mere enunciazioni generiche, né tantomeno rispondere ad uno standard fisso ed immutabile. La motivazione varia, quindi, in ragione degli effetti dell'atto, dei suoi destinatari, dell'incidenza dell'interesse pubblico perseguito sugli interessi privati, ecc. (Cons. St., Sez. IV, 29 aprile 2002, n. 2281).

L'amministrazione deve, quindi, illustrare il percorso valutativo e comparativo seguito, posto che *"l'obbligo di motivazione dei provvedimenti amministrativi è inteso... secondo una*

*concezione sostanziale/funzionale, nel senso che esso è da intendersi rispettato quando l'atto reca l'esternazione del percorso logico-giuridico seguito dall'amministrazione per giungere alla decisione adottata e il destinatario è in grado di comprendere le ragioni di quest'ultimo e, conseguentemente, di utilmente accedere alla tutela giurisdizionale, in conformità ai principi di cui agli artt. 24 e 113 della Costituzione" (Consiglio di Stato sez. V, 25.05.2017, n. 2457).*

La motivazione dovrà, comunque, essere completa, sufficiente e coerente, in modo da far emergere l'iter logico-giuridico che ha indotto la PA. a concludere conformemente al provvedimento emanato (Consiglio di Stato sez. V, 06.12.1999, n. 2065). Non rileva, peraltro, la necessità che la motivazione contenga un'analitica confutazione delle osservazioni e delle controdeduzioni svolte dagli interessati, essendo sufficiente che dalla motivazione possa evincersi che l'Amministrazione ha effettivamente tenuto conto, nel loro complesso, delle osservazioni e controdeduzioni per la corretta formazione della propria volontà, e siano intellegibili le ragioni del mancato recepimento delle medesime nell'azione amministrativa (cfr. da ultimo, Cons. St., sez. V, 21 aprile 2015 n. 2011).

La previsione del carattere obbligatorio della motivazione produce effetti rilevanti con riferimento alla tutela giurisdizionale. Mentre il difetto di motivazione costituisce un vizio del provvedimento che può portare al suo annullamento per violazione di legge, la motivazione intrinsecamente contraddittoria, non del tutto pertinente, la motivazione insufficiente, illogica o irragionevole è, invece, censurabile per eccesso di potere in uno dei suoi profili sintomatici.

Un atto, dunque, che sia realmente compiuto, strutturato, organico in termini motivazionali, opera - con carattere di polifunzionalità - a favore sia della Pubblica Amministrazione, sia, al contempo, del destinatario. Opera a favore della Pubblica Amministrazione perché motivare bene significa avere ben articolato una scelta giuridicamente rilevante, rendendone tendenzialmente stabili gli effetti, anche nella prospettiva di un eventuale controllo giudiziale in ordine all'attività svolta. Significa, cioè, che l'autorità decidente ha esaminato i punti di forza e quelli di debolezza delle proprie tesi, soppesando le criticità che possono derivare da opzioni discutibili; ha verificato la validità intrinseca delle soluzioni adottate.

Potremmo dire, in estrema sintesi, prendendo in prestito un concetto non giuridico - ma di immediata comprensione per chiunque -, che la motivazione consiste in una sorta di esame di coscienza della PA con riguardo ai propri provvedimenti. Non per nulla, anche nella concretezza dei rapporti amministrativi, un atteggiamento disinvolto e ondivago - a volte antecedente, a volte successivo - delle Amministrazioni procedenti, risulta chiaro proprio là dove, non disponendo di adeguati argomenti fattuali e giuridici per sostenere le proprie tesi, le Amministrazioni stesse o

evitano di motivare quando la motivazione non reggerebbe - e si limitano, ad es, a fornire motivazioni fittizie - o, costrette istituzionalmente a prendere posizione, proseguono imperterrite nel sostenere le proprie scelte, senza saperne giustificare il fondamento in maniera plausibile.

Considerato, dunque, che la motivazione rappresenta un tema che taglia trasversalmente tutte le materie di competenza del Difensore civico, si è ritenuto di proporre in questa sezione una disamina articolata, mirata per l'appunto su questo specifico argomento, all'interno della quale trovano spazio di approfondimento sia alcuni profili di carattere generale, sia alcuni profili più specifici, relativi ai singoli atti e, dunque, ai singoli settori amministrativi di volta in volta in trattazione.

### **2.6.1. Il rischio delle motivazioni standardizzate**

Ora, venendo al dunque non si può negare che in molti casi, a fianco di atti adeguatamente motivati, le Pubbliche amministrazioni impieghino di prammatica, per alcuni procedimenti, apparati motivazionali oscuri ed inadeguati, spesso senza neppure rendersene conto, in un certo qual senso per forza d'inerzia.

Impiegando una terminologia piana, si può riassumere il concetto nel noto adagio: così si è sempre fatto, così fan tutti, e pertanto così si continua a fare.

In concreto, esemplificando, se in numerose circostanze la richiesta di un pagamento fatta da un'Amministrazione - o da un suo "delegato" - ad un consociato appare adeguata a comprendere il *quid*, in fatto ed in diritto, della richiesta stessa, è altrettanto vero che in fattispecie di rilevanza quotidiana ciò non avviene.

Gli avvisi di accertamento in materia di IMIS, ad es., sono a volte modellati su formulazioni complesse e poco chiare, come comprova il fatto che in numerose occasioni i cittadini si vedono implicitamente contestare parziali omissioni nei pagamenti effettuati, o il mancato pagamento di somme dovute per aree edificabili da loro ritenute pertinenti ma non ritenute tali dall'Amministrazione comunale, ecc., e non riescono a ben comprendere in cosa consista il loro errore o la loro omissione.

In effetti avviene che chi sia convinto di aver corrisposto il dovuto si rivolga all'ufficio del Difensore civico dopo aver interloquito verbalmente con le Amministrazioni comunali competenti, al fine di disporre di un quadro di riferimento più chiaro, per poi poterlo rappresentare adeguatamente, nella prospettiva di verificare se ed in quale misura la richiesta di pagamento in discussione possa essere sbagliata.

Se, in connessione con il *quid* del problema insorto, si esplicitassero sempre con chiarezza le contestazioni del caso, il cittadino sarebbe posto nelle condizioni di verificare a livello documentale le ragioni dell'Amministrazione precedente, senza dover sottostare alla spiacevole sensazione di essere oggetto di pretese - pecuniarie in questi casi - poco chiare.

Questo stesso problema si pone poi, in termini più generali, con riguardo al cosiddetto preambolo dei provvedimenti amministrativi.

Il preambolo contiene l'indicazione, fra l'altro, dei presupposti di diritto del provvedimento, con elencazioni spesso ponderose di leggi, regolamenti, delibere e provvedimenti vari, che costituirebbero appunto il fondamento dell'atto.

Dal preambolo avviene non di rado che si venga, più o meno direttamente, al dunque, con un dispositivo - e cioè con il contenuto provvedimentoale in senso stretto - la cui connessione, in linea di diritto (non in linea di fatto), con il preambolo stesso non è chiara e non è neppure adeguatamente esplicitata nella motivazione.

Si tratta in questi casi di andare ad esaminare una per una le disposizioni richiamate nel preambolo, per verificare in maniera aleatoria - in questi casi non può esservi certezza, mancando un'interconnessione chiara ed esplicita - in che misura i presupposti normativi "slegati", contenuti in una premessa non di rado ipertrofica, vadano a sostanziare il dispositivo. E questo senza dimenticare che spesso tali provvedimenti sono il frutto di un mero copia-incolla di moduli ripetitivi, adattati in qualche modo al caso concreto.

Ci si accorge così - rifacendosi idealmente ad una fattispecie concreta su cui non ha qui senso soffermarsi - ad es., che il vero nucleo della motivazione possibile in linea di diritto, ma non certa, del provvedimento, è contenuta in uno solo dei tanti rinvii normativi contenuti nel preambolo.

Considerato però che tale motivazione giuridica non è certa, proprio per la sua vaghezza, anche le controdeduzioni che si possono di conseguenza sviluppare potrebbero rivelarsi aleatorie.

Questo *modus procedendi* sostanzialmente confuso, consente alle Amministrazioni - anche inavvertitamente - di gestire in una maniera inaccettabile i procedimenti.

E ciò è talmente vero che nel caso che qui è stato tenuto presente per esporre la questione di principio, il provvedimento in parola, sostanzialmente privo di una motivazione in linea di diritto, è stato sottoposto all'attenzione dell'Autorità giudiziaria e la sua asserita legittimità è stata difesa, in giudizio, sulla base di argomenti giuridici che non sarebbe stato possibile comprendere neppure attuando un attento esame del preambolo stesso.

Pescando infatti nel sacco - si passi l'espressione - di un preambolo molto ampio e di tutti gli inevitabili rimandi giuridici che divengono possibili in tutti i casi in cui l'aver menzionato una norma consente di risalire ad un'altra norma, e poi ad un'altra ancora, in giudizio è stata sostenuta una tesi giuridica che *a priori* non trovava alcun riscontro nel testo del provvedimento in questione.

Un altro aspetto motivazionale di carattere metodologico che merita attenzione, è poi quello delle motivazioni fondate sulla mera ripetizione - in termini letterali, o perifrastici - del contenuto di una norma.

Avviene, in alcuni casi, che per comodità, quando non per autentica sciatteria, o volendo gestire determinati procedimenti in serie, ecc., si forniscano delle motivazioni inconsistenti, adottando moduli argomentativi più o meno standardizzati e confondendo l'esposizione delle ragioni di fatto con quella delle ragioni di diritto.

Volendo sostanziare questa fattispecie, avviene ad es. che in occasione di una richiesta di accesso agli atti, avvalendosi appunto di risposte sostanzialmente preconfezionate, l'Amministrazione risponda che l'atto non viene consegnato *in quanto non sarebbe stata dimostrata dal richiedente la posizione legittimante l'accesso*.

Ora, questa tecnica formulare la si segnala come fattispecie di carattere paradigmatico. Pur citando un esempio specifico, lo scopo di questa disamina non è infatti quello di effettuare un'analisi puntuale di fattispecie concrete, ma piuttosto quello di individuare una delle più significative - fra le varie - tecniche modulari usate dalla PPAA, in cui si manifestano tendenze, critiche, ad adottare tesi ripetitive e, per così dire, comode al fine di lavorare più celermente, a discapito della consapevolezza motiva che di contro rappresenta il postulato di una seria azione amministrativa.

Tornando al caso citato, la normativa sull'accesso agli atti prevede per l'appunto che il richiedente un accesso documentale debba motivare la propria richiesta, con ciò dimostrando la propria legittimazione (art. 25 legge n. 241/1990; art. 32 l.p. n. 23/1992).

Se però l'Amministrazione interpellata, anziché argomentare per quale ragione questa legittimazione non è stata comprovata, si limita, con una perifrasi, a ripetere il principio di legge - quello per l'appunto secondo cui il richiedente deve dimostrare la propria legittimazione - i profili motivi del diniego risultano in definitiva carenti e, quindi, viziati.

Affermare che mancano i presupposti di legge, si risolve, infatti, in una petizione di principio: si sostiene cioè che manca, nella vicenda concreta in esame, una posizione legittimante - e questo, in effetti, è il nucleo giuridico, in astratto, delle ragioni del diniego - ma non si argomenta

alcunché in ordine ai profili di fatto che comproverebbero questo *deficit* di legittimazione in concreto.

Si confonde cioè il principio di diritto - *repetita iuvant*: quello per cui chi chiede l'accesso deve essere legittimato - con la motivazione di fatto delle ragioni per cui il richiedente non sarebbe legittimato.

Dunque, quella che viene proposta come se fosse la motivazione del diniego si risolve, in realtà, in una immotivata, ridondante, tautologica affermazione.

Analogo vizio si ravvisa quando, ad es., un diniego di accesso agli atti viene "motivato" specificando che il richiedente sta effettuando un accesso avente lo scopo di attuare un controllo generalizzato – vietato dalla legge – nei confronti della Pubblica amministrazione, senza però illustrare per quale ragione concreta quella specifica richiesta costituirebbe appunto espressione della volontà di fare appunto un controllo generalizzato.

Una siffatta puntualizzazione del principio in parola, in assenza di uno sforzo argomentativo e più precisamente dimostrativo, rappresenta un ragionamento circolare, chiuso su stesso ed apodittico. Non una motivazione.

Serve dunque, concludendo questo ragionamento, che cambi la mentalità delle pubbliche Amministrazioni anche là dove si debbano eradicare dal relativo *modus operandi* degli orientamenti consolidati e generalmente accettati.

Serve cioè che le motivazioni siano chiare, effettive ed esplicite, rimettendo in discussione le ragioni metodologiche che hanno comportato l'impiego massivo di conclusioni di comodo, o comunque consuetudinarie, in tal modo garantendo l'aderenza dei provvedimenti al principio generale dell'obbligo motivazionale.

Non deve cioè essere possibile, per ripetere quanto già anticipato, che il "così si è sempre fatto", e cioè una prassi che procede per mera forza di inerzia, divenga un pretesto - consapevole o inconsapevole - per eludere l'obbligo di fornire una motivazione reale ed adeguata.

## **2.6.2 Cartelle di pagamento, termini prescrizionali e motivazioni elusive**

Con sentenza n. 23397 del 2016, pronunciata a Sezioni Unite risolvendo una questione di principio controversa, la Corte di Cassazione ha chiarito un tema che in passato aveva dato luogo a pronunce contrastanti.

La questione sulla quale le Sezioni Unite si sono pronunciate investe l'interpretazione da dare all'art. 2953 c.c., con riguardo specifico all'operatività o meno della ivi prevista conversione del termine di prescrizione breve in quello ordinario decennale, nelle fattispecie originate da atti di

riscossione mediante ruolo o comunque di riscossione coattiva di crediti degli enti previdenziali ovvero di crediti relativi ad entrate dello Stato, tributarie ed extratributarie, nonché di crediti delle Regioni, delle Province, dei Comuni e degli altri Enti locali, nonché delle sanzioni amministrative per la violazione di norme tributarie o amministrative e così via.

Secondo il Giudice di legittimità *"è di applicazione generale il principio secondo il quale la scadenza del termine perentorio stabilito per opporsi o impugnare un atto di riscossione mediante ruolo o comunque di riscossione coattiva produce soltanto l'effetto sostanziale della irretrattabilità del credito ma non determina anche l'effetto della c.d. "conversione" del termine di prescrizione breve eventualmente previsto in quello ordinario decennale, ai sensi dell'art. 2953 c.c.. Tale principio, pertanto, si applica con riguardo a tutti gli atti - comunque denominati - di riscossione mediante ruolo o comunque di riscossione coattiva di crediti degli enti previdenziali ovvero di crediti relativi ad entrate dello Stato, tributarie ed extratributarie, nonché di crediti delle Regioni, delle Province, dei Comuni e degli altri Enti locali nonché delle sanzioni amministrative per la violazione di norme tributarie o amministrative e così via. Con la conseguenza che, qualora per i relativi crediti sia prevista una prescrizione (sostanziale) più breve di quella ordinaria, la sola scadenza del termine concesso al debitore per proporre l'opposizione, non consente di fare applicazione dell'art. 2953 c.c., tranne che in presenza di un titolo giudiziale divenuto definitivo"*.

Quindi l'emissione di una cartella di pagamento non trasforma una prescrizione breve in una prescrizione decennale, ma lascia in vita i termini prescrizionali previsti per lo specifico rapporto di cui si tratta. In concreto, se il termine prescrizionale stabilito dalla legge per un dato credito - e cioè il termine trascorso il quale si estingue il diritto del creditore - è di 5 anni e prima della relativa scadenza viene emessa una cartella di pagamento - o, ad es., un avviso di pagamento ai sensi del DPR n. 602/1973, ecc. - la notifica di tale atto non comporta il decorrere *ex novo* del termine di prescrizione decennale. L'atto di intimazione in parola, infatti, si limita ad interrompere la prescrizione - quinquennale, nell'esempio fatto - ma non la trasforma appunto in una prescrizione decennale.

Ebbene, in occasione di un procedimento che è stato oggetto di alcuni interventi effettuati dal Difensore civico, è avvenuto che una società di riscossione locale richiedesse ad un cittadino, ben oltre il termine prescrizionale ormai maturato, un pagamento per conto di un Comune.

Nonostante nel frattempo fosse maturato, come detto, il termine prescrizionale, la tesi della società di riscossione poggiava espressamente sull'orientamento giurisprudenziale secondo cui



gli atti di intimazione notificati al debitore avrebbero trasformato la prescrizione quinquennale in una prescrizione decennale, facendo leva su indirizzi della giurisprudenza superati.

Ebbene, è chiaro che una motivazione come quella in esame, che dà per scontato che la questione di principio in discussione non sia stata adeguatamente definita dalla giurisprudenza, ed in cui si omette radicalmente il punto nodale della argomentazione giuridica proposta, è chiaramente elusiva, e non può non creare reazioni dei consociati, i quali a buon diritto, in questi casi, si sentono presi in giro.

Il procedimento qui descritto era, peraltro, connesso con un'altra pratica relativamente alla quale il Difensore civico era già intervenuto, ottenendo un esito positivo solamente attraverso la "leva" della Provincia, che in quella circostanza rivestiva il ruolo di creditore e che si era fatta parte diligente per la soluzione del caso.

Si è, pertanto, ritenuto inutile intervenire nei confronti di soggetto che aveva eluso le questioni postegli dall'istante, come se la giurisprudenza delle Sezioni unite della Cassazione ed i suoi sviluppi - lo si ripete - non avesse lasciato alcun segno.

L'intervento è stato, pertanto, effettuato nei riguardi del Comune di riferimento, creditore della somma in discussione.

Il Comune, proponendo a sua volta una motivazione elusiva, ha spiegato formalmente che la competenza a pronunciarsi sul punto era della società in discussione e non del Comune stesso.

In effetti l'ente di riscossione esegue; ma anche ad un profano risulta chiaro che l'avente diritto non è l'esecutore, bensì il creditore, e cioè, nella vicenda agli atti, il Comune. Al che è stato giocoforza replicare, osservando, per l'appunto, che l'incaricato della riscossione si limita a gestire accertamento, liquidazione e riscossione concernenti l'asserito credito, chiedendo dunque all'Amministrazione comunale di rispondere.

A differenza di ciò che aveva fatto la Provincia nell'analogo procedimento surrichiamato, però, il Comune non ha inteso motivare la propria posizione ed ha seccamente replicato che non esistevano margini interlocutori per approfondire ulteriormente l'argomento. Restava pertanto "valida", in quest'ottica, la conclusione comunale pilatesca precedentemente addotta.

È stato, dunque, giocoforza concludere trasmettendo all'istante una nota negativa nei confronti del Comune, che - lo si è dovuto segnalare espressamente - pur fornendo una patina di oggettività alle proprie conclusioni con l'asserire che non sussistevano margini interlocutori, in realtà proponeva come inesorabilmente oggettiva una posizione che era invece molto più

banalmente soggettiva. La motivazione tautologica adottata (è così perché è così) equivaleva infatti ad un rifiuto di agire nei confronti di un ente che costituiva solamente il suo "braccio esecutivo".

Il procedimento si è, peraltro, concluso - nonostante tutto - in maniera positiva. Più precisamente, non è stato possibile pervenire ad una conclusione formale, ma il Comune e l'agente riscossore - si ignora sulla base di quali atti, mancando comunicazioni ufficiali dirette allo scrivente ufficio - si sono limitati a non fare più nulla. L'avviso di accertamento in contestazione è stato cioè lasciato cadere ed il cittadino non è stato più sollecitato ad effettuare alcun pagamento.

Concludendo, in occasione di simili procedimenti sorge, comunque, un interrogativo.

Ci si chiede, in particolare, se le Amministrazioni e le loro stesse "braccia esecutive", quando adottano simili opzioni "motivazionali", non si rendano conto della portata assolutamente deleteria di una linea operativa che ostentatamente rifiuta di prendere in considerazione le ragioni, ampiamente suffragate sul piano giuridico, che militano a favore del cittadino: una portata che va ben al di là del caso concreto.

Le Amministrazioni interpellate dovrebbero di contro interrogarsi ben più seriamente sulla correttezza del proprio operato - ciò, a maggior ragione, quando interviene un'istituzione che svolge sostanzialmente funzioni di controllo - assumendo la consapevolezza del fatto che simili prese di posizione, appunto prive di una motivazione plausibile, vengono inevitabilmente intese dal cittadino come espressione di una volontà puramente ingiuntiva.

La volontà di chi non si impone in maniera argomentata, ma, più semplicemente, perché ha il potere di imporsi: con effetti deleteri per la stessa immagine della PA.

### **2.6.3 Quando è lo stesso legislatore a negare l'obbligo della motivazione: il silenzio rigetto**

Nel nostro ordinamento, a dispetto di un principio generale che prevede l'obbligo di conclusione di un procedimento con un provvedimento espresso, vi sono casi in cui il silenzio serbato dall'Amministrazione interpellata assume il valore di un provvedimento negativo nei confronti del richiedente.

Non si intende, ovviamente, mettere in dubbio la funzione di tale istituto, non potendosi *a priori* escludere la fondatezza delle ragioni di politica legislativa ed amministrativa che hanno indotto a queste scelte.

Piuttosto, è interessante verificare quali distorsioni possano prodursi, in casi concreti, per effetto di un silenzio significativo che equivalga al rigetto dell'istanza presentata.

La vicenda che si va ad esporre concerne i rapporti con lo Stato, ma risulta evidente - come si potrà constatare nel prosieguo - che questo caso solleva una questione di principio valevole

anche in tutte le analoghe circostanze in cui la Provincia autonoma di Trento ha adottato o dovesse adottare questa opzione nelle materie di propria competenza.

Ebbene, un lavoratore aveva presentato all'Agenzia delle entrate una richiesta di rimborso IRPEF, relativa ad emolumenti di natura lavorativa non percepiti.

Non avendo potuto ottenere risposte, se non verbali - e comunque, a suo giudizio, non chiare - l'istante si è rivolto al Difensore civico, chiedendo di instaurare un procedimento formale.

All'intervento del Difensore civico è, dunque, seguita una risposta scritta da parte dell'Agenzia delle entrate, in cui si richiamavano i colloqui intercorsi con l'istante e si asseriva che al medesimo erano state illustrate le ragioni per cui non vi era, nella fattispecie, alcun diritto al rimborso.

In occasione di tale replica, peraltro, le motivazioni a suo tempo esposte verbalmente venivano richiamate in maniera generica senza formalizzarle ed argomentarle in maniera adeguata.

In altri termini, anziché fornire un supporto motivazionale compiuto, che sarebbe stato estremamente utile per inquadrare rigorosamente la questione in linea di fatto e di diritto, l'Ente interpellato ha risposto in maniera incompleta.

Il che ha indotto l'interessato a ritenere inconsistenti le "motivazioni" sul cui fondamento gli era stato negato il rimborso.

Vero è che l'Agenzia delle entrate, da un punto di vista giuridico, aveva le sue ragioni per non entrare nel dettaglio delle ragioni della decisione assunta ufficiosamente. Ed in tal senso richiamava appunto, correttamente, la normativa di riferimento: art. 21, comma 2, D.lgs. n. 546/1992, in cui si prevede che, decorsi 90 giorni dalla presentazione della domanda di rimborso, se la stessa resta inesa matura il silenzio rifiuto, in seguito al quale è possibile ricorrere alla Commissione tributaria. La previsione legislativa, quindi, è chiara nell'attribuire al silenzio dell'Amministrazione, protratto per lo *spatium temporis* ivi definito, il valore legale tipico di un atto amministrativo con contenuto negativo.

Apparentemente questo è un meccanismo che rende libero l'interessato di attivare giudizialmente la difesa dei propri asseriti diritti. In concreto, opzioni di politica legislativa come quella in esame alleggeriscono, da un lato, il carico dell'attività che deve essere gestita dalle PPAA, dalle Agenzie pubbliche, dai relativi esecutori, ecc., ma dall'altro vanno facilmente a detrimento di una corretta gestione della cosa pubblica.

Ciò soprattutto in un contesto in cui la scadenza del termine comporta il rigetto indiscriminato di richieste palesemente infondate, congiuntamente a richieste che non sono necessariamente prive di un fondamento.

Il procedimento in parola si è in effetti chiuso, per cui si ignora in che modo l'interessato abbia deciso di tutelarsi. In ogni caso resta che lo stesso, visibilmente contrariato per la (non) risposta ricevuta, aveva riferito - considerati questi presupposti - di volersi attivare in via giudiziale.

Ancora una volta, dunque, l'obbligo di motivare si rivela un dato di cardinale importanza nel contesto dei rapporti fra pubblici poteri e cittadini. Una motivazione effettiva salvaguarda e comprova la correttezza dell'operato dei soggetti pubblici e la loro stessa immagine, contribuendo, al contempo, a deflazionare il contenzioso giudiziale e stragiudiziale.

Non si dimentichi, infatti, che anche i profili stragiudiziali sono rilevanti, in quanto danno luogo a contrapposizioni che di rado finiscono all'attenzione del grande pubblico - ad es. sui quotidiani - ma che, comunque, creano spesso conflittualità, anche gravi, fra gli istanti e le Amministrazioni procedenti. Conflittualità che comportano reiterati accessi agli uffici, e-mail, richieste, repliche; o a volte anche solo reazioni che gli interessati non hanno il coraggio di manifestare direttamente - il timore è un forte freno - ai propri interlocutori, ma che in ogni caso trovano poi sfogo sul piano sociale. Il tutto in un quadro di tensioni che refluiscono sulle istituzioni e, comunque, sui vari soggetti coinvolti, logorando la fiducia nelle istituzioni stesse.

Si deve soggiungere - per quanto sia scontato dirlo - che in parte queste conflittualità sono fisiologiche, perché connesse a profili soggettivi radicati nella natura umana ed ineliminabili.

E' cioè inevitabile che vi sia il soggetto che si ritiene torteggiato anche quando manifestamente non lo è. In parte invece - ed è qui che si deve appuntare l'attenzione del legislatore e dell'amministratore - sono le norme e/o la loro applicazione, a poter creare il presupposto di tali conflitti.

Del resto l'esplicitazione dell'obbligo della Pubblica Amministrazione di concludere il procedimento in forma espressa ed in tempi certi e, correlativamente, la tendenziale qualificazione del silenzio in termini di disvalore, è uno dei capisaldi della legge 241/1990, il cui art. 2 stabilisce che *"ove il procedimento consegua obbligatoriamente ad un'istanza, ovvero debba essere iniziato d'ufficio, le pubbliche amministrazioni hanno il dovere di concluderlo mediante l'adozione di un provvedimento espresso"*.

Ed invero, *"l'inerzia dell'amministrazione è contraria ai principi di buon andamento della Pubblica amministrazione e dell'affidamento del cittadino nel corretto svolgimento dell'azione amministrativa che impongono la conclusione di ogni procedimento con un provvedimento espresso"* (Consiglio di Stato sez. V, 07/11/2007, n. 5772), fermo restando che *"...l'obbligo di procedere sull'istanza del privato, sussiste non solo nei casi previsti dalla legge, ma anche nelle*

*ipotesi che discendono da principi generali o dalla peculiarità del caso, per il quale ragioni di giustizia o rapporti esistenti tra amministrazioni ed amministrati impongono l'adozione di un provvedimento espresso, soprattutto al fine di consentire all'interessato di adire la giurisdizione per la tutela delle proprie ragioni"* (TAR Lecce, Sezione III Sentenza 4 maggio 2020, n. 487).

#### **2.6.4 I giudizi medico-legali e la loro perscrutabilità motiva**

Sul piano dell'esperienza applicativa rilevano criticità con riguardo agli accertamenti/attestazioni/certificazioni medico-legali, variamente denominati, relativamente al profilo motivazionale. Ancorché, appunto, variamente denominate, le conclusioni sanitarie sono sostanziate in atti ufficiali che dovrebbero motivare in maniera puntuale e rigorosa la condizione sanitaria del richiedente, ai fini del riconoscimento o della negazione dei benefici previsti *ex lege*.

A prescindere dalle singole fattispecie, ciò che appare necessario è che la valutazione medico-legale, finalizzata per sua natura ad incidere sul piano amministrativo, anche se priva di carattere provvedimentoale, sia compiuta, ed in quanto tale sia anche percepita e percepibile dal relativo destinatario.

Il punto di partenza di queste considerazioni, ripetendo ciò che si è avuto occasione di evidenziare anche in passato, è infatti che questi sono documenti in cui si formulano conclusioni non meramente mediche, ma pure legali. Una loro adeguata conoscenza è vitale, in quanto il relativo destinatario deve essere posto nelle condizioni di decidere se tutelarsi o meno.

La casistica più significativa che gli istanti hanno presentato al Difensore civico nel 2019 e che, lo si accenna incidentalmente, non ha dato sistematicamente - ma solo in parte - luogo ad interventi formali, concerne in particolare, ma non solo, i casi di invalidità civile e di handicap grave ai sensi della l. n. 104/1992. Come già anticipato, nonostante l'eterogeneità di queste fattispecie la criticità di fondo rimane la medesima.

In termini più concreti, se la competente commissione sanitaria conclude, poniamo, che a suo "parere" non sussiste la condizione di handicap grave di cui all'articolo 3, comma 3, della legge 104/1992 - con tutto ciò che consegue a questa valutazione negativa - il destinatario di una siffatta comunicazione ignora le ragioni che hanno condotto la commissione stessa alle conclusioni fornitegli.

Il suo diritto di difesa, adottando la soluzione in parola, viene compromesso, se è vero, come è vero, che un generico "*esprime parere non favorevole alla concessione dei benefici... in quanto non sussiste la condizione di handicap...*" rappresenta una dichiarazione autoreferenziale e priva di qualsiasi supporto argomentativo.

Ciò impedisce *sic et simpliciter* al destinatario di avere obiettiva, utile e contestuale contezza delle cause medico-legali ostative al riconoscimento del beneficio richiesto, e pertanto anche di tutelarsi adeguatamente.

Ora, non c'è dubbio che un giudizio medico-legale resti pur sempre caratterizzato da un margine di alea, ma al contempo la griglia valutativa, la cartella clinica medico-legale, o la puntuale analisi medico-legale, comunque denominata, con le voci esaminate al fine di pervenire a date conclusioni, costituisce parte integrante, decisiva, assolutamente pregnante di un atto che altrimenti viene – non a torto – percepito come una forma di unilaterale di “decisione”, soprattutto nei casi in cui la gravità della situazione medico-legale oggetto di indagine sia discutibile.

Né si dimentichi, declinando più compiutamente concetti già parzialmente espressi, che la sistematica trasparenza, che in questo caso si estrinseca nel fornire atti congrui e compiutamente motivati anziché mere conclusioni, costituisce un'opzione ordinamentale di assoluto rilievo che contribuisce a sostanziare la credibilità stessa dell'Amministrazione procedente o comunque dei soggetti equiparabili alla stessa (Corte costituzionale, sentenza 04.05.2005, n. 172).

Di contro, in un contesto nebuloso, ignorando i dettagli delle indagini effettuate su cui intavolare un contraddittorio, il cittadino – e con lui gli stessi sanitari che possono aiutarlo ad addurre le sue ragioni – si trova a dover fare una critica a tutto tondo alle valutazioni medico-legali, una critica dispersiva, non mirata ed in quanto tale non selettiva, che rischia pertanto di non incidere o, comunque di incepparsi.

Il che si traduce in un disincentivo sia a presentare un ricorso, nei casi in cui ciò sia possibile; sia comunque a chiedere una mirata rivalutazione delle conclusioni medico-legali effettuate ove non sia previsto ricorso.

O meglio: si ricorre ad es. in via sanitaria, nei casi in cui ciò sia previsto, attesi i costi contenuti di tale soluzione, ma senza un'idea precisa di quale sia il punto controverso e/o controvertibile su cui mirare le proprie obiezioni.

O ancora, in fattispecie che prevedano questa possibilità, benché questo modo di procedere sia a volte surrettizio, si presenta istanza di aggravamento all'Azienda anche là dove l'aggravamento sia dubbio o persino mancante, auspicando - anche qui senza una precisa cognizione di causa su quali fossero state le ragioni delle valutazioni medico-legali negative - di pervenire ad un esito favorevole.

Teniamo, poi, conto - spostando il tema sul piano dei rimedi giudiziali attivabili dal cittadino - del limitato campo di indagine del Giudice amministrativo, considerato che gli accertamenti svolti da tali commissioni "*rientrano sempre nella discrezionalità tecnica di detti*

*organi consultivi, le cui valutazioni conclusive sono assunte sulla base di cognizioni della scienza medica e specialistica sulle quali non è ammesso un sindacato di merito del giudice amministrativo, ma soltanto quello di legittimità nelle ipotesi di evidenti e macroscopici vizi logici, desumibili dalla motivazione degli atti impugnati..... Il sindacato giurisdizionale esercitabile sulle valutazioni tecniche degli organi medico-legali .... è limitato ai soli profili di irragionevolezza, illogicità e travisamento dei fatti, oltre alla generale verifica dell'attendibilità delle operazioni tecniche compiute quanto a correttezza dei criteri utilizzati e applicati.... Pertanto al giudice amministrativo spetta una valutazione esterna di congruità relativa alla mera esistenza di un collegamento logico tra gli elementi accertati e le conclusioni che da essi si ritiene di trarre....Il sindacato del giudice, in altri termini, deve arrestarsi qualora l'operato dell'Amministrazione non presenti indizi di manifesta irragionevolezza, arbitrarietà e travisamento dei fatti, e non siano criticabili i criteri tecnici impiegati, non essendo ammesso che il giudice sostituisca con proprie valutazioni le valutazioni tecniche opinabili, ma non irragionevoli, espresse dall'Amministrazione.."* (T.A.R. Lazio sez. I - Roma, 04.07.2018, n. 7421).

È vero che a rigore, ove si verta su di una condizione sanitaria oggetto di cognizione del giudice ordinario (vedasi Cass. Civ. Sez. Unite, 23.10.2014, n. 22550) l'intera valutazione medico-legale può essere rimessa giudizialmente in discussione - trattandosi di un giudizio sul merito della valutazione, non sull'atto valutativo - ma è, altresì, vero che se si ponesse sin da subito il cittadino nella condizione di individuare un profilo preciso e specifico in ordine al quale formulare le sue censure, tale opzione consentirebbe di focalizzare le riflessioni su un ben preciso, eventuale errore valutativo commesso e, dunque, di risolvere in fase stragiudiziale la controversia.

Venendo ora alla concretezza dei procedimenti in parola, si deve anzitutto dare atto che nel corso del tempo la situazione è migliorata: mentre in passato, con le argomentazioni più varie, era persino avvenuto che venissero negati gli atti specificamente richiesti dai singoli destinatari delle conclusioni medico-legali in discussione, nel 2019 - secondo un *modus operandi* che risultava essere stato progressivamente migliorato nel corso del 2017 - si sono potuti constatare alcuni casi in cui le richieste di accesso sono state correttamente evase.

Comunque, anche a prescindere da eventuali prassi non condivisibili che dovessero essere state adottate nel resto del Paese, si ritiene che anche questi criteri vadano superati, e che cioè non debba essere il cittadino ad attivarsi per chiedere l'accesso agli atti.

Al contrario, il documento conclusivo di siffatte indagini medico-legali, come più volte sostenuto, a giudizio del Difensore civico dovrebbe ragionevolmente essere perscrutabile e

strutturato - da un punto di vista medico-legale - sin dal momento stesso in cui tale medesimo atto viene fatto pervenire al richiedente.

Per come sono formulati ad oggi i verbali di accertamento, invece, è usuale che gli istanti siano confusi, non sapendo in che termini metterne in discussione il contenuto - là dove ritengono di essere stati oggetto di un giudizio erroneo - ed ignorando per lo più l'esistenza stessa di un dettaglio delle voci medico-legali esaminate al fine di pervenire a quella data conclusione.

Gli istanti ignorano, di regola, di poter presentare una richiesta di accesso agli atti e percepiscono - si torna ancora una volta a concetti già espressi - le valutazioni medico-legali che li riguardano come atti caratterizzati da un contenuto meramente negativo, imprescrutabile, che complica, senza una plausibile ragione, le possibilità di un'indagine puntuale in ordine a determinazioni sanitarie.

Nè si deve dimenticare che in più occasioni i medici di base, se da un lato non prendono posizione ufficiale, per ovvie ragioni, su valutazioni che non competono loro, dall'altro - interpellati dai loro assistiti, ed essendo pur sempre dei sanitari - si sentono deontologicamente in dovere di fornire le loro indicazioni, in via informale, in ordine a conclusioni che ritengono seriamente dubbie.

Non sarebbe, dunque, molto più congruo, anche in termini istituzionali, concludere, anziché con un mero "verdetto", producendo agli interessati anche i documenti che specificano e sostanziano l'*iter* valutativo che ha portato a determinati giudizi di rilevanza legale?

### ***CONSIDERAZIONI DI SINTESI (PERIODO 14 OTTOBRE 2019 – 31 DICEMBRE 2019)***

Relativamente all'anno 2019 cui si riferisce la presente relazione, per quanto attiene al periodo successivo alla nomina della scrivente, ancorchè temporalmente circoscritto (14 ottobre 2019 – 31 dicembre 2019), l'ufficio si è occupato di vari temi. In un'ottica esemplificativa i casi trattati ineriscono alla materia del procedimento amministrativo, ivi compreso l'accesso agli atti e i relativi ricorsi al Difensore civico a fronte dei dinieghi (espressi o taciti) delle amministrazioni, all'anticorruzione, al conflitto di interessi, alla trasparenza e ai connessi obblighi di pubblicazione degli atti, all'urbanistica, all'edilizia abitativa, ai tributi, all'assistenza non solo sanitaria o socio-assistenziale ma anche scolastica, alla previdenza, alle comunicazioni digitali nel più ampio contesto della trasformazione digitale della Pubblica amministrazione, alla privacy, in particolare per quanto attiene le condizioni di liceità del trattamento dei dati ai sensi del Reg. Ue 679/2016,



tenuto, tra l'altro, conto del rigido regime sanzionatorio di cui all'art. 82 del medesimo Regolamento.

Se in via ordinaria il Difensore civico interviene a richiesta di cittadini singoli o associati, vero è che anche i consiglieri provinciali possono chiedere al Difensore civico notizie ed informazioni connesse allo svolgimento della funzione. Ho, quindi, elaborato relazioni su temi specifici afferenti all'esercizio della difesa civica anche su richiesta di consiglieri provinciali.

Preme in questa sede ricordare i plurimi interventi effettuati - nel lasso temporale in esame - dal Difensore civico in materia di accesso agli atti nel variegato contesto normativo di riferimento; si pensi all'accesso documentale, all'accesso civico - semplice o generalizzato - all'accesso in materia ambientale, all'accesso agli atti riconosciuto ai consiglieri comunali coesistente allo svolgimento del munus consiliare.

La legge provinciale n. 23 del 1992 (art. 32 bis, comma 5) in materia di procedimento amministrativo e la legge provinciale n. 4/2014 (art. 4, comma 4) riguardante gli obblighi di pubblicità e trasparenza in attuazione del decreto legislativo n. 33/2013 consentono all'interessato di ricorrere al Difensore civico contro il differimento o il diniego (espreso o tacito) di accesso agli atti. A fronte della dichiarazione del Difensore civico di illegittimità del diniego, corredata da puntuale motivazione in ordine alle ragioni ad essa sottese, ho riscontrato un costruttivo ripensamento da parte delle amministrazioni interessate. In buona sostanza nei casi affrontati, in caso di accoglimento del ricorso, l'ente o ufficio interessato ha tenuto conto dei calibrati rilievi del Difensore civico e della necessità di un corretto bilanciamento del diritto di accesso agli atti con il diritto alla riservatezza di terzi alla luce degli indirizzi della giurisprudenza. Si tratta di diritti contrapposti aventi pari rilevanza costituzionale, cui fa riscontro l'onere del responsabile del procedimento di dare puntuale contezza - attraverso la motivazione - in ordine alle valutazioni sottese, tenendo conto dei limiti all'accesso, di rilevanza pubblicistica e privatistica, previsti non solo in sede legislativa ma anche regolamentare, dettagliati, tra l'altro, da una copiosa giurisprudenza.

Per quanto attiene l'accesso generalizzato sono emerse criticità sul piano applicativo della disciplina dell'accesso agli atti nei comuni a fronte della disciplina dettata dalla legge regionale 10/2014, che ha recepito il d. lgs. 33/2013 con specifici temperamenti, sia per quanto attiene l'oggetto dell'accesso limitato ai "documenti" (escludendo, quindi, i dati e le informazioni), sia per quanto riguarda gli obblighi di pubblicazione.

Secondo consolidato indirizzo giurisprudenziale il ricorso al Difensore civico costituisce un rimedio amministrativo ascrivibile ad un ricorso gerarchico improprio, in quanto

rivolto ad un organo non originariamente competente, né legato a quello competente da una relazione organica di sovraordinazione (Cons. Stato, Sez. VI, 27 maggio 2003, n. 2938). Trattasi di strumento di tutela che favorisce l'esercizio del diritto di accesso nei confronti dell'amministrazione pubblica con effetti deflattivi del contenzioso, tenuto, tra l'altro, conto dei non certo esigui oneri connessi al ricorso giurisdizionale.

Sul piano procedurale, in caso di accoglimento del ricorso in materia di accesso da parte del Difensore civico l'amministrazione resistente ha l'onere di riesaminare il diniego entro il termine di trenta giorni dal ricevimento della decisione nei sensi e nei limiti indicati nella decisione stessa. All'esito del riesame l'Amministrazione che ha adottato l'impugnato provvedimento di diniego (espreso o tacito) di accesso agli atti può adottare un provvedimento confermativo motivato. La motivazione a sostegno della conferma del diniego di accesso non può essere meramente confermativa dell'atto impugnato, dovendo dare contezza in ordine alle argomentazioni logico-giuridiche sulle quali si fonda il non allineamento alle argomentazioni contenute nella decisione favorevole del Difensore civico.

Secondo gli indirizzi della giurisprudenza *"il provvedimento confermativo di cui è menzione all'art. 25, comma 4, legge n. 241/90 si configura ...quale autonoma manifestazione di volontà provvedimentale con la quale l'Autorità, all'uopo espressamente compulsata dal [Difensore civico]: - riesamina compiutamente la fattispecie; - motivatamente si discosta dalle "contrarie determinazioni" [del Difensore civico] per giungere ad una nuova reiezione della istanza di accesso"* (T.A.R. Milano, Lombardia sez. I, 27.08.2018, n. 2024; T.A.R. Firenze, sez. II, 07.04.2015, n. 554). Il provvedimento confermativo diventa a sua volta impugnabile innanzi al giudice amministrativo mentre non sembra possibile una nuova impugnazione innanzi alla Commissione o al Difensore civico per il principio del *ne bis in idem*.

Qualora l'amministrazione resistente non emani il provvedimento motivato, confermativo del diniego, entro trenta giorni dal ricevimento della comunicazione del Difensore civico (artt. 32, comma 5, l.p. 23/1992, 25, comma 4, legge 241/1990) l'accesso è consentito. L'eventuale silenzio dell'amministrazione acquista, quindi, valore di silenzio assenso.

In buona sostanza, sul piano operativo, l'accoglimento del ricorso non comporta l'annullamento dell'atto da parte del Difensore civico, ma solo un potere sollecitatorio di riesame, che l'amministrazione deve esercitare entro trenta giorni dal ricevimento della comunicazione da parte del Difensore civico. Del resto il Difensore civico non dispone di poteri coercitivi specifici nei confronti delle amministrazioni, non può obbligare, quindi, le amministrazioni a consentire l'accesso, posto che – lo si ripete – l'amministrazione, nel caso voglia discostarsi dalla decisione del

Difensore civico, può adottare entro trenta giorni dal ricevimento della comunicazione di quest'ultimo, un provvedimento confermativo motivato del diniego e in assenza di detto provvedimento l'accesso è consentito. Serrando le fila del discorso, il rimedio giustiziale pare connotato da intrinseca fievolezza, proprio perché al ricorso segue più che una decisione in senso tecnico una sorta di "invito" alla Pubblica amministrazione a rivedere il procedimento e a riconsiderare il rifiuto all'accesso.

Ed è innegabile che l'attuale modello procedimentale di ricorso al Difensore civico (o alla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi nei confronti degli atti delle amministrazioni centrali e periferiche dello Stato) abbia degli oggettivi limiti, come è stato ripetutamente denunciato anche dalla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi nelle varie relazioni trasmesse al Parlamento, di cui si riporta uno stralcio estratto dalla Relazione 2017 pubblicata sul proprio sito ([www.commissioneaccesso.it](http://www.commissioneaccesso.it)):

*"In particolare, la Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi ha ribadito che: in caso di perdurante ritardo dell'amministrazione nel concedere l'accesso, pur dopo una decisione favorevole al cittadino in sede di ricorso, la Commissione - nell'esercizio della propria attività consultiva o giustiziale - non può obbligare l'amministrazione, difettando in capo alla prima poteri ordinatori nei confronti della p.a. (ex art. 25 L. n. 241/90), fatta salva l'eventuale possibilità del cittadino di adire il competente Giudice amministrativo, dotato di poteri coercitivi per dare attuazione concreta al diritto di accesso, salva sempre la possibilità di denuncia per omissione di atti di ufficio ove ne ricorrano i presupposti. In proposito, la Commissione sottolinea che tale carenza di poteri, di fatto, in molti casi, finisce con l'inficiare la piena efficacia dello strumento di tutela amministrativa, costringendo il cittadino, per ottenere l'accesso a doversi comunque rivolgere all'autorità giurisdizionale. La Commissione per l'accesso, nell'ambito dell'esercizio dei propri poteri di impulso attribuiti ai sensi dell'articolo 27 della legge n. 241 del 1990 ritiene necessario sollecitare un intervento del legislatore finalizzato a dotarla dei necessari poteri coercitivi, sostitutivi o sanzionatori, utili ad ottenere dalle amministrazioni inadempienti l'effettivo accesso alla documentazione richiesta, in caso di accoglimento dei ricorsi. Tale esigenza che trova riscontro nei dati raccolti nella relazione sull'attività svolta nell'anno 2017..., è già stata ripetutamente segnalata dalla Commissione anche nelle relazioni al Parlamento per gli anni 2015 e 2016."*

E' evidente che l'alterazione della simmetria dell'indicato rimedio giustiziale, teso a riconoscere al cittadino la possibilità di ricorrere al Difensore civico avverso il diniego totale o parziale delle istanze di accesso (documentale e civico), attribuendo al Difensore civico poteri

maggiormente incisivi, non pare consentita al legislatore regionale/provinciale, venendo ad incidere su competenze legislative esclusive dello Stato in materia di "giurisdizione e norme processuali; ordinamento civile e penale; giustizia amministrativa" e "determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale" (ex art. 117, secondo comma, lettere l) e m) della costituzione), nel cui novero rientrano le disposizioni concernenti gli obblighi per la Pubblica amministrazione di assicurare l'accesso alla documentazione amministrativa (art. 29, comma 2 bis, legge 241/1990).

Preme, poi, ricordare che il legittimo esercizio del diritto di accesso da parte dei cittadini presuppone, in primo luogo, una corretta formulazione dell'istanza, da redigere in modo differenziato a seconda che si tratti di accesso documentale, civico, civico generalizzato, connotati da specifici e distinti presupposti. Secondo la giurisprudenza *"Si tratta di istituti a carattere generale ma ognuno con oggetto diverso, e sono applicabili ognuno a diverse e specifiche fattispecie: ne segue che ognuno di essi opera nel proprio ambito di azione senza assorbimento della fattispecie in un'altra ... poiché diverso è l'ambito di applicazione di ciascuno di essi. Ognuno di questi presenta caratteri di specialità rispetto all'altro"* (T.A.R. Firenze, sez. II, 20.12.2019, n.1748).

A tali fini può essere di ausilio la modulistica reperibile nei siti dei comuni e dei vari enti interessati. Il suo utilizzo non è vincolante, ben potendo il cittadino redigere l'istanza in modo autonomo, purché la stessa contenga gli elementi di cui all'art. 32 l.p. 23/1992, puntualmente dettagliati in sede regolamentare (DPP 5 luglio 2007, n. 17-97/Leg). Teniamo conto che *"Nel caso in cui l'opzione dell'istante sia espressa per un determinato modello, resta precluso alla Pubblica amministrazione.....di diversamente qualificare l'istanza stessa al fine di individuare la disciplina applicabile; in correlazione, l'opzione preclude al privato istante la conversione in sede di riesame o di ricorso giurisdizionale"* (Consiglio di Stato sez. V, 02.08.2019, n. 5503, T.A.R. Firenze, sez. II, 20.12.2019, n.1748), fermo restando il potere-dovere della Pubblica amministrazione di esaminare l'istanza di accesso agli atti e ai documenti pubblici, anche se formulata in modo generico o cumulativo (Consiglio di Stato Ad. Plenaria 02.04.2020, n. 10).

Plurimi sono stati - nel lasso temporale in esame - gli interventi del Difensore civico, sollecitato da consiglieri comunali, tesi a definire l'ambito del diritto di accesso riconosciuto ai medesimi a fronte di comportamenti tesi a limitare o paralizzare tale diritto da parte delle amministrazioni interessate. Sul punto si registra un indirizzo giurisprudenziale consolidato, che ho richiamato nei vari interventi in funzione della salvaguardia delle specifiche prerogative correlate all'esercizio del munus consiliare. Quanto alla natura e ai limiti del diritto di accesso attribuito ai

componenti degli organi rappresentativi degli enti territoriali, la giurisprudenza ha, infatti, precisato che esso ...".*ha un'indole profondamente diversa da quella che contraddistingue il diritto di accesso ai documenti amministrativi riconosciuto alla generalità dei cittadini, essendo sganciato dalla titolarità di un interesse diretto, concreto ed attuale correlato all'esigenza di tutela di situazioni giuridicamente rilevanti: infatti, mentre in linea generale il diritto di accesso è finalizzato a permettere ai singoli soggetti di conoscere atti e documenti per la tutela delle proprie posizioni soggettive eventualmente lese, quello riconosciuto ai consiglieri degli organi elettorali è strettamente funzionale all'esercizio del proprio mandato, alla verifica e al controllo del comportamento degli organi istituzionali decisionali dell'ente territoriale, ai fini della tutela degli interessi pubblici (piuttosto che di quelli privati e personali) e si configura come peculiare espressione del principio democratico dell'autonomia locale e della rappresentanza esponenziale della collettività"* (Cons. Stato, Sez. IV, 8 novembre 2011, n. 5895).

Né il diritto del consigliere ad ottenere dall'ente tutte le informazioni utili all'espletamento del mandato incontra limitazioni derivanti dalla loro eventuale natura riservata, in quanto il consigliere, a cui è ostensibile anche documentazione che - per ragioni di riservatezza - non sarebbe ostensibile ad altri richiedenti, è vincolato al segreto d'ufficio (T.A.R. Milano 23 settembre 2014 n.2363). In buona sostanza "*gli unici limiti all'esercizio del diritto di accesso dei consiglieri comunali possono rinvenirsi, per un verso, nel fatto che esso deve avvenire in modo da comportare il minor aggravio possibile per gli uffici comunali (attraverso modalità che ragionevolmente sono fissate nel regolamento dell'ente) e, per altro verso, che esso non deve sostanziarsi in richieste assolutamente generiche ovvero meramente emulative, fermo restando tuttavia che la sussistenza di tali caratteri deve essere attentamente e approfonditamente vagliata in concreto al fine di non introdurre surrettiziamente inammissibili limitazioni al diritto stesso.*" (Cons. Stato, Sez. V 5.09.2014, n. 4525).

Nè sono mancati interventi del Difensore civico finalizzati a censurare i ripetuti silenzi dell'Amministrazione in violazione del principio generale della doverosità dell'azione amministrativa integrato con le regole di ragionevolezza e buona fede. Del resto anche nello svolgimento dell'attività autoritativa, l'amministrazione è, comunque, tenuta a rispettare oltre alle norme di diritto pubblico, la cui violazione implica, di regola, l'invalidità del provvedimento e l'eventuale responsabilità da provvedimento per lesione dell'interesse legittimo, anche le norme generali dell'ordinamento civile che impongono di agire con lealtà e correttezza desumibili dall'art. 97 della Costituzione. (Cons. Stato, Ad. Plen., sent. 04.05.2018, n. 5; Cons. Stato Sez. VI, sent., 01.02.2013, n. 633; Cons. Stato Sez. IV, Sent., 06.03.2015, n. 1142). Del resto secondo consolidato

indirizzo della giurisprudenza, l'obbligo giuridico di provvedere sussiste, infatti, in tutte quelle fattispecie particolari nelle quali ragioni di giustizia e di equità impongano l'adozione di un provvedimento e quindi, tutte quelle volte in cui, in relazione al dovere di correttezza e di buona amministrazione della parte pubblica, sorga per il privato una legittima aspettativa a conoscere il contenuto e le ragioni delle determinazioni (qualunque esse siano) dell'Amministrazione, sempre che non si tratti di istanze illegali, emulative, manifestamente infondate o inammissibili (cfr. Cons. Stato, sez. V, 22 gennaio 2015, n. 273; sez. V, 3 giugno 2010, n. 3487).

Sul piano previdenziale - nel periodo in esame - lo scrivente ufficio si è occupato, a fronte di specifica istanza di soggetto interessato, del diritto del convivente more uxorio alla pensione di reversibilità. Il richiedente la prestazione pensionistica lamentava l'illegittima esclusione del convivente dal novero dei soggetti cui l'art. 13, R.D.L. n. 636/1939, invocando la tutela offerta dall'ordinamento alla famiglia di fatto (legge n. 76/2016 sulla regolamentazione delle unioni civili tra le persone dello stesso sesso) e l'irragionevolezza dell'attuale assetto normativo che attribuisce valore dirimente alla formalizzazione dei vincoli giuridici, quale intrinseco presupposto per l'ottenimento della pensione ai superstiti.

A seguito di approfondimento della questione, l'ufficio ha concluso per la non spettanza, rilevando oltre al dato normativo, la posizione della giurisprudenza di legittimità e del Giudice delle leggi. Secondo gli indirizzi della giurisprudenza (ex multis Cassazione civile sez. lav., 03.11.2016, n. 22318) "la mancata inclusione del convivente more uxorio tra i destinatari del trattamento pensionistico di reversibilità trova una sua non irragionevole giustificazione (conformemente all'art. 3, comma 2, Cost.) nella circostanza che il suddetto trattamento si collega geneticamente ad un preesistente rapporto giuridico". Del resto l'esclusione dell'equiparazione della posizione del convivente superstite con quella del coniuge avente diritto alla pensione di reversibilità trova fondamento in precedente pronuncia della Corte costituzionale (sentenza n. 461/2000), che aveva rigettato la questione di legittimità costituzionale dell'art. 13 cit. nella parte in cui non prevede la suddetta assimilazione, precisando "...come gli attuali caratteri della convivenza more uxorio rendano non irragionevole la scelta, operata dal legislatore in ambito previdenziale, di escludere il convivente dal novero dei soggetti destinatari della pensione di reversibilità. Diversamente dal rapporto coniugale, la convivenza more uxorio è fondata esclusivamente sulla affectio quotidiana - liberamente e in ogni istante revocabile - di ciascuna delle parti e si caratterizza per l'inesistenza di quei diritti e doveri reciproci, sia personali che patrimoniali, che nascono dal matrimonio (ex plurimis sentenza n. 8 del 1996)."

Serrando le fila del discorso, in un'ottica di "reductio ad unum", mi sembra di poter dire - alla luce dell'esperienza di questi mesi - che le competenze del Difensore civico, quale garante dell'imparzialità e del buon andamento della p.a., possano essere tipizzate come competenze di impulso, stimolo, sollecitazione nei confronti degli organi di amministrazione attiva che si concretizzano nella segnalazione, su richiesta o di propria iniziativa, di abusi, disfunzioni, carenze e ritardi, come competenze di tipo paragiurisdizionali, su richiesta dell'interessato, per quanto riguarda l'accesso agli atti e come competenze processuali per quanto attiene la costituzione di parte civile nel processo penale relativo a reati che abbiano come vittime soggetti disabili (legge 104/1992).

Teniamo, comunque, conto che il contesto normativo attuale è molto complesso, articolato, oserei dire farraginoso. Chi opera all'interno della Pubblica amministrazione svolge funzioni delicate, che presuppongono un ampio bagaglio di conoscenze, in un contesto in cui le modifiche normative si susseguono a ritmo incessante, imponendo un'attività di aggiornamento pressochè continua. Si tratta di un sistema normativo multilivello sempre più integrato in cui rilevano, nel quadro statutario delle competenze rivitalizzato per effetto della riforma del Titolo V della costituzione, accanto alle fonti statali, regionali e provinciali, le fonti comunitarie al cui rispetto per espressa disposizione della costituzione sono vincolati il legislatore statale, quello regionale e provinciale. Relativamente alle fonti comunitarie, alcune hanno immediata valenza precettiva con immissione automatica nell'ordinamento interno, altre abbisognano di atti di recepimento da parte del legislatore nazionale, regionale e provinciale con il potere del Giudice di disapplicazione delle norme interne in contrasto con il diritto dell'Unione europea. Certamente a livello provinciale disponiamo di leggi organiche di settore dettagliate da regolamenti, adottati previa espressione di parere da parte delle competenti commissioni consiliari, pareri non certo giuridicamente vincolanti ma nella sostanza rilevanti. Non sempre, tra l'altro, la disciplina dettata dal legislatore provinciale nell'esercizio delle competenze statutarie copre l'intera materia. Si pensi ad es. agli appalti in cui è la stessa legge provinciale (l.p. 2/2016) ad effettuare il rinvio alla legislazione statale e comunitaria per interi settori di normazione.

Sono convinta, a fronte di un assetto così articolato, che il Difensore civico avrà autorevolezza e la sua voce otterrà riscontro quanto più sarà in grado di prospettare (anche) sul piano del diritto la fondatezza e/o meritevolezza dell'istanza del cittadino, tenuto conto del contesto normativo e giurisprudenziale di riferimento che, per le ragioni sopra dette, non è certo granitico. Sul piano dell'esperienza applicativa di questi mesi posso, anzi, affermare che, laddove la questione prospettata dal cittadino venga ricondotta dal Difensore civico nell'alveo normativo di pertinenza,

non ho riscontrato, in un quadro di positiva e consapevole condivisione delle regole, atteggiamenti di chiusura né tantomeno di contrapposizione.

Si è soliti dire che il Difensore civico non ha poteri coercitivi. Certamente non ha poteri di annullamento, revoca o riforma degli atti esaminati. In verità se è vero che il Difensore civico non dispone di poteri coercitivi non si può certo dire che non disponga di poteri incisivi. Basti pensare che può richiedere al funzionario competente l'esame congiunto della pratica stabilendo il termine massimo per il perfezionamento della stessa con facoltà di proporre l'azione disciplinare nei confronti del personale che ostacoli con azioni od omissioni lo svolgimento delle sue funzioni. Può, inoltre, prospettare eventuali criticità riscontrate in ordine all'applicazione di una disciplina normativa, sia essa legislativa o regolamentare, ai fini dell'adozione degli opportuni correttivi. La legge provinciale 28/1982, del resto, incardina il Difensore civico nel Consiglio provinciale, prevedendo un'interrelazione continua con l'assemblea legislativa. Oltre all'invio della relazione annuale al Consiglio, può essere sentito, anche di sua iniziativa, dalle commissioni consiliari per avere chiarimenti sull'attività svolta, cosa che è puntualmente avvenuta nel corso dell'iter istruttorio di un disegno di legge (n. 28/XVI) modificativo della l.p. 28/1982 relativamente alle competenze del Garante dei diritti dei minori.

Colgo l'occasione per precisare l'impegno della scrivente ad implementare il sito del Difensore civico, quale strumento di comunicazione istituzionale in un'ottica di massimo avvicinamento al cittadino, nonché di agevole e accattivante fruizione delle informazioni. Nel sito è reperibile la modulistica per presentare i ricorsi al Difensore civico in materia di accesso (documentale, civico), differenziata in relazione al tipo di ricorso che il cittadino intende presentare, fermo restando che l'utilizzo della stessa non è vincolante. Nel sito trovano spazio le massime della giurisprudenza utilizzate nei vari interventi in funzione della costruzione di una sorta di banca dati delle pronunce giurisprudenziali significative in settori rilevanti, una sorta di work in progress rispetto a quanto verrà trasfuso nella relazione 2020. Sono, inoltre, evidenziati in apposito link i casi trattati, selezionati in relazione alla loro rilevanza, evitando accuratamente ogni riconducibilità diretta o indiretta al soggetto interessato a fini privacy. In un altro link vengono inseriti contributi e approfondimenti curati dal Difensore civico, dai funzionari della struttura o da terzi.

Sempre nell'ottica di un avvicinamento al cittadino ho ritenuto di privilegiare la prassi della cura diretta dei recapiti periferici (relativamente a tre comunità con rotazione nelle altre) in funzione di un contatto più immediato con i cittadini e della valorizzazione delle realtà periferiche, fermo restando il positivo coinvolgimento dei funzionari operanti nella struttura - in questa come in ogni altra attività - a supporto del proficuo svolgimento delle funzioni. Ad essi, unitamente al



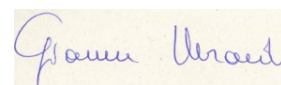
personale operante nella segreteria, va il mio ringraziamento per il fattivo contributo prestato in questi mesi con l'auspicio che l'entusiasmo e la passione nella cura dei rapporti con il cittadino non solo non vengano mai meno ma trovino ulteriore espressione in proficue ed innovative forme di interrelazione con la comunità e le istituzioni.

A tale proposito preme evidenziare i numerosi impegni, assunti con con istituzioni scolastiche e non, nonché con organismi del privato sociale, volti a far conoscere l'istituto della difesa civica, purtroppo - e lo dico con profondo rammarico – bruscamente interrotti per l'insorgere dell'emergenza epidemiologica. Di qui l'auspicio di una loro celere proficua ripresa.

Da ultimo ricordo la costante partecipazione della scrivente agli incontri - con cadenza periodica mensile - promossi dal Coordinamento dei difensori civici regionali e delle province autonome, quale organismo deputato all'approfondimento e allo sviluppo a tutto tondo di temi non solo connessi in senso stretto con la difesa civica ma di impatto generale sull'attività amministrativa. Attualmente il Coordinamento è impegnato nell'esame dello stato di attuazione della legge 8 marzo 2017, n. 24 (Disposizioni in materia di sicurezza delle cure e della persona assistita, nonché in materia di responsabilità professionale degli esercenti le professioni sanitarie), contenente un articolato sistema di tutela in campo sanitario anche attivabile su iniziativa del Difensore civico, a cui già ho fatto cenno nel par. 1.2. Attesa la rilevanza del tema, ho dato evidenza nel sito delle implicazioni connesse all'attuazione della legge citata.

*Il Difensore civico*

*Gianna Morandi*



## PARTE TERZA - GARANTE DEI DIRITTI DEI MINORI

### 3.1 Attività 1° gennaio – 14 ottobre 2019 Statistiche

Merita segnalarsi in via preliminare, richiamando fra l'altro in tal senso anche la relazione dello scorso anno, che la classificazione delle pratiche non è sempre agevole, in quanto alcuni settori delle attività svolte possono essere ritenuti convenzionalmente riconducibili ora alla difesa civica dei minori, ora invece alla garanzia dei minori (v. pag. 19 relazione 2018)

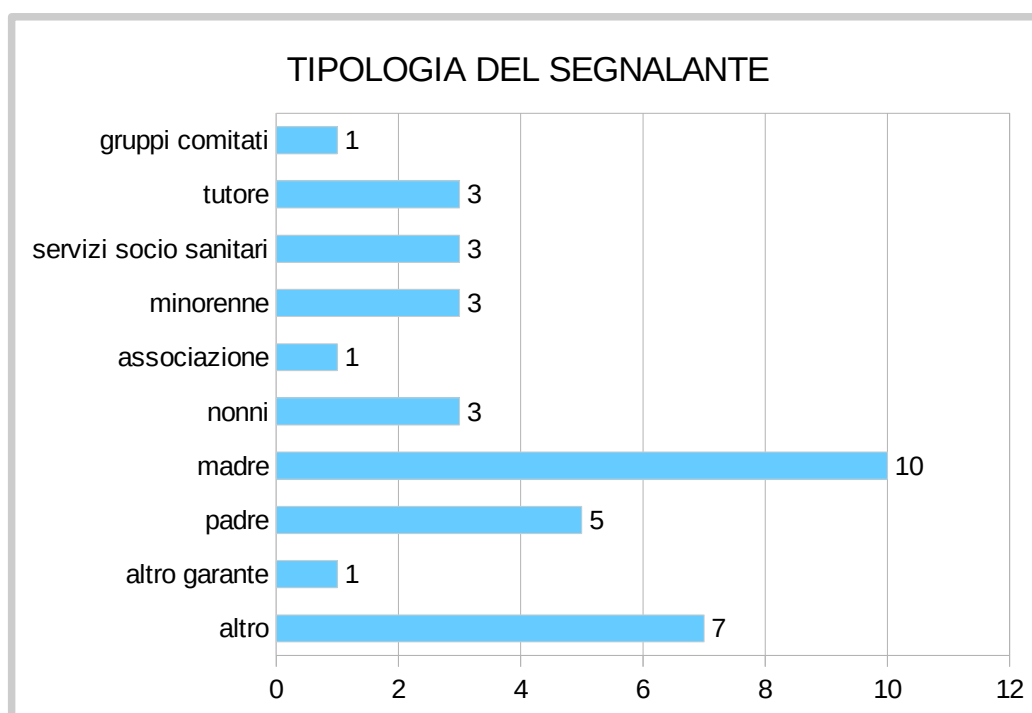
È dunque possibile che pratiche classificate come garanzia dei minori e qui censite in quanto tali costituiscano invece fattispecie di difesa civica dei minori; e che, viceversa, pratiche che sono confluite nella difesa civica potessero essere classificate in seno alla garanzia dei minori.

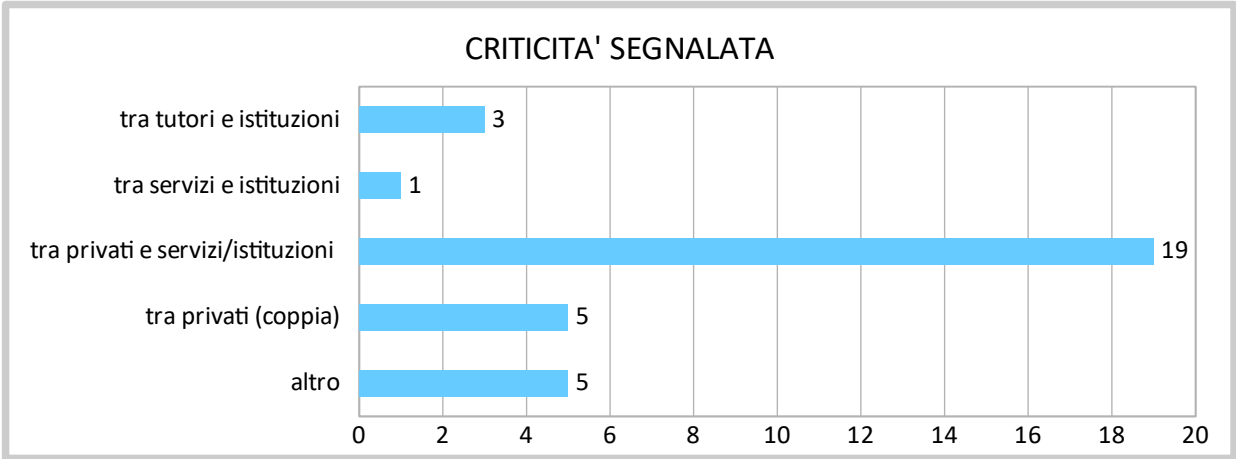
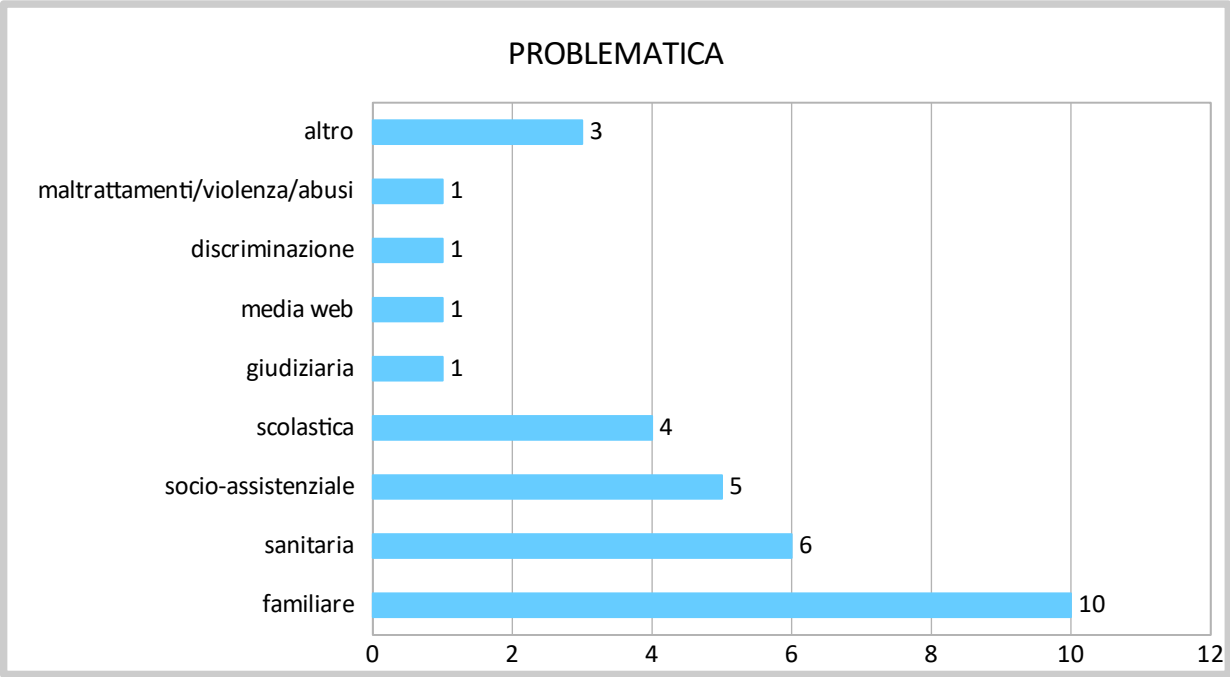
La distinzione, come si era per l'appunto rammentato in passato, appare a tratti convenzionale ed opinabile, per cui si sconta inevitabilmente il margine di imprecisione che ne consegue.

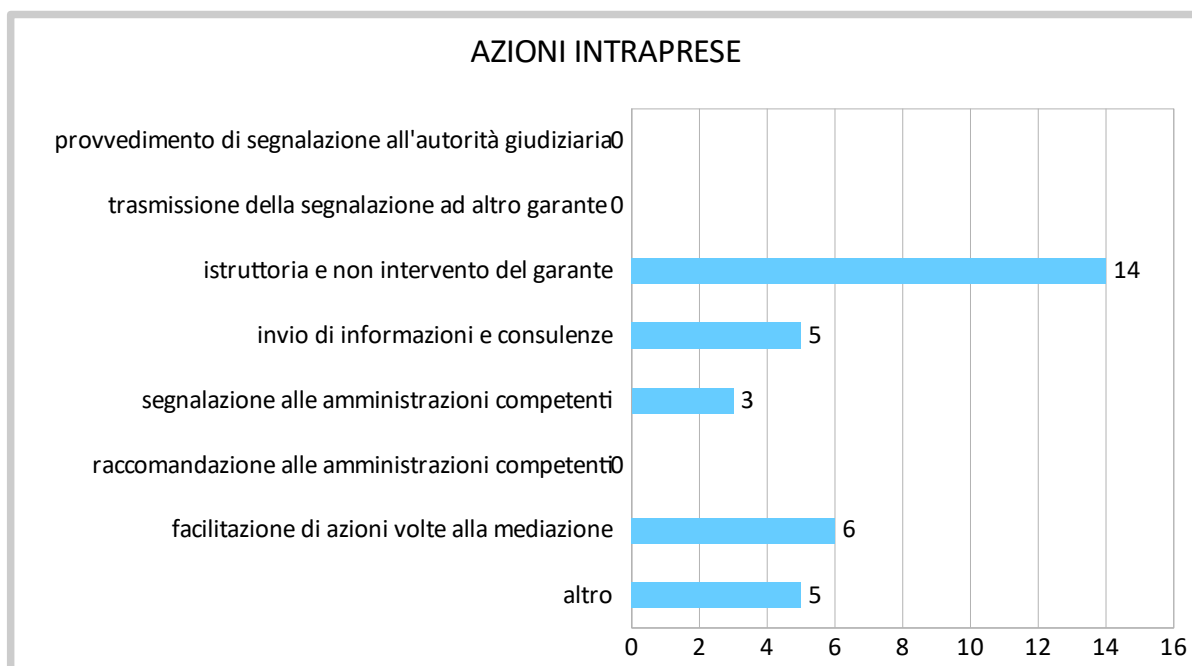
Il che inevitabilmente comporta delle possibili fluttuazioni numeriche, benché in assoluto comunque modeste, considerati i numeri in esame.

Le pratiche della garanzia dei minori del 2019 sono 32, distinte per settori in base alla classificazione proposta di seguito, nelle tabelle riepilogative.

Di queste, 30 riguardano interventi individuali, e cioè richieste effettuate da persone fisiche, associazioni, attività mirate sui minori, ecc.; e 2 interventi collettivi.







### ***3.2 Rapporti familiari, procedimento amministrativo ed Autorità giudiziaria***

Gli interventi individuali costituiscono, in un numero assolutamente rilevante di casi, informazioni che la scrivente struttura ha fornito ai richiedenti, illustrando la disciplina giuridica applicabile alle fattispecie oggetto di approfondimento, nonché garantendo un sostegno ai fini della comprensione e dell'applicazione delle norme stesse.

Non di rado le vicende sottoposte all'attenzione del Difensore civico-Garante dei minori concernono questioni che sono già - o già state - oggetto di valutazione da parte dell'Autorità giudiziaria, con l'inevitabile conseguenza che gli spazi operativi, in questi casi, si restringono ai minimi termini, mentre invece sono proprio quelli informativi ad assumere rilevanza preminente.

Avviene così, in vicende già all'attenzione della Magistratura, che ad es. il genitore che si ritiene torteggiato si rechi dal Garante per contestare i provvedimenti relativi al collocamento del figlio minore: ora presso una struttura educativa, ora, in via preminente, presso l'altro genitore.

In questi casi si è proceduto ad uno studio della documentazione disponibile, esaminando le problematiche emerse, in relazione alle quali era stato adottato il provvedimento in discussione, ed approfondendo di conseguenza i connessi profili giuridici.

E' chiaro che in tali evenienze non vi è, di regola, la possibilità di incidere sul procedimento dinanzi all'Autorità giudiziaria.

In alcuni casi però si aprono spazi di interlocuzione: ora con i servizi sociali chiamati a seguire rapporti problematici, che a volte sono limitati - riguardando un singolo genitore - ed a volte coinvolgono un intero nucleo familiare; ora con i diretti interessati, che si fanno seguire dal Garante in un processo di attività parallela, che non comporta un rapporto diretto con le Amministrazioni precedenti.

In questa fase la garanzia dei minori può fornire un apporto che dalla funzione amministrativa confluisce, inevitabilmente, in quella giurisdizionale: il che avviene, esemplificando, quando entrambi i genitori si vedano sospendere la potestà genitoriale e l'Autorità giudiziaria preveda forme di affidamento che contemplano dei percorsi che i genitori debbono seguire per vedersi riconoscere il diritto ad un rapporto progressivamente più esteso con i loro figli.

Seguendo questa attività, il Garante può seguire indirettamente i relativi sviluppi in giudizio, coadiuvando gli istanti in questi progetti, a volte con successo, in un contesto in cui i profili giuridici sono in un certo senso secondari, dovendosi in effetti svolgere un percorso in cui la componente umana, orientativa, persino empatica, assume un notevole rilievo.

Lo scopo è cioè quello di supportare e motivare i richiedenti, in direzione di un approccio positivo ed in ultima analisi proficuo.

In altri casi il Difensore civico-Garante dei minori ha svolto funzioni analoghe in via indiretta, senza intrattenere rapporti con i parenti dei minori.

Più precisamente, in un caso concreto utile per illustrare la declinazione di questi concetti, si è attivato un percorso teso a seguire e consigliare il tutore che era stato chiamato dall'Autorità giudiziaria a svolgere egli stesso - congiuntamente all'assistente sociale - la funzione di filtro e di gestore dei rapporti nei confronti di un genitore sospeso dalla potestà genitoriale.

Il progetto prevedeva anzitutto degli incontri protetti fra il minore ed il genitore stesso, ed in secondo luogo percorsi condivisi per il recupero della genitorialità.

Numerosi tutori, individuati attraverso un percorso di formazione e successivamente seguiti in fase di aggiornamento dal Difensore civico-Garante dei minori nel corso degli anni, ai sensi della l.p. n. 28/1982 - che, *per incidens*, pur modificata prevede a tutt'oggi questo percorso - hanno sempre trovato nell'istituzione un punto di riferimento anche al fine di gestire la concretezza delle loro funzioni istituzionali.

Concludendo il paragrafo, relativo ad una casistica il cui orizzonte, per così dire, naturale, resta di regola quello giudiziario, è opportuno menzionare anche i procedimenti che nascono e si atteggiavano sin da principio come mere richieste di informazioni in vista di un possibile

sbocco giudiziario, dopo una prima fase esplorativa: ad es. informazioni su potenziali procedimenti di adozione, di affidamento, ecc.

In queste circostanze la funzione del Difensore civico-Garante dei minori è stata quella di fornire un supporto informativo qualificato con riguardo alle problematiche giuridiche e fattuali relative alle singole fattispecie esaminate, nella prospettiva appunto della fase che si svolge successivamente, ove ve ne siano i presupposti, dinanzi appunto all'Autorità giudiziaria.

### ***3.3 Rapporti nel contesto parentale***

Una casistica che merita attenzione è quella, che più spesso si ferma sul piano stragiudiziale, delle criticità quotidiane che insorgono fra genitori, genitori e figli, ed ascendenti.

Fattispecie tipica agli atti, è quella che si verifica quando il figlio minore, che per l'età e lo sviluppo raggiunto è ormai tendenzialmente in condizioni di decidere da solo, ritiene di non voler più visitare il genitore con cui aveva rapporti saltuari, debitamente stabiliti dall'Autorità giudiziaria.

Si innescano in tali circostanze - così come in effetti è avvenuto anche nella fattispecie oggetto di approfondimento - contrapposizioni fra i genitori dei minori.

Dai dati disponibili, anche quelli degli anni passati, emerge che il genitore che ha maggiore controllo sul minore non di rado abuserebbe della propria posizione per indurre il figlio a non frequentare l'altro genitore.

Questi di conseguenza, adducendo le proprie argomentazioni in tal senso, finisce per rivolgersi al Garante cui chiede di essere tutelato.

Trattasi in effetti di una questione che ha preminente rilevanza privatistica e che, comunque, spesso, nonostante la tendenziale attendibilità delle indicazioni che vengono fornite dal coniuge che si ritiene torteggiato, presenta dei rilevanti margini di rischio ove si opti per la soluzione di portare la vicenda all'attenzione della Magistratura.

Più spesso, dunque, queste vicende restano in effetti confinate in un quadro di rapporti stragiudiziali fra i litiganti.

Le difficoltà più rilevanti che sorgerebbero in giudizio sono ovviamente di carattere probatorio: in un contesto di relazioni deteriorate in cui spesso i figli, volenti o nolenti, sono coinvolti nelle contrapposizioni fra genitori, non è agevole dimostrare la condotta dell'altro genitore e la relativa incidenza causale su questa tipologia di vicende.

Il modo di procedere del Garante è in tal caso quello di attuare un vaglio accurato degli elementi disponibili, per poi concludere fornendo gli elementi informativi - in fatto ed in diritto - ritenuti più congrui, in quanto la possibilità di operare sul caso concreto in via amministrativa, salvo eccezioni, è decisamente esigua.

È, peraltro, evidente l'importanza di una struttura che, in tutte queste circostanze, possa quantomeno illustrare agli interessati le prospettive fattuali e giuridiche delle questioni prospettate, e segnatamente i rischi di un eventuale contenzioso: sia sul piano di un inasprimento dei rapporti fra le parti, sia dal punto di vista economico, attesa l'ordinaria aleatorietà di queste liti.

Merita segnalarsi in tal senso che in passato questo ufficio aveva gestito un peculiare procedimento di mediazione fra genitori che, pur avendo dato buoni risultati, si era rivelato al contempo arduo da gestire. La struttura del Difensore civico-Garante dei minori veniva sistematicamente coinvolta, infatti, in dispute, a tratti quotidiane, dai genitori dei minori contesi.

Indubbiamente, peraltro, delimitando le innumerevoli materie del contendere che caratterizzano una coppia spesso ormai lacerata, si era constatata l'estrema utilità di un sistema idoneo a filtrare e definire le questioni più gravi. In particolare, l'intervento di questa istituzione si era rivelato affatto favorevole per individuare - evitando accesi confronti fra padre e madre - la ripartizione dei periodi di permanenza del minore presso i due rami parentali, in occasione delle ferie e delle varie festività.

Una questione significativa affrontata nel 2019, concerneva poi i rapporti fra nonni e nipoti.

In effetti l'articolo 317 *bis* del Codice civile prevede il diritto dei nonni a mantenere rapporti significativi con i nipoti minorenni. E', altresì, vero che questa fattispecie non è semplice come potrebbe apparire attuando una lettura "laica" del testo normativo, ma deve dispiegarsi tenuto conto della natura delle relazioni in parola e della concretezza delle vicende in cui si avanzano simili pretese.

Dunque, nell'ambito di un rapporto familiare sottoposto all'attenzione del Garante, uno dei genitori dei minorenni coinvolti aveva convinto l'altro coniuge a tenere i nipoti lontani dai nonni.

Questi ultimi, pur non intenzionati ad agire giudizialmente, ritenevano di poter quantomeno utilizzare la predetta norma come leva "morale" al fine di ottenere una maggiore disponibilità dei genitori ad avere rapporti più intensi con i propri nipoti.

In realtà, peraltro, come ricorda la Corte di Cassazione, il diritto degli ascendenti a mantenere rapporti significativi con i nipoti minorenni deve essere valutato nell'esclusivo interesse

del minore, per cui la sussistenza di tale interesse - nel caso in cui i genitori dei minori contestino il diritto dei nonni a mantenere tali rapporti - è configurabile quando il coinvolgimento di questi ultimi “*si sostanzia in una fruttuosa cooperazione degli ascendenti all'adempimento degli obblighi educativi e formativi dei genitori*” (Cassazione civile sez. VI, 12.06.2018, n.15238).

Ora, se l'interpretazione della suprema Corte sembrerebbe sovvertire il contenuto dell'articolo di riferimento, è anche vero, al contrario, che questa giurisprudenza detta criteri assolutamente razionali e condivisibili, frutto di un'esegesi sistematica e non meramente letterale della normativa di riferimento.

Sarebbe infatti poco sensato, nell'interesse precipuo del minore, legittimare una frattura fra la famiglia di appartenenza e quella degli ascendenti, attribuendo a questi ultimi poteri in un certo qual senso alternativi e contrapposti a quelli dei genitori, ai danni dei figli.

L'interesse del minore ed il principio di preminenza della famiglia in cui due coniugi si sono assunti degli impegni nei confronti della prole, sul piano morale e giuridico, giustificano la pretesa interpretativa surriportata, per cui in questi casi deve essere attuata la predetta “*fruttuosa cooperazione*”.

Cooperazione che in definitiva, volendo andare alla sostanza delle cose, non è di regola praticabile là dove, nella loro posizione di primissimi responsabili della loro prole, i genitori dei minorenni si rifiutino di collaborare con gli ascendenti.

Ora, si deve ammettere che quest'ultima conclusione finisce per dire più di ciò di ciò che emerge dalla sentenza succitata. Nella stessa, alla luce delle valutazioni della magistratura di merito, si era infatti compiuta anche una concreta analisi in ordine all'impossibilità di attuare materialmente tale cooperazione. Vero è, al contempo, che se i rapporti in parola sono possibili proprio là dove la predetta cooperazione sia a sua volta possibile, risulta difficile asserire che anche quando entrambi i coniugi rifiutano concordemente tale fruttuosa collaborazione la stessa possa comunque attuarsi coattivamente, interpretando la disciplina di riferimento al fine imporre, nel presunto interesse del minore, una siffatta lacerazione dei rapporti familiari.

### ***3.4 Pratiche relative ad interventi collettivi e pratiche di interesse generale***

Nella casistica delle pratiche del Garante dei minori, si annoverano procedimenti che in definitiva comportano rapporti con altre Autorità - spesso a livello territoriale, ma anche con le competenti istituzioni della Capitale - ora fornendo o richiedendo informative ed elementi utili per lo svolgimento dell'attività, ora compiendo azioni più concrete di carattere generale.



Si segnala in tal senso, in particolare, l'incontro di aggiornamento del 4 marzo 2019, in occasione del quale, con la collaborazione delle altre istituzioni coinvolte, si è proceduto ad una breve fase di aggiornamento con i tutori volontari già precedentemente formati, attraverso un corso organizzato dallo stesso Garante dei minori, in relazione a novità normative concernenti i minori stranieri non accompagnati.

Fra gli interventi in materia di minori relativi ad azioni istituzionali gestite nel contesto del sistema educativo provinciale, si segnala in particolare la partecipazione del Difensore-Garante, in più occasioni, alla Cabina di regia di Internet per un uso responsabile e civile della rete, e ad altre iniziative a questa connesse.

### ***3.5 Pratiche in materia sanitaria***

Alcune pratiche gestite nel 2019 hanno riguardato la materia sanitaria; si tratta di procedimenti annoverati nel settore della garanzia dei minori, atteso che, come già anticipato, operando l'istituzione unitariamente (Difensore civico-Garante dei minori), non appariva decisivo adottare una classificazione rigida.

Più plausibilmente, peraltro, questa tipologia di pratiche rientra nel settore della difesa civica, in quanto trattasi di un'attività di tutela del cittadino in cui il profilo procedimentale oggetto di intervento appare decisivo e prescinde dall'età del richiedente; mentre al contempo non v'è dubbio che, come risulta dalle relazioni *ante-2009*, questa fosse ritenuta una classica materia da difesa civica.

In tale contesto merita segnalarsi una questione di principio che si pone ormai sistematicamente da molti anni, questione che qui viene accennata solo brevemente in quanto è già stata trattata nella sezione della presente relazione relativa alla difesa civica.

Seguendo una prassi ormai consueta, l'Azienda provinciale per i servizi sanitari, nell'estate del 2019, ha trasmesso un verbale di accertamento di invalidità civile ai sensi della l. p. n. 7/1998 ad una minorenni che era stata, per l'appunto, oggetto di accertamenti medico-legali.

Il verbale - come d'altronde avviene di prammatica in questi casi - forniva alcuni dati estremamente sintetici anche in ordine alle patologie rilevate, e concludeva in termini sostanzialmente negativi l'accertamento eseguito, con ciò negando la sussistenza delle condizioni medico-legali per ottenere i benefici che - a ragione o a torto - l'istante si attendeva.

La nota accompagnatoria del verbale avvertiva inoltre della possibilità di presentare ricorso, entro 60 giorni dalla notifica, alla Commissione sanitaria di seconda istanza istituita presso l'unità operativa di medicina legale.

L'esito negativo dell'accertamento aveva in effetti comportato, fra l'altro, l'avvio di un procedimento di revoca dell'assegno mensile previsto a favore della minorenni in questione.

Ora, attesa la gravità delle conseguenze connesse ad un simile atto di accertamento, avente non solo natura medica, ma contestualmente anche natura legale, ci si sarebbe attesi che l'Azienda sanitaria fornisse non solamente le conclusioni dell'accertamento, ma anche l'*iter* valutativo che aveva portato a quelle stesse conclusioni.

Più volte - come già detto ai fini della difesa civica - il Difensore civico ha segnalato nel corso degli anni l'esigenza di fornire, contestualmente alle conclusioni del caso, una prospettazione documentale compiuta ai pazienti oggetto di accertamenti medico-legali.

In assenza di tale compiuta prospettazione, la comunicazione generica della possibilità di impugnare un accertamento, senza consentire di verificare passo passo le singole voci medico-legali esaminate dai competenti sanitari, non consente neppure di verificare la correttezza dell'operato della commissione e di attuare una difesa adeguata.

Il procedimento in parola si è concluso positivamente - non nel merito, bensì in termini meramente procedurali - nel senso che i genitori dell'istante hanno chiesto ed ottenuto l'accesso agli atti, facendo presente di dover disporre degli elementi necessari per presentare ricorso.

Resta peraltro che, ad avviso della scrivente, vi sono aspetti semplicemente essenziali dell'accertamento eseguito che non dovrebbero ragionevolmente essere oggetto di richiesta di accesso, trattandosi di dati che sostanziano determinate conclusioni, per cui, come già riferito nella sezione generale di questa relazione, gli stessi vanno semmai sottoposti al relativo destinatario congiuntamente alle conclusioni negative, o positive, del caso.

### ***3.6 Rapporti di mero diritto amministrativo***

Una categoria di interventi in cui i margini operativi del Garante dei minori appaiono significativamente ampi, è quella delle attività di mero diritto amministrativo.

Là dove cioè manchi, sullo sfondo, un'attività di competenza della Magistratura o, comunque, là dove ci si trovi all'esterno del perimetro dei casi già esaminati, vi sono fattispecie interessanti, significative, di rapporti fra i minorenni e le loro famiglie da un lato, e le istituzioni

dall'altro, su cui il Difensore civico-Garante dei minori può incidere ed in effetti ha inciso anche concretamente.

Una fattispecie tipica di intervento di garanzia dei minori nel 2019 - peraltro analoga a casi già verificati e risolti in passato - riguardava un caso di bullismo nei confronti di un bambino delle elementari.

La vicenda si presentava particolarmente indicativa in quanto questi atti risalivano anche ad anni precedenti e si attuavano fondamentalmente attraverso reiterate aggressioni fisiche e verbali; non gravi, le prime, quanto a conseguenze materiali - questo è vero - ma comunque preoccupanti dal punto di vista delle relative ricadute psicologiche sul minore.

Il procedimento, che si è dipanato nel corso di poco più di un mese, con un intervento formale ed ulteriori interlocuzioni verbali, si è rivelato positivo.

In passato le segnalazioni effettuate all'istituto scolastico non avevano ottenuto risultati sostanziali, ma, a detta del genitore segnalante, soltanto attenzioni protocollari, che appunto per loro carenza di efficacia si erano rivelate inidonee a modificare un assetto di rapporti negativi che si era ormai consolidato.

Nel breve volgere di poco più di un mese, come già anticipato, almeno gli aspetti più gravi dei problemi relativi alle vessazioni del passato sono stati risolti, con ciò fra l'altro dimostrandosi in maniera implicita la fondatezza delle doglianze agli atti.

L'istante ha infatti formulato una nota di ringraziamento, confermando il buon esito sostanziale del procedimento.

Benché, in definitiva, in situazioni compromesse sia estremamente difficile superare tutte le criticità agli atti, non vi è al contempo dubbio che in questa vicenda si sia rivelato favorevole il cambiamento dell'interlocutore istituzionale con cui ci si era rapportati per la tutela del bambino.

Il che ha dunque comprovato - se pure fosse stato necessario farlo - l'importanza dei profili legati all'impegno ed alle attitudini personali di chi operi nello svolgimento dell'attività amministrativa, garantendone - non solo in termini formali - il buon andamento, l'efficacia, l'imparzialità.

### ***CONSIDERAZIONI DI SINTESI (PERIODO 14 OTTOBRE 2019 – 31 DICEMBRE 2019)***

La Legge Provinciale 20 giugno 2017, n. 5 ha introdotto – a far data dal 22 ottobre 2018, le figure dei Garanti dei diritti dei detenuti e dei diritti dei minori, distinte da quella del

Difensore civico: a decorrere dal 14 ottobre 2019, le funzioni di Garante dei diritti dei minori vengono svolte da una persona diversa dal Difensore civico.

Ai sensi dell'art. 9 *bis* della legge citata, i due nuovi soggetti costituiscono articolazioni incardinate presso l'Ufficio del Difensore civico, con il quale collaborano in autonomia nello svolgimento delle proprie funzioni.

Al Difensore civico spetta il compito di coordinamento delle attività dell'Ufficio, dispone delle risorse, assegna i casi in ragione della materia prevalente e, per motivate ragioni, può avocare a sé i casi assegnati ai Garanti.

Con la novella sono state riformulate alcune delle funzioni proprie del Garante: in particolare è stata eliminata la possibilità di ascoltare direttamente i minori.

E' attualmente all'esame del Consiglio provinciale una proposta di modifica legislativa, volta ad introdurre esplicitamente la possibilità di ascolto diretto del minore: questo Garante, sentito sul punto in Commissione consiliare, si era espresso favorevolmente per reintrodurre specificamente questa facoltà, la quale dovrà in ogni caso essere gestita con molta prudenza e saggezza.

Tra gli altri compiti propri del Garante e soppressi dalla novella, vanno menzionate la possibilità di formulare proposte per migliorare il sistema normativo ed i servizi, la possibilità di proporre iniziative di formazione e la promozione di sinergie di rete tra i soggetti impegnati nella tutela dei minori. E' stato soppresso l'invito alla collaborazione con il Comitato provinciale per le comunicazioni ed alla creazione di rapporti di scambio, studio e ricerca con gli organismi pubblici e privati. È stato eliminato il richiamo alla promozione di iniziative per un utilizzo sicuro delle nuove tecnologie, competenza questa introdotta anni fa, opportunamente anticipatoria di tutta la problematica legata all'uso del web.

Le citate limitazioni di competenze costituiscono, ad avviso di chi scrive, un pesante *vulnus* nell'esercizio delle attività di garanzia: è opportuno in proposito ricordare quanto segnalato in sede di Relazione per l'anno 2018 dal Difensore civico e Garante dei minori, Avv. Daniela Longo, in ordine alla soppressione di dette prerogative: *“Non va escluso che alcune di queste funzioni possano essere recuperate nel compito generale di assicurare la piena attuazione dei diritti riconosciuti dagli ordinamenti internazionali, europei e statali, con interventi, azioni e segnalazioni; ma le declinazioni esplicite agevolano sempre, evitando titubanze sulle competenze ed evidenziando i campi di maggior attenzione per scegliere le linee operative. Per questo si*

*auspica che il nuovo assetto istituzionale dei tre garanti possa permettere in pieno la tutela del minore in tutti i campi e nelle diverse forme, dirette ed indirette. e ciò potrà avere attuazione se lo sdoppiamento di funzioni sarà seguito anche da un adeguato supporto organizzativo...”*

## **Attività**

La presente relazione non può essere che breve e sintetica, in quanto riguarda un'attività svolta nello spazio temporale di circa due mesi e mezzo.

Com'è noto, detta attività si è concretizzata, fin dall'inizio, sia sul fronte delle problematiche individuali, sia su interventi riguardanti iniziative di carattere collettivo: con riguardo alle prime, si possono suddividere a seconda dei soggetti segnalanti, delle problematiche affrontate, delle criticità segnalate e delle azioni ed interventi intrapresi.

Alcuni di questi interventi sono attualmente ancora aperti, ma questo è del tutto fisiologico, in ragione della complessità e difficoltà delle situazioni affrontate, sempre assai mutevoli nel tempo, con la necessità di rimodellare e rendere il più possibile flessibili gli interventi.

Ancora, è da dire che la classificazione degli interventi non è sempre facile, trattandosi spesso di competenze riguardanti sia la difesa civica che la garanzia minorile, soprattutto in tema di scuola, servizi educativi ed assistenza sanitaria.

## **1. TIPOLOGIA DEL SEGNALANTE**

d'Ufficio 0 Tutori 0 Scuola 0 Minori 0 Zii 1 Nonni 1 Madre 4 Padre 4 Pediatri 0 Ass. sociali 2

## **PROBLEMATICHE SEGNALATE**

Incontri in Spazio Neutro 2 Tutela diritto di visita dei nonni 1 Violenza e maltrattamenti 4 Conflitti genitoriali 2 Tutela diritti 1 Gestione disabilità 1 Situazioni abitative pregiudizievoli 1

In ordine ad ogni segnalazione pervenuta, sono stati organizzati colloqui con le persone interessate e si è provveduto di seguito, utilizzando gli spazi di intervento ritenuti appropriati ed utili per un'effettiva tutela dei minori. Non si sono svolti, in questo lasso temporale, incontri con minori.

Sei pratiche sono state archiviate, altrettante sono ancora aperte.

E' del tutto prematuro, in questa sede, in relazione alla brevità temporale di svolgimento dell'incarico, formulare una “fenomenologia” delle problematiche e degli interventi:

sarà cura del Garante, in occasione della Relazione relativa al 2020, tentare un approccio in tal senso, con la formulazione di un possibile bilancio.

### **Interventi collettivi**

Vengono di seguito elencati gli interventi – alcuni dei quali svolti nel 2020 ed attualmente in essere – effettuati dal Garante, in relazione a problematiche generali e collettive.

1. E' stato sollevato e seguito il problema della gestione dei minori stranieri non accompagnati, delle problematiche proprie e connesse, dell'adeguatezza delle soluzioni logistiche adottate.

2. E' stata avviata una collaborazione con la Cooperativa "Agevolando" che si occupa di minori cresciuti in tutta o parte della loro vita fuori famiglia, con il compito di organizzare reti di supporto nel delicato momento di uscita dalle strutture comunitarie.

3. Vi è stato l'intervento del Garante nella Campagna di sensibilizzazione per il patrimonio culturale e di contrasto al vandalismo urbano, promossa dalla Soprintendenza per i beni culturali e dalla Sovrintendenza scolastica.

4. E' stata avviata una collaborazione con l'A.P.P.M.

5. Sono pervenute da cinque Scuole altrettante richieste di formazione degli alunni: alcuni degli incontri nelle Scuole si sono svolti nel 2020, nei mesi di gennaio e febbraio, prima dell'insorgenza pandemica COVID 19.

6. E' stato richiesto un intervento formativo per educatori in una Comunità di accoglienza; l'incontro non si è svolto, a causa dell'inizio dell'emergenza sanitaria.

7. Si è avviata la procedura per favorire l'attivazione, presso i Tribunali di Trento e Rovereto, di sportelli di informazione sulla mediazione familiare.

8. Sono stati avviati i contatti istituzionali con tutti i Garanti regionali, per l'avvio o la prosecuzione di progetti comuni.

Va da ultimo riportato che nell'autunno 2019 il Garante dei diritti dei minori ha partecipato ad eventi promossi dall'Autorità Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza e da altri Garanti regionali in occasione del trentesimo anniversario della sottoscrizione della Convenzione ONU sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza (Convenzione di New York del 1989, ratificata dall'Italia con Legge 27 maggio 1991, n. 176).

In particolare, nel mese di novembre si sono tenuti a Napoli gli Stati generali dell'infanzia e dell'adolescenza a cui hanno preso parte i Garanti regionali e l'Autorità Garante nazionale. Insieme ai presidenti nazionali e ai rappresentanti di UNICEF, Save the Children, Telefono Azzurro e dell'Istituto degli innocenti di Firenze, nonché a docenti universitari e ad altri esperti, sono state affrontate alcune tematiche sociali per i minori ancora aperte ed attuali, con lo scopo di addivenire a possibili soluzioni positive e a proposte concrete per il futuro.

Questa convention ha rappresentato quindi per i Garanti regionali un'occasione preziosa per manifestare, anche in modo coeso, il proprio impegno nell'attività di tutela e promozione dei diritti delle persone di minore età.

È stata effettuata un'intensa attività di riflessione e dibattito su questioni quali: il contrasto alla povertà educativa, i problemi legati alla violenza, agli abusi ed ai maltrattamenti, la giustizia

minorile, l'affido, le adozioni, le strutture di accoglienza ed infine la salute ed il benessere sociale delle persone di minore età.

Da tale confronto sono emerse delle disparità tra le Regioni del Nord e del Sud, così come tra centri urbani e periferie, con particolare riferimento al problema dell'abbandono scolastico, il quale statisticamente colpisce perlopiù le famiglie più fragili: Save the Children ha confermato che le aree più povere sono quelle con meno servizi dedicati alla famiglia e che la povertà, quindi anche quella educativa, aumenta il rischio di esclusione sociale. Uno scarso livello di competenze dei giovani di oggi rischia di tradursi in una scarsa competitività sul mercato del lavoro per gli adulti di domani.

Altri aspetti invece colpiscono in maniera piuttosto omogenea tutto il territorio nazionale, quale la violenza su minori che si manifesta non solo come violenza diretta sulle persone di minore età, ma anche come violenza assistita, dalla quale derivano pesanti disagi psicologici per i più piccoli.

È stata inoltre sottolineata l'importanza dell'attività di informazione, educazione e prevenzione che le istituzioni, e in particolar modo la Polizia postale, stanno effettuando presso le scuole sui fenomeni del revenge porn e il cyberbullismo.

Si è infine evidenziata la necessità che i ragazzi, ma anche i loro insegnanti e genitori, possano avere accesso ad un'educazione sanitaria, sui temi della salute, del benessere, della sana alimentazione e della propria affettività.

## **Elenco dei tutori volontari**

Nulla di particolare da segnalare in merito agli elenchi dei tutori volontari per minori: nel 2019 è stata attivata una revisione dell'elenco dei tutori, completato nel 2020.

Non si sono attivati corsi di formazione per nuovi tutori, in relazione al fatto che il numero dei tutori volontari selezionati ed iscritti nell'elenco ufficiale è sufficiente, anche in forza della diminuzione di afflussi di minori stranieri non accompagnati.

*Il Garante dei diritti dei minori*

*Fabio Biasi*

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Fabio Biasi', on a light-colored rectangular background.





# **APPENDICE**



## Argomenti trattati nei fascicoli aperti nell'anno 2019

ARGOMENTO DELLE RICHIESTE	N° FASCICOLI
<b>1 - ORDINAMENTO</b>	
1.1 - elezioni	0
1.2 - referendum e iniziative popolari	7
1.3 - enti pubblici	0
1.4 - enti locali	1
1.5 - organizzazione e personale	22
1.6 - attività amministrativa-procedimento	21
1.7.1 - trasparenza-rapporti col cittadino	67
1.7.2 - ricorso per accesso	8
1.8 - servizi pubblici	3
1.9 - documenti e atti	9
1.10 - libro fondiario e catasto	6
1.11 - contratti-contabilità	17
1.12 - tributi-tariffe	46
1.13 - beni pubblici	8
1.14 - giurisdizione civile	45
1.15 - giurisdizione penale	5
1.16 - sanzioni amministrative	11
1.17 - diritto e rapporti internazionali	26

<b>2 - ECONOMIA E LAVORO</b>	
2.1 - lavoro collocamento	8
2.2 - previdenza e assicurazioni sociali	45
2.3 - agricoltura	6
2.4 - zootecnia	0
2.5 - foreste	7
2.6 - usi civici	1
2.7 - credito	0
2.8 - miniere, cave e acque minerali	0
2.9 - energia	1
2.10 - industria	0
2.11 - artigianato	0
2.12 - commercio	4
2.13 - esercizi pubblici	1
2.14 - turismo	1
2.15 - immigrazione ed emigrazione	2
<b>3 - SERVIZI SOCIALI E CULTURALI</b>	
3.1 - assistenza e volontariato	27
3.2 - sanità	26
3.3 - igiene e sicurezza pubblica	9
3.4 - scuola e istruzione	18
3.5 - formazione professionale	3

3.6 - scuola dell'infanzia e asili nido	1
3.7 - sport e attività ricreative	8
3.8 - beni e attività culturali	3
3.9 - minoranze etniche e linguistiche	0
<b>4 - TERRITORIO E AMBIENTE</b>	
4.1 - urbanistica	70
4.2 - espropriazioni	8
4.3 - acque pubbliche e opere idrauliche	3
4.4 - opere pubbliche	30
4.5 - protezione civile	2
4.6 - edilizia abitativa	81
4.7 - trasporti-viabilità-diritto della strada	41
4.8 - tutela dell'ambiente e del paesaggio	2
4.9 - inquinamento	9
4.10 - tutela della flora e della fauna, caccia e pesca	0
<b>5 - PUBBLICA TUTELA DEI MINORI</b>	
5.1 - interventi individuali	30
5.2 - interventi collettivi	2
<b>TOTALE</b>	<b>750</b>

## Tipologia degli enti interessati nei fascicoli aperti nell'anno 2019

ENTI INTERESSATI	n. casi anno 2019
<b>PROVINCIA ED ALTRI ENTI E SOGGETTI IN AMBITO PROVINCIALE</b>	
PRESIDENTE DELLA PROVINCIA	1
ASSESSORATO ALLA SALUTE, POLITICHE SOCIALI, DISABILITA' E FAMIGLIA	3
ASSESSORATO ALL'URBANISTICA, AMBIENTE E COOPERAZIONE	2
AGENZIA DEL LAVORO	1
AGENZIA PROVINCIALE FORESTE DEMANIALI	1
AGENZIA PROVINCIALE PER LA PROTEZIONE DELL'AMBIENTE	2
AGENZIA PROVINCIALE PER L'ASSISTENZA E LA PREVIDENZA INTEGRATIVA	9
AGENZIA PROVINCIALE PER LE OPERE PUBBLICHE	2
AGENZIA PROVINCIALE PER L'INCENTIVAZIONE DELLE ATTIVITÀ ECONOMICHE	6
AVVOCATURA DELLA PROVINCIA	2
DIPARTIMENTO AGRICOLTURA FORESTE E DIFESA DEL SUOLO	1
DIPARTIMENTO INFRASTRUTTURE E TRASPORTI'	2
DIPARTIMENTO ISTRUZIONE E CULTURA	2
DIPARTIMENTO SALUTE E POLITICHE SOCIALI	4
DIPARTIMENTO SVILUPPO ECONOMICO, RICERCA E LAVORO	1
SERVIZIO AGRICOLTURA	1
SERVIZIO ANTINCENDI E PROTEZIONE CIVILE	3
SERVIZIO AUTONOMIE LOCALI	3
SERVIZIO AUTORIZZAZIONI E VALUTAZIONI AMBIENTALI	1
SERVIZIO BACINI MONTANI	3
SERVIZIO CATASTO	3
SERVIZIO ESPROPRIAZIONI E GESTIONI PATRIMONIALI	1
SERVIZIO FORESTE E FAUNA	3
SERVIZIO FORMAZIONE PROFESSIONALE, FORMAZ. TERZIARIA E FUNZ. DI SISTEMA	1

SERVIZIO GEOLOGICO	1
SERVIZIO GESTIONE STRADE	4
SERVIZIO GESTIONI PATRIMONIALI E LOGISTICA	3
SERVIZIO ISTRUZIONE	1
SERVIZIO LAVORO	2
SERVIZIO LIBRO FONDIARIO	7
SERVIZIO MOTORIZZAZIONE CIVILE	1
SERVIZIO OPERE STRADALI E FERROVIARIE	1
SERVIZIO PER IL PERSONALE	8
SERVIZIO PER IL RECLUTAMENTO, GESTIONE PERSONALE SCUOLA	4
SERVIZIO PER IL SOSTEGNO OCCUPAZIONALE E LA VALORIZZAZIONE AMBIENTALE	4
SERVIZIO POLITICHE SOCIALI	5
SERVIZIO POLIZIA AMMINISTRATIVA PROVINCIALE	1
SERVIZIO PREVENZIONE RISCHI	1
SERVIZIO TRASPORTI PUBBLICI	3
SERVIZIO URBANISTICA E TUTELA DEL PAESAGGIO	7
SOPRINTENDENZA PER I BENI CULTURALI	1
UMSE AFFARI ISTITUZIONALI E AUDIT	1
UMST GRANDI OPERE E RICOSTRUZIONE	1
ACI	1
AGENZIA DELLE ENTRATE TRENTO	8
AGENZIA DELLE ENTRATE-RISCOSSIONE	4
AZIENDA PUBBLICA DI SERVIZI ALLA PERSONA	6
AZIENDA PROVINCIALE PER I SERVIZI SANITARI	38
AZIENDA DI PROMOZIONE TURISTICA	1
AZIENDA SERVIZI MUNICIPALIZZATI TIONE DI TRENTO	1
ASUC	3
CAMERA DI COMMERCIO INDUSTRIA ARTIGIANATO AGRICOLTURA	1
CARABINIERI SAN MICHELE ALL'ADIGE	1



CENTRO FORMAZIONE PROF.LE "G VERONESI" ROVERETO	1
CENTRO SERVIZI OPERE EDUCATIVE DALPONTE	1
CINFORMI	3
COMITATO PROVINCIALE PER I SERVIZI RADIOTELEVISIVI	1
CONSIGLIO PROVINCIALE	2
COLLETTIVITÀ	1
COMMISSARIATO DEL GOVERNO	7
COMUNITA' ALTA VALSUGANA E BERSNTOL	8
COMUNITA' ALTO GARDA E LEDRO	2
COMUNITA' DELLE GIUDICARIE	6
COMUNITA' DELLA ROTALIANA-KÖNIGSBERG	1
COMUNITA' DELLA VALLE DI CEMBRA	1
COMUNITA' DELLA VALLE DEI LAGHI	2
COMUNITA' DELLA VALLAGARINA	4
COMUNITA' DELLA VALLE DI NON	4
COMUNITA' DELLA VALLE DI SOLE	3
COMUNITA' VALSUGANA E TESINO	11
COMUNITA' VALSUGANA E TESINO	4
COMUN GENERAL DE FASCIA	1
CONSORZIO DEI COMUNI TARENTINI	1
CONSORZI IRRIGUI E DI MIGLIORAMENTO FONDIARIO	3
DIFENSORE CIVICO E GARANTE DEI MINORI DELLA PROVINCIA AUTONOMA DI TRENTO	1
DOLOMITI AMBIENTE S.R.L.	8
DOLOMITI ENERGIA S.P.A.	1
GIUDICE DI PACE	2
INPS	41
ISTITUTO COMPRENSIVO ROVERETO EST	1
ISTIUTO COMPRENSIVO TAIÒ	1
ISTITUTO COMPRENSIVO TRENTO 1	1

ISTITUTO COMPRENSIVO TRENTO 2	2
ISTITUTO COMPRENSIVO TRENTO 4	1
ISTITUTO DI ISTRUZIONE SUPERIORE "G. FLORIANI" RIVA DEL GARDA	1
LICEO SCIENTIFICO "L. DA VINCI" TRENTO	1
ISTITUTO TECNICO TECNOLOGICO "MARCONI" ROVERETO	1
ITEA	70
LICEO MUSICALE E COREUTICO "BONPORTI" TRENTO	1
MUSEO STORICO DELLA GUERRA ROVERETO	1
OPERA UNIVERSITARIA	1
OPERATORI DI SETTORE	1
ORDINE DEGLI AVVOCATI TRENTO	2
PARCO ADAMELLO BRENTA	1
PARCO NAZIONALE DELLO STELVIO SETTORE TARENTINO	1
PUBBLICO REGISTRO AUTOMOBILISTICO	1
POLIZIA STRADALE DI TRENTO	1
PROCURA DELLA REPUBBLICA DI TRENTO	1
PROCURA DELLA REPUBBLICA TRIBUNALE DEI MINORENNI	2
QUESTURA DI TRENTO	7
REGIONE AUTONOMA TARENTINO ALTO ADIGE	2
SET DISTRIBUZIONE S.p.A.	2
SOCIETA' NOVARETI S.p.A.	1
SERVIZI TERRITORIALI EST TARENTINO (STET S.p.A.)	1
SEZIONE CACCIATORI MONTAGNE	1
SCUOLA MATERNA BASELGA DI PINE'	1
TARENTINO RISCOSSIONI S.P.A.	8
TARENTINO TRASPORTI S.P.A.	2
TRIBUNALE ORDINARIO DI TRENTO	6
TRIBUNALE PER I MINORENNI DI TRENTO	4
UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI TRENTO	4

<b>COMUNI TARENTINI CONVENZIONATI</b>	
COMUNE DI ALA	4
COMUNE DI ALBIANO	1
COMUNE DI ARCO	5
COMUNE DI AVIO	4
COMUNE DI BASELGA DI PINE'	3
COMUNE DI BEDOLLO	2
COMUNE DI BESENELLO	1
COMUNE DI BOCENAGO	3
COMUNE DI BORGO VALSUGANA	1
COMUNE DI BRENTONICO	5
COMUNE DI BREZ	3
COMUNE DI CALDES	2
COMUNE DI CAMPITELLO DI FASSA	2
COMUNE DI CAMPODENNO	1
COMUNE DI CANAL SAN BOVO	2
COMUNE DI CASTEL CONDINO	2
COMUNE DI CASTELLO-MOLINA DI FIEMME	3
COMUNE DI CASTELNUOVO	1
COMUNE DI CAVALESE	7
COMUNE DI CAVEDINE	6
COMUNE DI CEMBRA LISIGNAGO	2
COMUNE DI CIVEZZANO	2
COMUNE DI CLES	3
COMUNE DI COMMEZZADURA	3
COMUNE DI DRO	1
COMUNE DI FIAVE'	1
COMUNE DI FOLGARIA	1
COMUNE DI GIOVO	3

COMUNE DI GIUSTINO	1
COMUNE DI ISERA	1
COMUNE DI LAVARONE	1
COMUNE DI LAVIS	1
COMUNE DI LEDRO	3
COMUNE DI LEVICO TERME	9
COMUNE DI LONA LASES	1
COMUNE DI LUSERNA	2
COMUNE DI MALE'	1
COMUNE DI MEZZANA	1
COMUNE DI MEZZOCORONA	2
COMUNE DI MEZZOLOMBARDO	5
COMUNE DI MOLVENO	1
COMUNE DI MORI	8
COMUNE DI NAGO TORBOLE	45
COMUNE DI NOGAREDO	3
COMUNE DI NOVALEDO	1
COMUNE DI PALU' DEL FERSINA	1
COMUNE DI PEIO	2
COMUNE DI PERGINE VALSUGANA	4
COMUNE DI POMAROLO	1
COMUNE DI PREDALIA	5
COMUNE DI PREDAZZO	2
COMUNE DI RABBI	5
COMUNE DI RIVA DEL GARDA	11
COMUNE DI ROMENO	1
COMUNE DI RONCEGNO	3
COMUNE DI RONZO CHIENIS	3
COMUNE DI ROVERETO	11
COMUNE DI SANT'ORSOLA TERME	1

COMUNE DI SANZENO	1
COMUNE DI SCURELLE	1
COMUNE DI SELLA GIUDICARIE	2
COMUNE DI SOVER	5
COMUNE DI SPIAZZO	1
COMUNE DI SPORMAGGIORE	1
COMUNE DI STENICO	2
COMUNE DI STORO	1
COMUNE DI TENNO	1
COMUNE DI TERRAGNOLO	4
COMUNE DI TESERO	2
COMUNE DI TRAMBILENO	2
COMUNE DI TRENTO	35
COMUNE DI VERMIGLIO	2
COMUNE DI VALLELAGHI	3
COMUNE DI VILLA LAGARINA	1
COMUNE DI ZIANO DI FIEMME	1
<b>COMUNI TARENTINI NON CONVENZIONATI</b>	
COMUNE ALTOPIANO DELLA VIGOLANA	3
COMUNE DI ALTAVALLE	1
COMUNE DI AMBLAR DON	1
COMUNE DI BIENO	1
COMUNE DI BONDONE	1
COMUNE DI BORGO CHIESE	2
COMUNE DI CAGNO'	4
COMUNE DI CANAZEI	1
COMUNE DI CASTEL IVANO	1
COMUNE DI CASTEL CONDINO	1
COMUNE DI FRASSILONGO	3

COMUNE DI MADRUZZO	2
COMUNE DI MAZZIN	2
COMUNE DI NOMI	1
COMUNE DI PANCHIA'	1
COMUNE DI PRIMIERO SAN MARTINO DI CASTROZZA	3
COMUNE DI ROMALLO	1
COMUNE DI SAGRON MIS	1
COMUNE DI SAN GIOVANNI DI FASSA -SÈN JAN	6
COMUNE DI TON	1
COMUNE DI TORCEGNO	2
COMUNE DI VALLARSA	1
<b>UFFICI ED ENTI ESTERNI AL TERRITORIO PROVINCIALE</b>	
AGENZIA DELLE ENTRATE DI BOLZANO	1
AGENZIA DELLE ENTRATE DI PESCARA	1
AGENZIA DELLE ENTRATE - RISCOSSIONE DELL'EMILIA ROMAGNA	1
AGENZIA DEL DEMANIO ABRUZZO – MOLISE	1
AMBASCIATE ITALIANE ALL'ESTERO	13
AUTORITÀ GARANTE PER L'INFANZIA E L'ADOLESCENZA	1
COMUNI	5
CONSOLATI	4
GARANTE DEL CONTRIBUENTE REGIONE SICILIA	1
GARANTE REGIONALE DEI DIRITTI ALLA PERSONA - MOLISE	1
GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO	1
GIUDICE DI PACE ROMA	1
INARCASSA ROMA	1
INPS BOLZANO	1
INPS MILANO	1
INPS DI VENEZIA	1
MINISTERI	6

PRESIDENZA CONSIGLIO DEI MINISTRI	1
RAI	1
TELECOM ITALIA SPA	2
SAIME – SERVIZIO AMMINISTRATIVO DI IDENTIFICAZIONE, MIGRAZIONE E IMMIGRAZIONE	1
SOGGETTO PRIVATO	32

## Dati relativi ai fascicoli archiviati nell'anno 2019

<b>TOTALE FASCICOLI ARCHIVIATI</b>				
<b>CON RIFERIMENTO ALLE MODALITÀ DI TRATTAZIONE</b>	<b>CON RIFERIMENTO ALL'ENTE COINVOLTO</b>			<b>TOTALE</b>
	<b>FASCICOLO SOGGETTO A COMPETENZA</b>	<b>FASCICOLO NON SOGGETTO A COMPETENZA</b>	<b>PRIVATI</b>	
Intervento verbale	41	3	0	44
Intervento scritto	365	66	0	431
Intervento in ufficio	345	78	34	457
<b>TOTALE FASCICOLI</b>	<b>751</b>	<b>147</b>	<b>34</b>	<b>932</b>



<b>ENTI</b>	<b>NUMERO INTERVENTI SCRITTI NEL 2019</b>
<b>PROVINCIA ED ALTRI ENTI E SOGGETTI IN AMBITO PROVINCIALE</b>	
PROVINCIA AUTONOMA DI TRENTO	105
ALTRI ENTI IN AMBITO PROVINCIALE	428
<b>TOTALE ENTI</b>	<b>533</b>
<b>ENTI E SOGGETTI ESTERNI AL TERRITORIO PROVINCIALE</b>	
AMMINISTRAZIONI CENTRALI DELLO STATO	3
ENTI EXTRA PROVINCIALI	36
<b>TOTALE ENTI</b>	<b>39</b>
<b>TOTALE GENERALE</b>	<b>572</b>

## Normativa di settore

### LEGGE PROVINCIALE 20 dicembre 1982, n. 28

#### Istituzione dell'ufficio del difensore civico

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

##### NOTE AL TESTO

*-In base all'art. 9 della l.p. 12 settembre 2008, n. 16 questa legge può essere citata usando solo il titolo breve "legge provinciale sul difensore civico", individuato dall'allegato A della l.p. n. 16 del 2008.*

*-Vedi però l'art. 10 della l.p. 19 giugno 2008, n. 6.*

#### Art. 1

##### *Istituzione*

È istituito presso la presidenza del Consiglio provinciale l'ufficio del difensore civico.

Le funzioni, l'organizzazione dell'ufficio e le modalità di nomina del difensore civico sono regolate dalla presente legge.

##### NOTE AL TESTO

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

#### Art. 2

##### *Compiti del difensore civico*

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

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

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

Previa stipula di apposita convenzione con il Presidente del Consiglio provinciale, l'attività del difensore civico potrà riguardare l'adozione degli atti e lo svolgimento dei procedimenti di comuni e di altri enti pubblici che ne abbiano fatto richiesta. In tali casi i riferimenti al Presidente della Giunta

provinciale contenuti nel primo comma del presente articolo e nel secondo comma dell'articolo 3 si intendono fatti nei confronti dei legali rappresentanti degli enti di cui al presente comma.

NOTE AL TESTO

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

#### Art. 2 bis

##### *Compiti del difensore civico in materia ambientale*

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

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

NOTE AL TESTO

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

#### Art. 2 ter

*omissis*

NOTE AL TESTO

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

#### Art. 3

##### *Modalità e procedure d'intervento*

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

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

perfezionamento della pratica dandone immediata notizia per conoscenza al Presidente della Giunta provinciale.

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

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

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

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

Il difensore civico è tenuto al segreto d'ufficio.

#### NOTE AL TESTO

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

### Art. 3 bis

#### *Interventi in materia ambientale*

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

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

#### NOTE AL TESTO

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

## Art. 4

### *Informazione del difensore civico*

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

#### NOTE AL TESTO

*Articolo così sostituito dall'art. 4 della l.p. 12 luglio 1991, n. 15.*

## Art. 5

### *Relazione del difensore civico*

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

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

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

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

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

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

#### NOTE AL TESTO

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

## Art. 6

### *Requisiti e nomina*

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

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

Il difensore civico non è immediatamente rieleggibile in nessuno dei ruoli previsti da questa legge.

NOTE AL TESTO

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

## Art. 7

### *Cause di incompatibilità*

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

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

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

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

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

NOTE AL TESTO

*-Il terzo comma è stato così modificato dall'art. 1 della l.p. 5 novembre 1984, n. 11.*

*-Con riguardo al numero 1) del primo comma vedi, però, l'art. 15, comma 1, lettera h) della l.p. 5 marzo 2003, n. 2.*

## Art. 8

### *Durata. Revoca e disposizioni per la nuova designazione*

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

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

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

NOTE AL TESTO

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

## Art. 9

### *Adempimenti del difensore civico*

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

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

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

NOTE AL TESTO

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

## Art. 9 bis

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

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

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

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

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

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

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



6. I garanti sono nominati, disgiuntamente, dal Consiglio provinciale nella stessa seduta in cui è nominato il difensore civico.

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

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

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

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

#### NOTE AL TESTO

- Articolo aggiunto dall'art. 1 della l.p. 20 giugno 2017, n. 5.

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

## Art. 10

### *Indennità e rimborsi*

1. Al difensore civico spetta un trattamento economico pari ai due terzi dell'indennità lorda percepita dai consiglieri provinciali.

2. Ai garanti spetta un trattamento economico pari ad un terzo dell'indennità lorda percepita dai consiglieri provinciali.

3. Al difensore civico, al garante dei diritti dei detenuti e al garante dei diritti dei minori spettano inoltre i rimborsi per le spese di viaggio sostenute per l'espletamento dell'incarico in misura analoga a quella prevista per i consiglieri provinciali.

#### NOTE AL TESTO

Articolo già modificato dall'art. 1 della l.p. 5 novembre 1984, n. 11, sostituito dall'art. 3 della l.p. 7 marzo 1997, n. 6 e così sostituito dall'art. 4 della l.p. 20 giugno 2017, n. 5.

## Art. 11

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

Il Consiglio provinciale mette a disposizione del difensore civico risorse adeguate, anche con riguardo alle funzioni svolte dai garanti.

### NOTE AL TESTO

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

## Art. 11 bis

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

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

### NOTE AL TESTO

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

## Art. 12

*omissis*

### NOTE AL TESTO

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

## Art. 13 - Art. 14

*omissis*

### NOTE AL TESTO

Disposizioni finanziarie.

## **LEGGE PROVINCIALE 20 giugno 2017, n. 5**

### **Modificazioni della legge provinciale sul difensore civico 1982: istituzione del garante dei diritti dei detenuti e del garante dei diritti dei minori**

(b.u. 27 giugno 2017, n. 26, suppl. n. 4)

#### Art. 1 - Art. 5

*omissis*

#### NOTE AL TESTO

*Articoli introduttivi dell'art. 9 bis, abrogativi dell'art. 2 ter, modificativi degli articoli 6, 11 e sostitutivi dell'art. 10 della legge provinciale sul difensore civico 1982; il testo delle modificazioni in parola, quindi, è riportato in quest'ultima legge.*

#### Art. 6

##### *Disposizioni finali*

1. In prima applicazione di questa legge, il Consiglio provinciale nomina solo il garante dei diritti dei detenuti. Tale garante rimane in carica fino alla scadenza del mandato del difensore civico in carica alla data di entrata in vigore di questa legge e può essere rieletto per la successiva legislatura.

2. Fino al primo rinnovo del Consiglio provinciale, successivo alla data di entrata in vigore di questa legge, il difensore civico continua a svolgere le funzioni di cui all'articolo 2 ter della legge provinciale sul difensore civico 1982, ancorché abrogato.

#### Art. 7

##### *Disposizione finanziaria*

1. Alla copertura degli oneri conseguenti all'applicazione di questa legge provvede il Consiglio provinciale con il proprio bilancio.

## **DELIBERAZIONE DEL CONSIGLIO PROVINCIALE 4 giugno 1985, n. 5**

### **Regolamento sul funzionamento dell'ufficio del Difensore Civico**

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

#### Art. 1

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

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

#### Art. 2

(1) L'ufficio del Difensore civico:

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

### Art. 3

- (1) L'ufficio di presidenza del Consiglio provinciale determina con propria deliberazione, sentito il Difensore civico, la consistenza del personale necessario per l'espletamento delle funzioni dell'ufficio.
- (2) Il personale assegnato all'ufficio del Difensore civico appartiene al ruolo del personale del Consiglio provinciale. Allo stesso ufficio potrà essere assegnato personale comandato al Consiglio provinciale o assunto con contratto a tempo determinato, secondo la disciplina recata dal regolamento organico del personale del Consiglio provinciale.
- (3) Il personale assegnato, anche temporaneamente all'ufficio, dipende funzionalmente dal Difensore civico.
- (4) Al Presidente del Consiglio provinciale compete l'iniziativa di avviare il procedimento disciplinare nei confronti del personale assegnato all'ufficio del Difensore civico, su proposta del Difensore civico stesso.

### Art. 4

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

### Art. 5

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

#### NOTE

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

## **CONVENZIONE INTERNAZIONALE SUI DIRITTI DELL'INFANZIA E DELL'ADOLESCENZA**

(Approvata dall'Assemblea generale delle nazioni Unite il 20 novembre 1989, ratificata dall'Italia con legge n. 176 del 27 maggio 1991, pubblicata sulla Gazzetta ufficiale dell'11 giugno 1991, n. 35)

### Art. 1

Ai sensi della presente Convenzione si intende per fanciullo ogni essere umano avente un'età inferiore a diciott'anni, salvo se abbia raggiunto prima la maturità in virtù della legislazione applicabile.

### Art. 2

1. Gli Stati parti si impegnano a rispettare i diritti enunciati nella presente Convenzione e a garantirli a ogni fanciullo che dipende dalla loro giurisdizione, senza distinzione di sorta e a prescindere da ogni considerazione di razza, di colore, di sesso, di lingua, di religione, di opinione politica o altra del fanciullo o dei suoi genitori o rappresentanti legali, dalla loro origine nazionale, etnica o sociale, dalla loro situazione finanziaria, dalla loro incapacità, dalla loro nascita o da ogni altra circostanza.

2. Gli Stati parti adottano tutti i provvedimenti appropriati affinché il fanciullo sia effettivamente tutelato contro ogni forma di discriminazione o di sanzione motivate dalla condizione sociale, dalle attività, opinioni professate o convinzioni dei suoi genitori, dei suoi rappresentanti legali o dei suoi familiari.

### Art. 3

1. In tutte le decisioni relative ai fanciulli, di competenza delle istituzioni pubbliche o private di assistenza sociale, dei tribunali, delle autorità amministrative o degli organi legislativi, l'interesse superiore del fanciullo deve essere una considerazione preminente.

2. Gli Stati parti si impegnano ad assicurare al fanciullo la protezione e le cure necessarie al suo benessere, in considerazione dei diritti e dei doveri dei suoi genitori, dei suoi tutori o di altre persone che hanno la sua responsabilità legale, e a tal fine essi adottano tutti i provvedimenti legislativi e amministrativi appropriati.

3. Gli Stati parti vigilano affinché il funzionamento delle istituzioni, servizi e istituti che hanno la responsabilità dei fanciulli e che provvedono alla loro protezione sia conforme alle norme stabilite dalle autorità competenti in particolare nell'ambito della sicurezza e della salute e per quanto riguarda il numero e la competenza del loro personale nonché l'esistenza di un adeguato controllo.

#### Art. 4

Gli Stati parti si impegnano ad adottare tutti i provvedimenti legislativi, amministrativi e altri, necessari per attuare i diritti riconosciuti dalla presente Convenzione. Trattandosi di diritti economici, sociali e culturali essi adottano tali provvedimenti entro i limiti delle risorse di cui dispongono e, se del caso, nell'ambito della cooperazione internazionale.

#### Art. 5

Gli Stati parti rispettano la responsabilità, il diritto e il dovere dei genitori o, se del caso, dei membri della famiglia allargata o della collettività, come previsto dagli usi locali, dei tutori o altre persone legalmente responsabili del fanciullo, di dare a quest'ultimo, in maniera corrispondente allo sviluppo delle sue capacità, l'orientamento e i consigli adeguati all'esercizio dei diritti che gli sono riconosciuti dalla presente Convenzione.

#### Art. 6

1. Gli Stati parti riconoscono che ogni fanciullo ha un diritto inerente alla vita.
2. Gli Stati parti assicurano in tutta la misura del possibile la sopravvivenza e lo sviluppo del fanciullo.

#### Art. 7

1. Il fanciullo è registrato immediatamente al momento della sua nascita e da allora ha diritto a un nome, ad acquisire una cittadinanza e, nella misura del possibile, a conoscere i suoi genitori e a essere allevato da essi.

2. Gli Stati parti vigilano affinché questi diritti siano attuati in conformità con la loro legislazione nazionale e con gli obblighi che sono imposti loro dagli strumenti internazionali applicabili in materia, in particolare nei casi in cui, se ciò non fosse fatto, il fanciullo verrebbe a trovarsi apolide.

#### Art. 8

1. Gli Stati parti si impegnano a rispettare il diritto del fanciullo a preservare la propria identità, ivi compresa la sua nazionalità, il suo nome e le sue relazioni familiari, così come riconosciute dalla legge, senza ingerenze illegali.

2. Se un fanciullo è illegalmente privato degli elementi costitutivi della sua identità o di alcuni di essi, gli Stati parti devono concedergli adeguata assistenza e protezione affinché la sua identità sia ristabilita il più rapidamente possibile.

## Art. 9

1. Gli Stati parti vigilano affinché il fanciullo non sia separato dai suoi genitori contro la loro volontà a meno che le autorità competenti non decidano, sotto riserva di revisione giudiziaria e conformemente con le leggi di procedura applicabili, che questa separazione è necessaria nell'interesse preminente del fanciullo. Una decisione in questo senso può essere necessaria in taluni casi particolari, ad esempio quando i genitori maltrattano o trascurano il fanciullo, oppure se vivano separati e una decisione debba essere presa riguardo al luogo di residenza del fanciullo.

2. In tutti i casi previsti al paragrafo 1 del presente articolo, tutte le parti interessate devono avere la possibilità di partecipare alle deliberazioni e di far conoscere le loro opinioni.

3. Gli Stati parti rispettano il diritto del fanciullo separato da entrambi i genitori o da uno di essi di intrattenere regolarmente rapporti personali e contatti diretti con entrambi i genitori, a meno che ciò non sia contrario all'interesse preminente del fanciullo.

4. Se la separazione è il risultato di provvedimenti adottati da uno Stato parte, come la detenzione, l'imprigionamento, l'esilio, l'espulsione o la morte (compresa la morte, quale che ne sia la causa, sopravvenuta durante la detenzione) di entrambi i genitori o di uno di essi, o del fanciullo, lo Stato parte fornisce dietro richiesta ai genitori, al fanciullo oppure, se del caso, a un altro membro della famiglia, le informazioni essenziali concernenti il luogo dove si trovano il familiare o i familiari, a meno che la divulgazione di tali informazioni possa mettere a repentaglio il benessere del fanciullo. Gli Stati parti vigilano inoltre affinché la presentazione di tale domanda non comporti di per sé conseguenze pregiudizievoli per la persona o per le persone interessate.

## Art. 10

1. In conformità con l'obbligo che incombe agli Stati parti in virtù del paragrafo 1 dell'art. 9, ogni domanda presentata da un fanciullo o dai suoi genitori in vista di entrare in uno Stato parte o di lasciarlo ai fini di un ricongiungimento familiare sarà considerata con uno spirito positivo, con umanità e diligenza. Gli Stati parti vigilano inoltre affinché la presentazione di tale domanda non comporti conseguenze pregiudizievoli per gli autori della domanda e per i loro familiari.

2. Un fanciullo i cui genitori risiedono in Stati diversi ha diritto a intrattenere rapporti personali e contatti diretti regolari con entrambi i suoi genitori, salve circostanze eccezionali.

A tal fine, e in conformità con l'obbligo incombente agli Stati parti, in virtù del paragrafo 1 dell'art.9, gli Stati parti rispettano il diritto del fanciullo e dei suoi genitori di abbandonare ogni paese, compreso il loro e di fare ritorno nel proprio paese. Il diritto di abbandonare ogni paese può essere regolamentato solo dalle limitazioni stabilite dalla legislazione, necessarie ai fini della



protezione della sicurezza interna, dell'ordine pubblico, della salute o della moralità pubbliche, o dei diritti e delle libertà altrui, compatibili con gli altri diritti riconosciuti nella presente Convenzione.

#### Art. 11

1. Gli Stati parti adottano provvedimenti per impedire gli spostamenti e i non-ritorni illeciti di fanciulli all'estero.

2. A tal fine, gli Stati parti favoriscono la conclusione di accordi bilaterali o multilaterali oppure l'adesione ad accordi esistenti.

#### Art. 12

1. Gli Stati parti garantiscono al fanciullo capace di discernimento il diritto di esprimere liberamente la sua opinione su ogni questione che lo interessa, le opinioni del fanciullo essendo debitamente prese in considerazione tenendo conto della sua età e del suo grado di maturità.

2. A tal fine, si darà in particolare al fanciullo la possibilità di essere ascoltato in ogni procedura giudiziaria o amministrativa che lo concerne, sia direttamente, sia tramite un rappresentante o un organo appropriato, in maniera compatibile con le regole di procedura della legislazione nazionale.

#### Art. 13

1. Il fanciullo ha diritto alla libertà di espressione. Questo diritto comprende la libertà di ricercare, di ricevere e di divulgare informazioni e idee di ogni specie, indipendentemente dalle frontiere, sotto forma orale, scritta, stampata o artistica, o con ogni altro mezzo a scelta del fanciullo.

2. L'esercizio di questo diritto può essere regolamentato unicamente dalle limitazioni stabilite dalla legge e che sono necessarie:

- a) al rispetto dei diritti o della reputazione altrui; oppure
- b) alla salvaguardia della sicurezza nazionale, dell'ordine pubblico, della salute o della moralità pubbliche.

#### Art. 14

1. Gli Stati parti rispettano il diritto del fanciullo alla libertà di pensiero, di coscienza e di religione.

2. Gli Stati parti rispettano il diritto e il dovere dei genitori oppure, se del caso, dei tutori legali, di guidare il fanciullo nell'esercizio del summenzionato diritto in maniera che corrisponda allo sviluppo delle sue capacità.

3. La libertà di manifestare la propria religione o convinzioni può essere soggetta unicamente alle limitazioni prescritte dalla legge, necessarie ai fini del mantenimento della sicurezza pubblica, dell'ordine pubblico, della sanità e della moralità pubbliche, oppure delle libertà e diritti fondamentali dell'uomo.

#### Art. 15

1. Gli Stati parti riconoscono i diritti del fanciullo alla libertà di associazione e alla libertà di riunirsi pacificamente.

2. L'esercizio di tali diritti può essere oggetto unicamente delle limitazioni stabilite dalla legge, necessarie in una società democratica nell'interesse della sicurezza nazionale, della sicurezza o dell'ordine pubblico, oppure per tutelare la sanità o la moralità pubbliche, o i diritti e le libertà altrui.

#### Art. 16

1. Nessun fanciullo sarà oggetto di interferenze arbitrarie o illegali nella sua vita privata, nella sua famiglia, nel suo domicilio o nella sua corrispondenza, e neppure di affronti illegali al suo onore e alla sua reputazione.

2. Il fanciullo ha diritto alla protezione della legge contro tali interferenze o tali affronti.

#### Art. 17

Gli Stati parti riconoscono l'importanza della funzione esercitata dai mass media e vigilano affinché il fanciullo possa accedere a una informazione e a materiali provenienti da fonti nazionali e internazionali varie, soprattutto se finalizzati a promuovere il suo benessere sociale, spirituale e morale nonché la sua salute fisica e mentale. A tal fine, gli Stati parti:

- a) incoraggiano i mass media a divulgare informazioni e materiali che hanno una utilità sociale e culturale per il fanciullo e corrispondono allo spirito dell'art. 29;
- b) incoraggiano la cooperazione internazionale in vista di produrre, di scambiare e di divulgare informazioni e materiali di questo tipo provenienti da varie fonti culturali, nazionali e internazionali;
- c) incoraggiano la produzione e la diffusione di libri per l'infanzia;
- d) incoraggiano i mass media a tenere conto in particolar modo delle esigenze linguistiche dei fanciulli autoctoni o appartenenti a un gruppo minoritario;
- e) favoriscono l'elaborazione di principi direttivi appropriati destinati a proteggere il fanciullo dalle informazioni e dai materiali che nuocciono al suo benessere in considerazione delle disposizioni degli artt. 13 e 18.

#### Art. 18

1. Gli Stati parti faranno del loro meglio per garantire il riconoscimento del principio secondo il quale entrambi i genitori hanno una responsabilità comune per quanto riguarda l'educazione del fanciullo e il provvedere al suo sviluppo. La responsabilità di allevare il fanciullo e di provvedere al suo sviluppo incombe innanzitutto ai genitori oppure, se del caso, ai suoi tutori legali i quali devono essere guidati principalmente dall'interesse preminente del fanciullo.

2. Al fine di garantire e di promuovere i diritti enunciati nella presente Convenzione, gli Stati parti accordano gli aiuti appropriati ai genitori e ai tutori legali nell'esercizio della responsabilità che incombe loro di allevare il fanciullo e provvedono alla creazione di istituzioni, istituti e servizi incaricati di vigilare sul benessere del fanciullo.

3. Gli Stati parti adottano ogni appropriato provvedimento per garantire ai fanciulli i cui genitori lavorano il diritto di beneficiare dei servizi e degli istituti di assistenza all'infanzia, per i quali essi abbiano i requisiti necessari.

#### Art. 19

1. Gli Stati parti adottano ogni misura legislativa, amministrativa, sociale ed educativa per tutelare il fanciullo contro ogni forma di violenza, di oltraggio o di brutalità fisiche o mentali, di abbandono o di negligenza, di maltrattamenti o di sfruttamento, compresa la violenza sessuale, per tutto il tempo in cui è affidato all'uno o all'altro, o a entrambi, i genitori, al suo tutore legale (o tutori legali), oppure a ogni altra persona che abbia il suo affidamento.

2. Le suddette misure di protezione comporteranno, in caso di necessità, procedure efficaci per la creazione di programmi sociali finalizzati a fornire l'appoggio necessario al fanciullo e a coloro ai quali egli è affidato, nonché per altre forme di prevenzione, e ai fini dell'individuazione, del rapporto, dell'arbitrato, dell'inchiesta, della trattazione e dei seguiti da dare ai casi di maltrattamento del fanciullo di cui sopra; esse dovranno altresì includere, se necessario, procedure di intervento giudiziario.

#### Art. 20

1. Ogni fanciullo il quale è temporaneamente o definitivamente privato del suo ambiente familiare oppure che non può essere lasciato in tale ambiente nel suo proprio interesse, ha diritto a una protezione e ad aiuti speciali dello Stato.

2. Gli Stati parti prevedono per questo fanciullo una protezione sostitutiva, in conformità con la loro legislazione nazionale.

3. Tale protezione sostitutiva può in particolare concretizzarsi per mezzo dell'affidamento familiare, della kafalah di diritto islamico, dell'adozione o, in caso di necessità, del collocamento in

adeguati istituti per l'infanzia. Nell'effettuare una selezione tra queste soluzioni si terrà debitamente conto della necessità di una certa continuità nell'educazione del fanciullo, nonché della sua origine etnica, religiosa, culturale e linguistica.

#### Art. 21

Gli Stati parti che ammettono e/o autorizzano l'adozione si accertano che l'interesse superiore del fanciullo sia la considerazione fondamentale in materia e:

- a) vigilano affinché l'adozione di un fanciullo sia autorizzata solo dalle autorità competenti le quali verificano, in conformità con la legge e con le procedure applicabili e in base a tutte le informazioni affidabili relative al caso in esame, che l'adozione può essere effettuata in considerazione della situazione del bambino in rapporto al padre e alla madre, genitori e tutori legali e che, ove fosse necessario, le persone interessate hanno dato il loro consenso all'adozione in cognizione di causa, dopo aver acquisito i pareri necessari;
- b) riconoscono che l'adozione all'estero può essere presa in considerazione come un altro mezzo per garantire le cure necessarie al fanciullo, qualora quest'ultimo non possa essere affidato a una famiglia affidataria o -adottiva oppure essere allevato in maniera adeguata nel paese d'origine;
- c) vigilano, in caso di adozione all'estero, affinché il fanciullo abbia il beneficio di garanzie e di norme equivalenti a quelle esistenti per le adozioni nazionali;
- d) adottano ogni adeguata misura per vigilare affinché, in caso di adozione all'estero, il collocamento del fanciullo non diventi fonte di profitto materiale indebito per le persone che ne sono responsabili;
- e) perseguono le finalità del presente articolo stipulando accordi o intese bilaterali o multilaterali a seconda dei casi, e si sforzano in questo contesto di vigilare affinché le sistemazioni di fanciulli all'estero siano effettuate dalle autorità o dagli organi competenti.

#### Art. 22

1. Gli Stati parti adottano misure adeguate affinché il fanciullo il quale cerca di ottenere lo status di rifugiato, oppure è considerato come rifugiato ai sensi delle regole e delle procedure del diritto internazionale o nazionale applicabile, solo o accompagnato dal padre o dalla madre o da ogni altra persona, possa beneficiare della protezione e della assistenza umanitaria necessarie per consentirgli di usufruire dei diritti che gli sono riconosciuti dalla presente Convenzione e dagli altri strumenti internazionali relativi ai diritti dell'uomo o di natura umanitaria di cui detti Stati sono parti.

2. A tal fine, gli Stati parti collaborano, nelle forme giudicate necessarie, a tutti gli sforzi compiuti dall'Organizzazione delle Nazioni Unite e dalle altre organizzazioni intergovernative o

non governative competenti che collaborano con l'Organizzazione delle Nazioni Unite, per proteggere e aiutare i fanciulli che si trovano in tale situazione e per ricercare i genitori o altri familiari di ogni fanciullo rifugiato al fine di ottenere le informazioni necessarie per ricongiungerlo alla sua famiglia. Se il padre, la madre o ogni altro familiare sono irreperibili, al fanciullo sarà concessa, secondo i principi enunciati nella presente Convenzione, la stessa protezione di quella di ogni altro fanciullo definitivamente oppure temporaneamente privato del suo ambiente familiare per qualunque motivo.

#### Art. 23

1. Gli Stati parti riconoscono che i fanciulli mentalmente o fisicamente handicappati devono condurre una vita piena e decente, in condizioni che garantiscano la loro dignità, favoriscano la loro autonomia e agevolino una loro attiva partecipazione alla vita della Comunità.

2. Gli Stati parti riconoscono il diritto dei fanciulli handicappati di beneficiare di cure speciali e incoraggiano e garantiscono, in considerazione delle risorse disponibili, la concessione, dietro richiesta, ai fanciulli handicappati in possesso dei requisiti richiesti, e a coloro i quali ne hanno la custodia, di un aiuto adeguato alle condizioni del fanciullo e alla situazione dei suoi genitori o di coloro ai quali egli è affidato.

3. In considerazione delle particolari esigenze dei minori handicappati, l'aiuto fornito in conformità con il paragrafo 2 del presente articolo è gratuito ogni qualvolta ciò sia possibile, tenendo conto delle risorse finanziarie dei loro genitori o di coloro ai quali il minore è affidato. Tale aiuto è concepito in modo tale che i minori handicappati abbiano effettivamente accesso alla educazione, alla formazione, alle cure sanitarie, alla riabilitazione, alla preparazione al lavoro e alle attività ricreative e possano beneficiare di questi servizi in maniera atta a concretizzare la più completa integrazione sociale e il loro sviluppo personale, anche nell'ambito culturale e spirituale.

4. In uno spirito di cooperazione internazionale, gli Stati parti favoriscono lo scambio di informazioni pertinenti nel settore delle cure sanitarie preventive e del trattamento medico, psicologico e funzionale dei minori handicappati, anche mediante la divulgazione di informazioni concernenti i metodi di riabilitazione e i servizi di formazione professionale, nonché l'accesso a tali dati, in vista di consentire agli Stati parti di migliorare le proprie capacità e competenze e di allargare la loro esperienza in tali settori. A tal riguardo, si terrà conto in particolare delle necessità dei paesi in via di sviluppo.

## Art. 24

1. Gli Stati parti riconoscono il diritto del minore di godere del miglior stato di salute possibile e di beneficiare di servizi medici e di riabilitazione. Essi si sforzano di garantire che nessun minore sia privato del diritto di avere accesso a tali servizi.

2. Gli Stati parti si sforzano di garantire l'attuazione integrale del summenzionato diritto e in particolare adottano ogni adeguato provvedimento per:

- a) diminuire la mortalità tra i bambini lattanti e i fanciulli;
- b) assicurare a tutti i minori l'assistenza medica e le cure sanitarie necessarie, con particolare attenzione per lo sviluppo delle cure sanitarie primarie;
- c) lottare contro la malattia e la malnutrizione, anche nell'ambito delle cure sanitarie primarie, in particolare mediante l'utilizzazione di tecniche agevolmente disponibili e la fornitura di alimenti nutritivi e di acqua potabile, tenendo conto dei pericoli e dei rischi di inquinamento dell'ambiente naturale;
- d) garantire alle madri adeguate cure prenatali e postnatali;
- e) fare in modo che tutti i gruppi della società, in particolare i genitori e i minori, ricevano informazioni sulla salute e sulla nutrizione del minore, sui vantaggi dell'allattamento al seno, sull'igiene e sulla salubrità dell'ambiente e sulla prevenzione degli incidenti e beneficino di un aiuto che consenta loro di mettere in pratica tali informazioni;
- f) sviluppare le cure sanitarie preventive, i consigli ai genitori e l'educazione e i servizi in materia di pianificazione familiare.

3. Gli Stati parti adottano ogni misura efficace atta ad abolire le pratiche tradizionali pregiudizievoli per la salute dei minori.

4. Gli Stati parti si impegnano a favorire e incoraggiare la cooperazione internazionale in vista di ottenere gradualmente una completa attuazione del diritto riconosciuto nel presente articolo. A tal fine saranno tenute in particolare considerazione le necessità dei paesi in via di sviluppo.

## Art. 25

Gli Stati parti riconoscono al fanciullo che è stato collocato dalla autorità competente al fine di ricevere cure, una protezione oppure una terapia fisica o mentale, il diritto a una verifica periodica di detta terapia e di ogni altra circostanza relativa alla sua collocazione.

## Art. 26

1. Gli Stati parti riconoscono a ogni fanciullo il diritto di beneficiare della sicurezza sociale, compresa la previdenza sociale, e adottano le misure necessarie per garantire una completa attuazione di questo diritto in conformità con la loro legislazione nazionale.

2. Le prestazioni, se necessarie, dovranno essere concesse in considerazione delle risorse e della situazione del minore e delle persone responsabili del suo mantenimento e tenendo conto di ogni altra considerazione relativa a una domanda di prestazione effettuata dal fanciullo o per suo conto.

## Art. 27

1. Gli Stati parti riconoscono il diritto di ogni fanciullo a un livello di vita sufficiente per consentire il suo sviluppo fisico, mentale, spirituale, morale e sociale.

2. Spetta ai genitori o ad altre persone che hanno l'affidamento del fanciullo la responsabilità fondamentale di assicurare, entro i limiti delle loro possibilità e dei loro mezzi finanziari, le condizioni di vita necessarie allo sviluppo del fanciullo.

3. Gli Stati parti adottano adeguati provvedimenti, in considerazione delle condizioni nazionali e compatibilmente con i loro mezzi, per aiutare i genitori e altre persone aventi la custodia del fanciullo ad attuare questo diritto e offrono, se del caso, un'assistenza materiale e programmi di sostegno, in particolare per quanto riguarda l'alimentazione, il vestiario e l'alloggio.

4. Gli Stati parti adottano ogni adeguato provvedimento al fine di garantire il mantenimento del fanciullo da parte dei suoi genitori o altre persone aventi una responsabilità finanziaria nei suoi confronti, sul loro territorio o all'estero. In particolare, per tener conto dei casi in cui la persona che ha una responsabilità finanziaria nei confronti del fanciullo vive in uno Stato diverso da quello del fanciullo, gli Stati parti favoriscono l'adesione ad accordi internazionali oppure la conclusione di tali accordi, nonché l'adozione di ogni altra intesa appropriata.

## Art. 28

1. Gli Stati parti riconoscono il diritto del fanciullo all'educazione, e in particolare, al fine di garantire l'esercizio di tale diritto in misura sempre maggiore e in base all'uguaglianza delle possibilità:

a) rendono l'insegnamento primario obbligatorio e gratuito per tutti; b) incoraggiano l'organizzazione di varie forme di insegnamento secondario sia generale che professionale, che saranno aperte e accessibili a ogni fanciullo, e adottano misure adeguate come la gratuità dell'insegnamento e l'offerta di una sovvenzione finanziaria in caso di necessità;

- c) garantiscono a tutti l'accesso all'insegnamento superiore con ogni mezzo appropriato, in funzione delle capacità di ognuno;
- d) fanno in modo che l'informazione e l'orientamento scolastico e professionale siano aperte e accessibili a ogni fanciullo;
- e) adottano misure per promuovere la regolarità della frequenza scolastica e la diminuzione del tasso di abbandono della scuola.

2. Gli Stati parti adottano ogni adeguato provvedimento per vigilare affinché la disciplina scolastica sia applicata in maniera compatibile con la dignità del fanciullo in quanto essere umano e in conformità con la presente Convenzione.

3. Gli Stati parti favoriscono e incoraggiano la cooperazione internazionale nel settore dell'educazione, in vista soprattutto di contribuire a eliminare l'ignoranza e l'analfabetismo nel mondo e facilitare l'accesso alle conoscenze scientifiche e tecniche e ai metodi di insegnamento moderni. A tal fine, si tiene conto in particolare delle necessità dei paesi in via di sviluppo.

#### Art. 29

1. Gli Stati parti convengono che l'educazione del fanciullo deve avere come finalità:

- a) favorire lo sviluppo della personalità del fanciullo nonché lo sviluppo delle sue facoltà e delle sue attitudini mentali e fisiche, in tutta la loro potenzialità;
- b) sviluppare nel fanciullo il rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e dei principi consacrati nella Carta delle Nazioni Unite;
- c) sviluppare nel fanciullo il rispetto dei suoi genitori, della sua identità, della sua lingua e dei suoi valori culturali, nonché il rispetto dei valori nazionali del paese nel quale vive, del paese di cui può essere originario e delle civiltà diverse dalla sua;
- d) preparare il fanciullo ad assumere le responsabilità della vita in una società libera, in uno spirito di comprensione, di pace, di tolleranza, di uguaglianza tra i sessi e di amicizia tra tutti i popoli e gruppi etnici, nazionali e religiosi e delle persone di origine autoctona;
- e) sviluppare nel fanciullo il rispetto dell'ambiente naturale.

2. Nessuna disposizione del presente articolo o dell'art. 28 sarà interpretata in maniera da nuocere alla libertà delle persone fisiche o morali di creare e di dirigere istituzioni didattiche, a condizione che i principi enunciati al paragrafo 1 del presente articolo siano rispettati e che l'educazione impartita in tali istituzioni sia conforme alle norme minime prescritte dallo Stato.



### Art. 30

Negli Stati in cui esistono minoranze etniche, religiose o linguistiche oppure persone di origine autoctona, un fanciullo autoctono o che appartiene a una di tali minoranze non può essere privato del diritto di avere una propria vita culturale, di professare e di praticare la propria religione o di far uso della propria lingua insieme agli altri membri del suo gruppo.

### Art. 31

1. Gli Stati parti riconoscono al fanciullo il diritto al riposo e al tempo libero, a dedicarsi al gioco e ad attività ricreative proprie della sua età e a partecipare liberamente alla vita culturale ed artistica.

2. Gli Stati parti rispettano e favoriscono il diritto del fanciullo di partecipare pienamente alla vita culturale e artistica e incoraggiano l'organizzazione, in condizioni di uguaglianza, di mezzi appropriati di divertimento e di attività ricreative, artistiche e culturali.

### Art. 32

1. Gli Stati parti riconoscono il diritto del fanciullo di essere protetto contro lo sfruttamento economico e di non essere costretto ad alcun lavoro che comporti rischi o sia suscettibile di porre a repentaglio la sua educazione o di nuocere alla sua salute o al suo sviluppo fisico, mentale, spirituale, morale o sociale.

2. Gli Stati parti adottano misure legislative, amministrative, sociali ed educative per garantire l'applicazione del presente articolo. A tal fine, e in considerazione delle disposizioni pertinenti degli altri strumenti internazionali, gli Stati parti, in particolare:

- a) stabiliscono un'età minima oppure età minime di ammissione all'impiego;
- b) prevedono un'adeguata regolamentazione degli orari di lavoro e delle condizioni d'impiego;
- c) prevedono pene o altre sanzioni appropriate per garantire l'attuazione effettiva del presente articolo;

### Art. 33

Gli Stati parti adottano ogni adeguata misura, comprese misure legislative, amministrative, sociali ed educative per proteggere i fanciulli contro l'uso illecito di stupefacenti e di sostanze psicotrope, così come definite dalle Convenzioni internazionali pertinenti e per impedire che siano utilizzati fanciulli per la produzione e il traffico illecito di queste sostanze.

#### Art. 34

Gli Stati parti si impegnano a proteggere il fanciullo contro ogni forma di sfruttamento sessuale e di violenza sessuale. A tal fine, gli Stati adottano in particolare ogni adeguata misura a livello nazionale, bilaterale e multilaterale per impedire:

- a) che dei fanciulli siano incitati o costretti a dedicarsi a una attività sessuale illegale;
- b) che dei fanciulli siano sfruttati a fini di prostituzione o di altre pratiche sessuali illegali;
- c) che dei fanciulli siano sfruttati ai fini della produzione di spettacoli o di materiale a carattere pornografico.

#### Art. 35

Gli Stati parti adottano ogni adeguato provvedimento a livello nazionale, bilaterale e multilaterale per impedire il rapimento, la vendita o la tratta di fanciulli per qualunque fine e sotto qualsiasi forma.

#### Art. 36

Gli Stati parti proteggono il fanciullo contro ogni altra forma di sfruttamento pregiudizievole al suo benessere in ogni suo aspetto.

#### Art. 37

Gli Stati parti vigilano affinché:

- a) nessun fanciullo sia sottoposto a tortura o a pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti. Né la pena capitale né l'imprigionamento a vita senza possibilità di rilascio devono essere decretati per reati commessi da persone di età inferiore a diciotto anni;
- b) nessun fanciullo sia privato di libertà in maniera illegale o arbitraria. L'arresto, la detenzione o l'imprigionamento di un fanciullo devono essere effettuati in conformità con la legge, costituire un provvedimento di ultima risorsa e avere la durata più breve possibile;
- c) ogni fanciullo privato di libertà sia trattato con umanità e con il rispetto dovuto alla dignità della persona umana e in maniera da tener conto delle esigenze delle persone della sua età. In particolare, ogni fanciullo privato di libertà sarà separato dagli adulti, a meno che si ritenga preferibile di non farlo nell'interesse preminente del fanciullo, ed egli avrà diritto di rimanere in contatto con la sua famiglia per mezzo di corrispondenza e di visite, tranne che in circostanze eccezionali;
- d) i fanciulli privati di libertà abbiano diritto ad avere rapidamente accesso a un'assistenza giuridica o a ogni altra assistenza adeguata, nonché il diritto di contestare la legalità della loro privazione di libertà dinanzi un Tribunale o altra autorità competente, indipendente e imparziale, e una decisione sollecita sia adottata in materia.

#### Art. 38

1. Gli Stati parti si impegnano a rispettare e a far rispettare le regole del diritto umanitario internazionale loro applicabili in caso di conflitto armato, e la cui protezione si estende ai fanciulli.

2. Gli Stati parti adottano ogni misura possibile a livello pratico per vigilare che le persone che non hanno raggiunto l'età di quindici anni non partecipino direttamente alle ostilità.

3. Gli Stati parti si astengono dall'arruolare nelle loro forze armate ogni persona che non ha raggiunto l'età di quindici anni. Nel reclutare persone aventi più di quindici anni ma meno di diciotto anni, gli Stati parti si sforzano di arruolare con precedenza i più anziani.

4. In conformità con l'obbligo che spetta loro in virtù del diritto umanitario internazionale di proteggere la popolazione civile in caso di conflitto armato, gli Stati parti adottano ogni misura possibile a livello pratico affinché i fanciulli coinvolti in un conflitto armato possano beneficiare di cure e di protezione.

#### Art. 39

Gli Stati parti adottano ogni adeguato provvedimento per agevolare il recupero fisico e psicologico e il reinserimento sociale di ogni fanciullo vittima di ogni forma di negligenza, di sfruttamento o di maltrattamenti; di torture o di ogni altra forma di pene o di trattamenti crudeli, inumani o degradanti, o di un conflitto armato. Tale recupero e reinserimento devono svolgersi in condizioni tali da favorire la salute, il rispetto della propria persona e la dignità del fanciullo.

#### Art. 40

1. Gli Stati parti riconoscono a ogni fanciullo sospettato, accusato o riconosciuto colpevole di reato penale il diritto a un trattamento tale da favorire il suo senso della dignità e del valore personale, che rafforzi il suo rispetto per i diritti dell'uomo e le libertà fondamentali e che tenga conto della sua età nonché della necessità di facilitare il suo reinserimento nella società e di fargli svolgere un ruolo costruttivo in seno a quest'ultima.

2. A tal fine, e tenendo conto delle disposizioni pertinenti degli strumenti internazionali, gli Stati parti vigilano in particolare:

a) affinché nessun fanciullo sia sospettato, accusato o riconosciuto colpevole di reato penale a causa di azioni o di omissioni che non erano vietate dalla legislazione nazionale o internazionale nel momento in cui furono commesse;

b) affinché ogni fanciullo sospettato o accusato di reato penale abbia almeno diritto alle seguenti garanzie:

I – di essere ritenuto innocente fino a quando la sua colpevolezza non sia stata legalmente stabilita;

II – di essere informato il prima possibile e direttamente, oppure, se del caso, tramite i suoi genitori o rappresentanti legali, delle accuse portate contro di lui, e di beneficiare di un’assistenza legale o di ogni altra assistenza appropriata per la preparazione e la presentazione della sua difesa;

III – che il suo caso sia giudicato senza indugio da un’autorità o istanza giudiziaria competenti, indipendenti e imparziali per mezzo di un procedimento equo ai sensi di legge in presenza del suo legale o di altra assistenza appropriata, nonché in presenza dei suoi genitori o rappresentanti legali a meno che ciò non sia ritenuto contrario all’interesse preminente del fanciullo a causa in particolare della sua età o della sua situazione;

IV – di non essere costretto a rendere testimonianza o dichiararsi colpevole; di interrogare o far interrogare i testimoni a carico e di ottenere la comparsa e l’interrogatorio dei testimoni a suo discarico a condizioni di parità;

V – qualora venga riconosciuto che ha commesso reato penale, poter ricorrere contro questa decisione e ogni altra misura decisa di conseguenza dinanzi a un’autorità o istanza giudiziaria superiore competente, indipendente e imparziale, in conformità con la legge;

VI – di essere assistito gratuitamente da un interprete se non comprende o non parla la lingua utilizzata;

VII – che la sua vita privata sia pienamente rispettata in tutte le fasi della procedura.

3. Gli Stati parti si sforzano di promuovere l’adozione di leggi, di procedure, la costituzione di autorità e di istituzioni destinate specificamente ai fanciulli sospettati, accusati o riconosciuti colpevoli di aver commesso reato, e in particolar modo:

a) di stabilire un’età minima al di sotto della quale si presume che i fanciulli non abbiano la capacità di commettere reato;

b) di adottare provvedimenti ogni qualvolta ciò sia possibile e auspicabile per trattare questi fanciulli senza ricorrere a procedure giudiziarie rimanendo tuttavia inteso che i diritti dell’uomo e le garanzie legali debbono essere integralmente rispettate.

4. Sarà prevista tutta una gamma di disposizioni concernenti in particolar modo le cure, l’orientamento, la supervisione, i consigli, la libertà condizionata, il collocamento in famiglia, i programmi di formazione generale e professionale, nonché soluzioni alternative all’assistenza istituzionale, in vista di assicurare ai fanciulli un trattamento conforme al loro benessere e proporzionato sia alla loro situazione che al reato.

#### Art. 41

Nessuna delle disposizioni della presente Convenzione pregiudica disposizioni più propizie all'attuazione dei diritti del fanciullo che possano figurare:

- a) nella legislazione di uno Stato parte; oppure
- b) nel diritto internazionale in vigore per questo Stato.

#### Art. 42

Gli Stati parti si impegnano a far largamente conoscere i principi e le disposizioni della presente Convenzione, con mezzi attivi e adeguati sia agli adulti che ai fanciulli.

#### Art. 43

1. Al fine di esaminare i progressi compiuti dagli Stati parti nell'esecuzione degli obblighi da essi contratti in base alla presente Convenzione, è istituito un Comitato dei Diritti del Fanciullo che adempie alle funzioni definite in appresso.

2. Il Comitato si compone di dieci esperti di alta moralità e in possesso di una competenza riconosciuta nel settore oggetto della presente Convenzione. I suoi membri sono eletti dagli Stati parti tra i loro cittadini e partecipano a titolo personale, secondo il criterio di un'equa ripartizione geografica e in considerazione dei principali ordinamenti giuridici.

3. I membri del Comitato sono eletti a scrutinio segreto su una lista di persone designate dagli Stati parti. Ciascuno Stato parte può designare un candidato tra i suoi cittadini.

4. La prima elezione avrà luogo entro sei mesi a decorrere dalla data di entrata in vigore della presente Convenzione. Successivamente si svolgeranno elezioni ogni due anni. Almeno quattro mesi prima della data di ogni elezione il Segretario generale dell'Organizzazione delle Nazioni Unite inviterà per iscritto gli Stati parti a proporre i loro candidati entro un termine di due mesi. Quindi il Segretario generale stabilirà l'elenco alfabetico dei candidati in tal modo designati, con l'indicazione degli Stati parti che li hanno designati, e sottoporrà tale elenco agli Stati parti alla presente Convenzione.

5. Le elezioni avranno luogo in occasione delle riunioni degli Stati parti, convocate dal Segretario generale presso la Sede dell'Organizzazione delle Nazioni Unite. In queste riunioni per le quali il numero legale sarà rappresentato da due terzi degli Stati parti, i candidati eletti al Comitato sono quelli che ottengono il maggior numero di voti, nonché la maggioranza assoluta degli Stati parti presenti e votanti.

6. I membri del Comitato sono eletti per quattro anni. Essi sono rieleggibili se la loro candidatura è ripresentata. Il mandato di cinque dei membri eletti nella prima elezione scade alla

fine di un periodo di due anni; i nomi di tali cinque membri saranno estratti a sorte dal presidente della riunione immediatamente dopo la prima elezione.

7. In caso di decesso o di dimissioni di un membro del Comitato oppure se, per qualsiasi altro motivo, un membro dichiara di non poter più esercitare le sue funzioni in seno al Comitato, lo Stato parte che aveva presentato la sua candidatura nomina un altro esperto tra i suoi cittadini per coprire il seggio resosi vacante fino alla scadenza del mandato corrispondente, sotto riserva dell'approvazione del Comitato.

8. Il Comitato adotta il suo regolamento interno.

9. Il Comitato elegge il suo Ufficio per un periodo di due anni.

10. Le riunioni del Comitato si svolgono normalmente presso la Sede dell'Organizzazione delle Nazioni Unite, oppure in ogni altro luogo appropriato determinato dal Comitato. Il Comitato si riunisce di regola ogni anno. La durata delle sue sessioni è determinata e se necessario modificata da una riunione degli Stati parti alla presente Convenzione, sotto riserva dell'approvazione dell'Assemblea generale.

11. Il Segretario generale dell'Organizzazione delle Nazioni Unite mette a disposizione del Comitato il personale e le strutture di cui quest'ultimo necessita per adempiere con efficacia alle sue mansioni in base alla presente Convenzione.

12. I membri del Comitato istituito in base alla presente Convenzione ricevono, con l'approvazione dell'Assemblea generale, emolumenti prelevati sulle risorse dell'Organizzazione delle Nazioni Unite alle condizioni e secondo le modalità stabilite dall'Assemblea generale.

#### Art. 44

1. Gli Stati parti si impegnano a sottoporre al Comitato, tramite il Segretario generale dell'Organizzazione delle Nazioni Unite, rapporti sui provvedimenti che essi avranno adottato per dare effetto ai diritti riconosciuti nella presente Convenzione e sui progressi realizzati per il godimento di tali diritti:

a) entro due anni a decorrere dalla data dell'entrata in vigore della presente Convenzione per gli Stati parti interessati;

b) in seguito, ogni cinque anni.

2. I rapporti compilati in applicazione del presente articolo debbono se del caso indicare i fattori e le difficoltà che impediscono agli Stati parti di adempiere agli obblighi previsti nella presente Convenzione. Essi debbono altresì contenere informazioni sufficienti a fornire al Comitato una comprensione dettagliata dell'applicazione della Convenzione nel paese in esame.

3. Gli Stati parti che hanno presentato al Comitato un rapporto iniziale completo non sono tenuti a ripetere nei rapporti che sottoporranno successivamente - in conformità con il capoverso b) del paragrafo 1 del presente articolo - le informazioni di base in precedenza fornite.

4. Il Comitato può chiedere agli Stati parti ogni informazione complementare relativa all'applicazione della Convenzione.

5. Il Comitato sottopone ogni due anni all'Assemblea generale, tramite il Consiglio Economico e Sociale, un rapporto sulle attività del Comitato.

6. Gli Stati parti fanno in modo che i loro rapporti abbiano una vasta diffusione nei loro paesi.

#### Art. 45

Al fine di promuovere l'attuazione effettiva della Convenzione e incoraggiare la cooperazione internazionale nel settore oggetto della Convenzione:

- a) le Istituzioni specializzate, il Fondo delle Nazioni Unite per l'Infanzia e altri organi delle Nazioni Unite hanno diritto di farsi rappresentare nell'esame dell'attuazione di quelle disposizioni della presente Convenzione che rientrano nell'ambito del loro mandato. Il Comitato può invitare le Istituzioni Specializzate, il Fondo delle Nazioni Unite per l'Infanzia e ogni altro organismo competente che riterrà appropriato, a dare pareri specializzati sull'attuazione della Convenzione in settori di competenza dei loro rispettivi mandati. Il Comitato può invitare le Istituzioni Specializzate, il Fondo delle Nazioni Unite per l'Infanzia e altri organi delle Nazioni Unite a sottoporrgli rapporti sull'attuazione della Convenzione in settori che rientrano nell'ambito delle loro attività;
- b) il Comitato trasmette, se lo ritiene necessario, alle Istituzioni Specializzate, al Fondo delle Nazioni Unite per l'Infanzia e agli altri organismi competenti ogni rapporto degli Stati parti contenente una richiesta di consigli tecnici o di assistenza tecnica, o che indichi una necessità in tal senso, accompagnato da eventuali osservazioni e proposte del Comitato concernenti tale richiesta o indicazione;
- c) il Comitato può raccomandare all'Assemblea generale di chiedere al Segretario generale di procedere, per conto del Comitato, a studi su questioni specifiche attinenti ai diritti del fanciullo;
- d) il Comitato può dare suggerimenti e raccomandazioni generali in base alle informazioni ricevute in applicazione degli artt. 44 e 45 della presente Convenzione. Questi suggerimenti e raccomandazioni generali sono trasmessi a ogni Stato parte interessato e sottoposti all'Assemblea generale insieme a eventuali osservazioni degli Stati parti.

Art. 46

La presente Convenzione è aperta alla firma di tutti gli Stati.

Art. 47

La presente Convenzione è soggetta a ratifica. Gli strumenti di ratifica saranno depositati presso il Segretario generale dell'Organizzazione delle Nazioni Unite.

Art. 48

La presente Convenzione rimarrà aperta all'adesione di ogni Stato. Gli strumenti di adesione saranno depositati presso il Segretario generale della Organizzazione delle Nazioni Unite.

Art. 49

1. La presente Convenzione entrerà in vigore il trentesimo giorno successivo alla data del deposito presso il Segretario generale dell'Organizzazione delle Nazioni Unite del ventesimo strumento di ratifica o di adesione.

2. Per ciascuno degli Stati che ratificheranno la presente Convenzione o che vi aderiranno dopo il deposito del ventesimo strumento di ratifica o di adesione la Convenzione entrerà in vigore il trentesimo giorno successivo al deposito da parte di questo Stato del suo strumento di ratifica o di adesione.

Art. 50

1. Ogni Stato parte può proporre un emendamento e depositarne il testo presso il Segretario generale dell'Organizzazione delle Nazioni Unite. Il Segretario generale comunica quindi la proposta di emendamento agli Stati parti, con la richiesta di far sapere se siano favorevoli a una Conferenza degli Stati parti al fine dell'esame delle proposte e della loro votazione. Se, entro quattro mesi a decorrere dalla data di questa comunicazione, almeno un terzo degli Stati parti si pronuncia a favore di tale Conferenza, il Segretario generale convoca la Conferenza sotto gli auspici dell'Organizzazione delle Nazioni Unite. Ogni emendamento adottato da una maggioranza degli Stati parti presenti e votanti alla Conferenza è sottoposto per approvazione all'Assemblea generale.

2. Ogni emendamento adottato in conformità con le disposizioni del paragrafo 1 del presente articolo entra in vigore dopo essere stato approvato dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite e accettato da una maggioranza di due terzi degli Stati parti.

3. Quando un emendamento entra in vigore esso ha valore obbligatorio per gli Stati parti che lo hanno accettato, gli altri Stati parti rimanendo vincolati dalle disposizioni della presente Convenzione e da tutti gli emendamenti precedenti da essi accettati.



#### Art. 51

1. Il Segretario generale dell'Organizzazione delle Nazioni Unite riceverà e comunicherà a tutti gli Stati il testo delle riserve che saranno state formulate dagli Stati all'atto della ratifica o dell'adesione.

2. Non sono autorizzate riserve incompatibili con l'oggetto e le finalità della presente Convenzione.

3. Le riserve possono essere ritirate in ogni tempo per mezzo di notifica indirizzata in tal senso al Segretario generale delle Nazioni Unite il quale ne informerà quindi tutti gli Stati. Tale notifica avrà effetto alla data in cui è ricevuta dal Segretario generale.

#### Art. 52

Ogni Stato parte può denunciare la presente Convenzione per mezzo di notifica scritta indirizzata al Segretario generale dell'Organizzazione delle Nazioni Unite. La denuncia avrà effetto un anno dopo la data di ricezione della notifica da parte del Segretario generale.

#### Art. 53

Il Segretario generale dell'Organizzazione delle Nazioni Unite è designato come depositario della presente Convenzione.

#### Art. 54

L'originale della presente Convenzione, i cui testi in lingua araba, cinese, francese, inglese, russa e spagnola fanno ugualmente fede, sarà depositato presso il Segretario generale dell'Organizzazione delle Nazioni Unite.

## **PROCEDURE DI GESTIONE DELLE SEGNALAZIONI DA PARTE DEI GARANTI REGIONALI E DELLE PROVINCE AUTONOME DI TRENTO E BOLZANO**

**Approvate in sede di Conferenza nazionale per la garanzia dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in data 18 gennaio 2017**

La legge 112/ 2011 “Istituzione dell’Autorità garante per l’infanzia e l’adolescenza” e le diverse leggi regionali e/o provinciali prevedono, tra le competenze conferite, la possibilità per l’Autorità e i Garanti, comunque denominati, di ricevere segnalazioni relative a casi di violazione o di rischio di violazione dei diritti e degli interessi, sia individuali che collettivi, dei bambini e dei ragazzi presenti nei rispettivi territori.

In mancanza di una normativa nazionale di riferimento e in considerazione delle diversità esistenti tra le varie leggi regionali e provinciali, nelle prassi dei diversi Uffici si sono affermate procedure che differiscono, anche sensibilmente, da territorio a territorio.

Il presente documento ha lo scopo di definire regole e procedure uniformi e condivise per garantire la corretta e tempestiva presa in carico delle segnalazioni e per definire in modo chiaro le attività necessarie alla loro gestione da parte dei singoli Uffici, anche in considerazione di quanto previsto dall’art. 6 delle Legge 12/7/2011, n. 112 e dal DPCM 20/7/2012 n. 168 il quale, all’art. 10 comma 3, dispone che *“con apposito protocollo d’intesa tra il Garante ed i Garanti regionali sono regolate e standardizzate le procedure di segnalazione”*.

Sono comunque fatte salve le procedure di maggiore garanzia dei diritti dei minori di età previste nelle leggi istitutive dei Garanti e nelle altre disposizioni di riferimento.

### **Procedure a seguito di segnalazione**

Le segnalazioni possono riguardare sia situazioni singole, in cui chi segnala ravvede la violazione o il rischio di violazione dei diritti di uno o più minori (segnalazioni individuali), che temi di carattere generale (segnalazioni collettive).

Esse devono contenere i seguenti elementi minimi:

- descrizione della violazione o del rischio di violazione nella quale la/le persona/e di minore età sta/nno incorrendo o rischia/no di incorrere o, nel caso in cui siano lesi interessi diffusi, descrizione circostanziata del problema;
- informazioni anagrafiche idonee ad identificare il/i minore/i coinvolto/i;
- se disponibile, documentazione utile a valutare il caso o la situazione complessiva.

L'attività di presa in carico e gestione delle segnalazioni è articolata in 3 fasi che corrispondono alla necessità dei Garanti di: conoscere e analizzare i casi che vengono portati alla loro attenzione; procedere con l'attività istruttoria; pervenire alla definizione conseguente, motivandola, e attivare gli interventi ritenuti opportuni, così definendo il fascicolo.

Tali fasi sono:

1. ricezione
2. istruttoria
3. definizione

### **Fase 1: Ricezione**

1. Fatte salve le procedure di maggiore garanzia dei diritti dei minori di età previste nelle leggi istitutive dei Garanti e nelle altre disposizioni di riferimento, la richiesta è posta al Garante per iscritto.
2. Le segnalazioni anonime di regola non sono acquisite.

### **Fase 2: Istruttoria**

1. Ricevuta la segnalazione, il Garante apre un fascicolo e dispone gli accertamenti che ritiene necessari. Il Garante può:
  - a. chiedere informazioni e notizie;
  - b. ascoltare l'autore della segnalazione e/o i soggetti menzionati nella stessa;
  - c. fissare un incontro con gli enti e/o le istituzioni interessati;
  - d. fissare un incontro con le parti interessate.

2. Se sono state richieste informazioni ad altri soggetti, si attende che alla richiesta venga dato riscontro. Se non si ottiene risposta in un termine ritenuto congruo, si provvede al sollecito.
3. Per la maggiore prossimità ai cittadini, in applicazione del principio costituzionale di sussidiarietà, richiamato dalla legge istitutiva dell'Autorità Garante (legge 112/2011), le segnalazioni relative a situazioni che si verificano in territori in cui è previsto il Garante sono prese in carico dai relativi uffici competenti per territorio.
4. Se dalla segnalazione emerge incompetenza per territorio, il Garante trasmette la segnalazione ad altro Garante o, per quelle regioni in cui il Garante non è stato istituito/nominato, all'Autorità garante. Se il caso ha rilevanza nazionale viene trasmesso all'Autorità garante.
5. Se dalla segnalazione emerge l'incompetenza per materia del Garante, quest'ultimo può orientare il segnalante ad altri uffici o servizi.
6. Nei casi per i quali è pendente un procedimento giudiziario, il Garante interviene esclusivamente nei limiti previsti dalle proprie funzioni istituzionali, nel rispetto del principio di sussidiarietà e della funzione costituzionale attribuita alla giurisdizione autonoma e indipendente. Può richiedere informazioni agli Enti coinvolti nella gestione del caso, al fine di assicurare il rispetto dei diritti della persona di minore età.
7. Qualora dalla segnalazione si evinca una situazione di grave pregiudizio per il minore che necessita un intervento immediato, la segnalazione è trasmessa alla Procura della Repubblica presso il Tribunale per i Minorenni.
8. Quando nelle condotte degli adulti si rilevano fatti potenzialmente costituenti reato procedibile d'ufficio, la segnalazione è inviata anche alla Procura della Repubblica presso il Tribunale competente per territorio.

### Fase 3: Definizione

1. All'esito dell'attività istruttoria, il Garante assume, motivandole, le valutazioni conseguenti inviando pareri, inviti, raccomandazioni, richieste o archiviando, ove del caso, il fascicolo.
2. Ai fini di tutelare i diritti e gli interessi individuali e collettivi dei minori, il Garante, in particolare, può:
  - a. segnalare alle Amministrazioni competenti e/o all'Autorità giudiziaria situazioni di rischio o di pregiudizio che richiedano interventi di ordine assistenziale o giudiziario;
  - b. invitare le Amministrazioni competenti a modificare i provvedimenti ritenuti pregiudizievoli per bambini e ragazzi;
  - c. raccomandare alle Amministrazioni competenti l'adozione di interventi di aiuto e sostegno, nonché l'adozione, in caso di condotte omissive, di specifici provvedimenti;
  - d. richiamare le Amministrazioni competenti e i soggetti coinvolti a prendere in considerazione come preminente il superiore interesse della persona di minore età;
  - e. intervenire nei procedimenti amministrativi, ove sussistano fattori di rischio o di danno per bambini e ragazzi e ove previsto dalle rispettive leggi istitutive.
1. Il fascicolo viene chiuso con un atto finale, archiviato e conservato in luogo idoneo in modo che nessuno possa avervi accesso senza l'autorizzazione del Garante, con contestuale comunicazione al segnalante.

## **Elenco dei comuni e delle comunità di valle convenzionati al 31 dicembre 2019**

### **COMUNI**

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

- |     |                     |      |                      |
|-----|---------------------|------|----------------------|
| 46. | DENNO               | 75.  | MEZZOCORONA          |
| 47. | DIMARO FOLGARIDA    | 76.  | MEZZOLOMBARDO        |
| 48. | DRENA               | 77.  | MOENA                |
| 49. | DRO                 | 78.  | MOLVENO              |
| 50. | FAEDO               | 79.  | MORI                 |
| 51. | FAI DELLA PAGANELLA | 80.  | NAGO TORBOLE         |
| 52. | FAIVE'              | 81.  | NOGAREDO             |
| 53. | FOLGARIA            | 82.  | NOVALEDO             |
| 54. | FONDO               | 83.  | OSPEDALETTO          |
| 55. | FORNACE             | 84.  | OSSANA               |
| 56. | GARNIGA TERME       | 85.  | PALU' DEL FERSINA    |
| 57. | GIOVO               | 86.  | PANCHIA'             |
| 58. | GIUSTINO            | 87.  | PEIO                 |
| 59. | GRIGNO              | 88.  | PELLIZZANO           |
| 60. | IMER                | 89.  | PELUGO               |
| 61. | ISERA               | 90.  | PERGINE VALSUGANA    |
| 62. | LAVARONE            | 91.  | PIEVE DI BONO PREZZO |
| 63. | LAVIS               | 92.  | PIEVE TESINO         |
| 64. | LEDRO               | 93.  | PINZOLO              |
| 65. | LEVICO TERME        | 94.  | POMAROLO             |
| 66. | LIVO                | 95.  | PORTE DI RENDENA     |
| 67. | LONA LASES          | 96.  | PREDAIA              |
| 68. | LUSERNA             | 97.  | PREDAZZO             |
| 69. | MADRUZZO            | 98.  | RABBI                |
| 70. | MALE'               | 99.  | REVO'                |
| 71. | MALOSCO             | 100. | RIVA DEL GARDA       |
| 72. | MASSIMENO           | 101. | ROMENO               |
| 73. | MEZZANA             | 102. | RONCEGNO TERME       |
| 74. | MEZZANO             | 103. | RONCHI VALSUGANA     |

- |      |                       |      |                 |
|------|-----------------------|------|-----------------|
| 104. | RONZO CHIENIS         | 124. | STORO           |
| 105. | RONZONE               | 125. | STREMBO         |
| 106. | ROVERE' DELLA LUNA    | 126. | TELVE           |
| 107. | ROVERETO              | 127. | TENNA           |
| 108. | RUFFRE'               | 128. | TENNO           |
| 109. | RUMO                  | 129. | TERRAGNOLO      |
| 110. | SAN MICHELE ALL'ADIGE | 130. | TERZOLAS        |
| 111. | SANT'ORSOLA TERME     | 131. | TESERO          |
| 112. | SANZENO               | 132. | TIONE DI TRENTO |
| 113. | SARNONICO             | 133. | TRAMBILENO      |
| 114. | SCURELLE              | 134. | TRENTO          |
| 115. | SEGONZANO             | 135. | VALDAONE        |
| 116. | SELLA GIUDICARIE      | 136. | VALFLORIANA     |
| 117. | SFRUZ                 | 137. | VALLELAGHI      |
| 118. | SORAGA                | 138. | VARENA          |
| 119. | SOVER                 | 139. | VERMIGLIO       |
| 120. | SPIAZZO               | 140. | VILLA LAGARINA  |
| 121. | SPORMAGGIORE          | 141. | VOLANO          |
| 122. | SPORMINORE            | 142. | ZIANO DI FIEMME |
| 123. | STENICO               |      |                 |



## COMUNITÀ DI VALLE

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

## **Elenco dei comuni e delle comunità di valle non convenzionati al 31 dicembre 2019**

### **COMUNI**

- |                             |  |
|-----------------------------|--|
| 1. ALTAVALLE                | 18. MAZZIN                               |
| 2. ALTOPIANO DELLA VIGOLANA | 19. NOMI                                 |
| 3. AMBLAR-DON               | 20. PRIMIERO SAN MARTINO DI<br>CASTROZZA |
| 4. ANDALO                   | 21. ROMALLO                              |
| 5. BIENO                    | 22. SAGRON MIS                           |
| 6. BONDONE                  | 23. SAMONE                               |
| 7. BORGO LARES              | 24. SAN LORENZO DORSINO                  |
| 8. BRESIMO                  | 25. SAN GIOVANNI DI FASSA - SÈN JAN      |
| 9. CAGNO'                   | 26. TERRE D'ADIGE                        |
| 10. CANAZEI                 | 27. TELVE DI SOPRA                       |
| 11. CASTEL IVANO            | 28. TON                                  |
| 12. CASTELFONDO             | 29. TORCEGNO                             |
| 13. CAVIZZANA               | 30. TRE VILLE                            |
| 14. CIS                     | 31. VALLARSA                             |
| 15. CONTA'                  | 32. VIGNOLA FALESINA                     |
| 16. FIEROZZO                | 33. VILLE D'ANAUNIA                      |
| 17. FRASSILONGO             |  |

### **COMUNITÀ DI VALLE**

1. COMUNITÀ DELLA PAGANELLA



## **Elenco dei Difensori civici delle Regioni e delle Province autonome**

Regione ABRUZZO  
Fabrizio DI CARLO  
Via M. Iacobucci, 4  
67100 L'AQUILA AQ  
Tel. 0862 644749 – 800238180  
[info@difensorecivicoabruzzo.it](mailto:info@difensorecivicoabruzzo.it)  
[difensore.civico@pec.crabruzzo.it](mailto:difensore.civico@pec.crabruzzo.it)

Regione BASILICATA  
Antonia FIORDELISI  
Via Vincenzo Verrastro 6  
85100 POTENZA PZ  
Tel. 0971 274564 0971 447500  
[difensorecivico@pec.consiglio.basilicata.it](mailto:difensorecivico@pec.consiglio.basilicata.it)  
[difensorecivico@regione.basilicata.it](mailto:difensorecivico@regione.basilicata.it)

Regione CAMPANIA  
Giuseppe FORTUNATO  
Centro Direzionale Isola F/8  
80143 NAPOLI NA  
Tel. 081 7783119 - 809  
[difensore.civico@consiglio.regione.campania.it](mailto:difensore.civico@consiglio.regione.campania.it)

Regione EMILIA ROMAGNA  
Carlotta MARU'  
V.le Aldo Moro, 50  
40127 BOLOGNA BO  
Tel. 051 5276382 – 800515505  
[difensorecivico@regione.emilia-romagna.it](mailto:difensorecivico@regione.emilia-romagna.it)  
[difensorecivico@postacert.regione.emilia-romagna.it](mailto:difensorecivico@postacert.regione.emilia-romagna.it)

Regione FRIULI VENEZIA GIULIA  
Arrigo DE PAULI  
Palazzo del Consiglio regionale  
Via Oberdan 6  
34133 TRIESTE TS  
Tel. 040. 3773287  
[cr.difensore.civico@regione.fvg.it](mailto:cr.difensore.civico@regione.fvg.it)  
[consiglio@certregione.fvg.it](mailto:consiglio@certregione.fvg.it)

Regione LAZIO  
Alessandro LICHERI  
Via della Pisana, 1301  
00163 ROMA RM  
Tel. 06 65932014 – 800866155  
[difensore.civico@regione.lazio.it](mailto:difensore.civico@regione.lazio.it)  
[difensorecivico@cert.consreglazio.it](mailto:difensorecivico@cert.consreglazio.it)

Regione LIGURIA  
Francesco LALLA  
Viale Brigate Partigiane, 2  
16121 GENOVA GE  
Tel. 010 5484432  
[difensore.civico@regione.liguria.it](mailto:difensore.civico@regione.liguria.it)

Regione LOMBARDIA  
Carlo LIO  
Via Fabio Filzi, 22  
Palazzo Pirelli  
20124 MILANO MI  
Tel. 02 67482465/467  
[difensore.civico@consiglio.regione.lombardia.it](mailto:difensore.civico@consiglio.regione.lombardia.it)  
[difensore.regionale@pec.consiglio.regione.lombardia.it](mailto:difensore.regionale@pec.consiglio.regione.lombardia.it)

Regione MARCHE  
Andrea NOBILI (Coordinatore nazionale)  
Piazza Cavour, 23  
60121 ANCONA AN  
Tel. 071 2298483  
[ombudsman@regione.marche.it](mailto:ombudsman@regione.marche.it)

Regione MOLISE  
Leontina LANCIANO  
Via Genova, 11  
86100 CAMPOBASSO CB  
Tel. 0874 424772  
[garanteregionaledeidiritti@regione.molise.it](mailto:garanteregionaledeidiritti@regione.molise.it)

Regione PIEMONTE  
Augusto FIERRO  
Via S. Francesco D'Assisi, 35  
10121 TORINO TO  
Tel. 011 5757387-9  
[difensore.civico@cr.piemonte.it](mailto:difensore.civico@cr.piemonte.it)  
[difensore.civico@cert.cr.piemonte.it](mailto:difensore.civico@cert.cr.piemonte.it)

Regione SARDEGNA  
Felicitto CONTU  
Via Roma, 25  
09125 CAGLIARI CA  
Tel. e fax 070 673003 – 800060160  
[difensorecivico@consregсарdegna.it](mailto:difensorecivico@consregсарdegna.it)

Regione TOSCANA  
Sandro VANNINI  
Via Cavour, 18  
50129 FIRENZE FI  
Tel. 055 2387800  
[difensorecivico@consiglio.regione.toscana.it](mailto:difensorecivico@consiglio.regione.toscana.it)  
[difensorecivicotoscana@postacert.toscana.it](mailto:difensorecivicotoscana@postacert.toscana.it)

Regione UMBRIA  
Marcello PECORARI  
Assemblea legislativa – Palazzo Cesaroni  
Piazza Italia, 2  
06121 PERUGIA PG  
Tel. 075 5763215  
[difensorecivico@alumbria.it](mailto:difensorecivico@alumbria.it)  
[difensorecivico@pec.alumbria.it](mailto:difensorecivico@pec.alumbria.it)

Regione VALLE D’AOSTA  
Enrico FORMENTO DOJOT  
Via Festaz, 52  
11100 AOSTA AO  
Tel. 0165 526081 – 526082  
[difensore.civico@consiglio.vda.it](mailto:difensore.civico@consiglio.vda.it)  
[difensore.civico@legalmail.it](mailto:difensore.civico@legalmail.it)

Regione VENETO  
Mirella GALLINARO  
Via Brenta Vecchia, 8  
30172 MESTRE VE  
Tel. 041 2383411/4200-201 – 800294000  
[garantedirittipersonadifesacivica@consiglioveneto.it](mailto:garantedirittipersonadifesacivica@consiglioveneto.it)  
[garantedirittipersonadifesacivica@legalmail.it](mailto:garantedirittipersonadifesacivica@legalmail.it)

Provincia autonoma di BOLZANO  
Gabriele MORANDELL  
Via Cavour, 23  
39100 BOLZANO BZ  
Tel. 0471 301155 - Fax 0471 981229  
[posta@difesacivica.bz.it](mailto:posta@difesacivica.bz.it)

Provincia autonoma di TRENTO  
Gianna MORANDI  
Palazzo della Regione - via Gazzoletti, 2  
38122 TRENTO TN  
Tel. 0461 213201 – 800851026 - Fax 0461 213206  
[difensore.civico@consiglio.provincia.tn.it](mailto:difensore.civico@consiglio.provincia.tn.it)  
[difensore.civico@pec.consiglio.provincia.tn.it](mailto:difensore.civico@pec.consiglio.provincia.tn.it)

## **Elenco dei Garanti dei minori delle Regioni e delle Province autonome**

Regione BASILICATA

Vincenzo GIULIANO

Via Vincenzo Verrastro, 6

85100 POTENZA PZ

Tel. 0971.447261/447079

[garanteinfanziaeadolescenza@regione.basilicata.it](mailto:garanteinfanziaeadolescenza@regione.basilicata.it)

[garanteinfanziaeadolescenza@pec.consiglio.basilicata.it](mailto:garanteinfanziaeadolescenza@pec.consiglio.basilicata.it)

Regione CALABRIA

Antonio MARZIALE

Via Cardinale Portanova

89100 REGGIO CALABRIA RC

Tel. 0965 880 589

[garanteinfanziaeadolescenza@consrc.it](mailto:garanteinfanziaeadolescenza@consrc.it)

[garanteinfanziaeadolescenza@pec.consrc.it](mailto:garanteinfanziaeadolescenza@pec.consrc.it)

Regione CAMPANIA

Giuseppe SCIALLA

Centro Direzionale Isola, F/8

80143 NAPOLI NA

Tel. 081 7783843 – Segret. 081 7783503 - 081 7783861–34

[garante.infanzia@cr.campania.it](mailto:garante.infanzia@cr.campania.it)

Regione EMILIA ROMAGNA

Clede Maria GARAVINI

Viale Aldo Moro, 50

40127 BOLOGNA BO

Tel. 051 5275713

[garanteinfanzia@regione.emilia-romagna.it](mailto:garanteinfanzia@regione.emilia-romagna.it)

[garanteinfanzia@postacert.regione.emilia-romagna.it](mailto:garanteinfanzia@postacert.regione.emilia-romagna.it)

Regione FRIULI VENEZIA GIULIA

Paolo PITTARO

Piazza Oberdan, 6

34133 TRIESTE TS

Tel. 040.3773263

[garantefvg@regione.fvg.it](mailto:garantefvg@regione.fvg.it)

[garantefvg@certregione.fvg.it](mailto:garantefvg@certregione.fvg.it)



Regione LAZIO  
Jacopo MARZETTI  
Via della Pisana, 1301  
00163 ROMA RM  
Tel. 06 65937309  
[garanteinfanzia@regione.lazio.it](mailto:garanteinfanzia@regione.lazio.it)  
[infanziaeadolescenza@cert.conreglazio.it](mailto:infanziaeadolescenza@cert.conreglazio.it)

Regione LIGURIA  
Francesco LALLA  
Via delle Brigate Partigiane, 2  
16121 GENOVA GE  
Tel. 010 5484223 - 010 5485064  
[garante.infanzia@regione.liguria.it](mailto:garante.infanzia@regione.liguria.it)

Regione LOMBARDIA  
Riccardo BETTIGA  
Via F. Filzi, 22  
20124 MILANO MI  
Tel. 02 67486290  
[garanteinfanziaeadolescenza@consiglio.regione.lombardia.it](mailto:garanteinfanziaeadolescenza@consiglio.regione.lombardia.it)  
[garanteinfanziaeadolescenza@pec.consiglio.regione.lombardia.it](mailto:garanteinfanziaeadolescenza@pec.consiglio.regione.lombardia.it)

Regione MARCHE  
Andrea NOBILI  
Piazza Cavour, 23  
60122 ANCONA AN  
Tel. 071 229 84 83  
[garantediritti@regione.marche.it](mailto:garantediritti@regione.marche.it)  
[assemblea.marche.garantediritti@emarche.it](mailto:assemblea.marche.garantediritti@emarche.it)

Regione MOLISE  
Leontina LANCIANO  
Via Genova, 11  
86100 CAMPOBASSO CB  
Tel. 0874 447705  
[garantereionaledeidiritti@regione.molise.it](mailto:garantereionaledeidiritti@regione.molise.it)  
[garantereionaledeidiritti@cert.regione.molise.it](mailto:garantereionaledeidiritti@cert.regione.molise.it)

Regione PIEMONTE  
Ylenia SERRA  
Via Alfieri 15  
10121 TORINO TO  
Tel. 0115757303  
[garante.infanzia@cr.piemonte.it](mailto:garante.infanzia@cr.piemonte.it)

Regione PUGLIA  
Ludovico ABBATICCHIO  
Via Gentile, 52c  
70124 BARI BA  
Tel. 080 5405727  
[garanteminori@consiglio.puglia.it](mailto:garanteminori@consiglio.puglia.it)

Regione SARDEGNA  
Grazia Maria DE MATTEIS  
Via Roma,125  
09123 CAGLIARI CA  
Tel. 070 6014307-327  
[garanteinfanzia@consregsardegna.it](mailto:garanteinfanzia@consregsardegna.it)  
[garanteinfanzia@pec.crsardegna.it](mailto:garanteinfanzia@pec.crsardegna.it)

Regione SICILIA  
ufficio in corso di assegnazione

Regione TOSCANA  
Camilla BIANCHI  
Palazzo Bastogi  
Via C. Cavour, 18  
50129 FIRENZE FI  
Tel. 055/2387802 - 7003 - 7052  
[garante.infanzia@consiglio.regione.toscana.it](mailto:garante.infanzia@consiglio.regione.toscana.it)  
[consiglioregionale@postacert.toscana.it](mailto:consiglioregionale@postacert.toscana.it)

Regione UMBRIA  
in corso di assegnazione  
Via Mazzini, 21  
06121 PERUGIA PG  
Tel. 075 5721108  
[garanteminori@regione.umbria.it](mailto:garanteminori@regione.umbria.it)

Regione VALLE D'AOSTA  
Enrico FORMENTO DOJOT  
Via Festaz, 52  
11100 AOSTA AO  
Tel. 0165 526081 – 526082  
[difensore.civico@consiglio.vda.it](mailto:difensore.civico@consiglio.vda.it)  
[difensore.civico@legalmail.it](mailto:difensore.civico@legalmail.it)

Regione VENETO  
Mirella GALLINARO  
Via Brenta Vecchia, 8  
30172 MESTRE VE  
Tel. 041 2383422  
[garantegarantedirittipersonaminori@consiglioveneto.it](mailto:garantegarantedirittipersonaminori@consiglioveneto.it)  
[dirittipersonaminori@legalmail.it](mailto:dirittipersonaminori@legalmail.it)

Provincia autonoma di BOLZANO  
Daniela HÖLLER  
Via Cavour, 23/c  
39100 BOLZANO  
Tel. 0471 946050  
[info@garanteinfanzia-adolescenza-bz.org](mailto:info@garanteinfanzia-adolescenza-bz.org)

Provincia autonoma di TRENTO  
Fabio BIASI  
Palazzo della Regione - via Gazzoletti, 2  
38122 TRENTO  
Tel. 0461 213201 – 800851026 - Fax 0461 213206  
[garante.minori@consiglio.provincia.tn.it](mailto:garante.minori@consiglio.provincia.tn.it)  
[garante.minori@pec.consiglio.provincia.tn.it](mailto:garante.minori@pec.consiglio.provincia.tn.it)