

Spettabile
Prima Commissione permanente
del Consiglio provinciale

SEDE

Relazione di minoranza al disegno di legge n. 28

"Modificazione dell'articolo 9 bis della legge provinciale sul difensore civico 1982"
(*proponente consigliere Vanessa Masè*)

Relatore di minoranza: cons. Alex Marini

Trento, 14 aprile 2021

RELAZIONE DI MINORANZA

Il disegno di legge n. 28 "Modificazione dell'articolo 9 bis della legge provinciale sul difensore civico 1982" è stato esaminato dalla Prima Commissione permanente nelle sedute del 9 gennaio 2020, del 28 gennaio 2020, e del 30 marzo 2021.

Nella seduta del 9 gennaio il disegno di legge è stato illustrato alla commissione dalla consigliera Masè, la quale, fra le altre cose, ha chiarito che il provvedimento in discussione prende spunto dalla relazione del Difensore civico risalente al 2018 e trattata in Aula il 12 marzo 2019. La succitata relazione aveva sottolineato in maniera critica una modifica di recente introduzione all'articolo 9 bis della legge provinciale n. 28 del 1982, laddove con l'istituzione del garante dei minori si eliminava la possibilità di ascoltare direttamente proprio i minorenni. Il disegno di legge illustrato dalla consigliera Masè è volto a reintrodurre la possibilità di ascolto diretto dei soggetti coinvolti. Il disegno di legge illustrato dalla consigliera Masè è dunque volto a reintrodurre la possibilità di ascolto diretto dei soggetti coinvolti.

Sempre nel corso della seduta della Prima Commissione permanente del 9 gennaio 2020 è stato audito l'ex Difensore Civico Avv. Longo, la quale, rispondendo ad una specifica domanda posta dal consigliere Marini sottolineava come la dotazione del personale posta al servizio dell'Ufficio del Difensore Civico, del Garante dei Minori e del Garante dei Detenuti non risultasse sufficiente ad organizzare l'attività di ascolto da parte di queste figure, essendo stato assegnato alle strutture un singolo assistente sociale con contratto a tempo parziale. Ribadendo il concetto, l'Avv. Longo faceva presente come il personale della Difesa Civica non fosse sufficiente a far fronte alle necessità di tutti i Garanti. Nella discussione veniva accennato come in passato, nella Conferenza dei Presidenti, fosse stata avviata un'azione volta ad ovviare al problema, stabilendo linee guida operative ma che di tale operazione si fossero poi perse le tracce.

Il consigliere Ghezzi constatava la potenziale utilità di una figura terza e poneva a sua volta alcune questioni chiedendo se in passato si fossero riscontrati casi di accesso autonomo al Garante dei minori da parte di individui minorenni, se tale circostanza fosse effettivamente possibile e quali fossero i comportamenti richiesti al Difensore Civico all'emergere di rilievi di natura penale. Rispondendo a quest'ultimo quesito, l'Avv. Longo precisava come il Garante dei minori dovesse sempre agire nell'interesse dei minori e come egli non fosse tenuto a inoltrare comunicazioni né al Tribunale né agli organi deputati all'assistenza sociale.

Il consigliere Marini constatava come a Bolzano il garante dei minori si avvalsesse di quattro collaboratori e chiedeva se, in assenza di adeguate risorse di personale, il Garante trentino risultasse comunque dotato di strumenti tali da garantire almeno la funzionalità minima del proprio Ufficio. A tale quesito l'Avv. Longo riteneva preferibile non rispondere, valutando altresì opportuno che ad esprimersi nel merito delle dotazioni minime richieste per garantire l'operatività dovesse essere il Garante dei minori in carica e nessun altro. Nel merito della discussione interveniva anche il Difensore Civico in carica, Avv. Gianna Morandi, su sollecitazione di Marini, la quale precisava che effettivamente i principi posti alla base delle Istituzioni di Garanzia dovrebbero assicurare l'autonomia organizzativa di queste ultime. Prendeva la parola anche il Garante dei diritti dei minori in carica, Procuratore Fabio Biasi, il quale constatava come fosse preferibile che i bambini passassero il loro tempo a giocare nei campi invece di trascorrerlo negli uffici per essere auditi.

Ai soggetti convocati in audizione il consigliere Marini poneva un'ulteriore serie di questioni, in particolare: (1) quale fosse lo stato delle relazioni fra l'Ufficio del Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza e le Autorità, quale quello con il Tribunale dei Minori, con gli assistenti sociali e con altri soggetti, quali ad esempio associazioni e cooperative dedicate alla fornitura di servizi socio-assistenziali ai minori. (2) Quali fossero le azioni prioritarie da assumersi da parte degli organi politico/istituzionali al fine di garantire la conoscenza di Istituzioni quali il Difensore Civico, il garante dei Detenuti e il Garante dei Minori, da parte della popolazione. (3) A fronte della scarsa dotazione di personale a disposizione degli Uffici del Difensore Civico e dei Garanti di Trento e dell'inadeguatezza degli spazi a loro disposizione, come evidenziate nel corso della discussione, quali fossero ad avviso degli auditi le soluzioni più idonee per risolvere il problema e se esistessero strumenti normativi dotati di caratteristiche di cogenza tali da far attuare protocolli e convenzioni internazionali in materia di tutela dei detenuti, dei minori e dei diritti del cittadino. A tali domande rispondeva l'ex Procuratore Biasi precisando come: (1) pur non potendo, allo stato, i rapporti con l'Autorità essere definiti idilliaci, al tempo stesso sussistesse la speranza di un loro complessivo miglioramento. Biasi sosteneva che rispetto al passato si stesse cercando di mettere in atto un disegno di tutela minorile inedito, in ragione del fatto che il sistema in essere non sarebbe risultato adeguato a far fronte alle moderne esigenze, anche in ragione della constatazione di come le problematiche attuali risultassero inedite anche solo andando indietro di soli 10 anni. (2) Biasi riteneva preferibile iniziare a lavorare all'interno delle istituzioni di garanzia invece di chiedere sostegno all'esterno, adeguandole alle necessità della modernità. A giudizio del procuratore senza lavorare su sé stessi si rischierebbe infatti di scaricare solamente le criticità su altri. (3) In merito alle necessità di risorse umane il garante dei Minori riteneva opportuno attendere qualche mese in modo da valutare le effettive esigenze prima di esprimere un giudizio ed eventualmente avanzare le richieste del caso.

Prendeva la parola anche il Procuratore Clemente il quale sottolineava l'importanza dell'azione del Garante dei Minori nei confronti dei Pubblici Ministeri in modo da stimolare in essi un'azione più decisa e puntuale a sostegno dei diritti di giovani e adolescenti. Secondo il Procuratore mancherebbe inoltre un soggetto che riunisca tutte le Istituzioni e le agenzie che si occupano di minori stranieri non accompagnati. Sempre ad avviso del Procuratore Clemente, su questo tema servirebbero poteri effettivi per assicurare la massima tutela.

In sintesi, dalle audizioni è emersa una sostanziale condivisione della proposta di legge della consigliera Masè. I dati fattuali riportati dai soggetti auditi indicano, peraltro, che raramente i

minori si sono rivolti direttamente alle figure istituzionali di garanzia trovando come intermediari la famiglia o la scuola. Lo stesso Garante dei minori, nel cogliere positivamente l'intento di fare chiarezza che animava la proposta, ha sottolineato la delicatezza dell'intervento. Egli ha in primo luogo precisato che l'ascolto che potrebbe essere offerto dal garante va tenuto ben distinto da altre forme di tutela dei minori previste dalla legge come, ad esempio, l'ascolto da parte dell'autorità giudiziaria, con cui non deve assolutamente interferire; ha inoltre ravvisato, quale limite dell'intervento, che la previsione sia intesa come una sorta di imposizione per il garante mentre ritiene che tale facoltà dovrebbe essere esercitata solo per situazioni molto serie, con la piena consapevolezza di come essa possa interfacciarsi con le altre forme di tutela per i minori nonché, elemento di rilievo, con l'ausilio di professionalità vocate.

La problematica relativa alle possibili interferenze fra i vari strumenti posti a tutela dei minori è stata sottolineata dal Procuratore della Repubblica presso il Tribunale dei minorenni di Trento che ha evidenziato in particolare la necessità di salvaguardare la genuinità del procedimento giudiziario, civile o penale che sia, illustrando una serie di criticità che potrebbero derivare da una calibrazione poca attenta della funzione di garanzia.

A seguito delle audizioni, il disegno di legge n. 28 è stato oggetto di sospensione, in parte legata alla scoppio della pandemia da Covid-19, in parte per approfondire le osservazioni emerse in sede di commissione.

Un'ulteriore riflessione sull'attività del Garante dei minori e nuovi incontri con il Garante stesso hanno quindi indotto la consigliera Masè a presentare un emendamento sostitutivo dell'articolo 1 per meglio calibrare l'intervento del Garante dei minori in rapporto al delicato equilibrio sotteso a tale funzione. Il nuovo articolo 1 prevede dunque che il Garante "attraverso il coinvolgimento delle persone interessate, delle famiglie, associazioni ed enti, raccoglie segnalazioni e promuove interventi e azioni finalizzate alla tutela dell'effettivo esercizio dei diritti dei minori, in un contesto di tutela della dignità umana, di valutazione delle loro decisioni e di pieno sviluppo della loro personalità."

La consigliera Masè, nel presentare la modifica, ha informato la Commissione che il disegno di legge intende essere uno strumento per migliorare il lavoro del Garante dei minori e per tradurre in norma, a seguito di specifico confronto, proprio le esigenze di quest'ultimo.

A seguito dei chiarimenti forniti, il consigliere Marini ha ritirato due emendamenti precedentemente presentati volti ad esplicitare la funzione del Garante rispetto all'attività di segnalazione, all'autorità giudiziaria o ai servizi sociali, di problematiche relative ai minori riservandosi un'ulteriore valutazione, anche in considerazione dell'emendamento della consigliera Masè, riservandosi, eventualmente, di ripresentarli in Aula.

L'emendamento sostitutivo dell'articolo 1 è stato quindi approvato all'unanimità.

L'articolo 2, recante la copertura finanziaria di eventuali oneri a carico del bilancio del Consiglio, è stato approvato a maggioranza.

La Commissione, preso atto degli approfondimenti svolti e delle intese con il Garante dei minori, ha quindi approvato il disegno di legge n. 28 con 7 voti favorevoli (La Civica, F.lli d'Italia, Futura, Lega Salvini Trentino e PD del Trentino) e 2 voti di astensione (GM).

* * *

Al di là della questione sollevata con il disegno di legge in oggetto, il tema del Difensore Civico e dei Garanti dei diritti si ritiene debba essere affrontato con un riordino della normativa, procedendo parallelamente anche con degli adattamenti del Regolamento interno del Consiglio per assicurarne una maggiore autonomia ed efficacia d'azione. Ad esempio

oltre alla relazione annuale del Difensore civico andrebbero discusse anche le relazioni del Garante dei diritti dei detenuti e del Garante dei diritti dei minori.

A tal riguardo, la necessità di una valutazione dell'efficacia della norma volta a una successiva revisione è stata espressa più volte dal consigliere Marini in Commissione e in Aula ma anche, più recentemente, attraverso alcune osservazioni formulate al Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione 2020-2022, propedeutiche all'adozione del Piano 2021-2023, le quali riprendono una serie di atti politici presentati nel corso della Consiliatura.

La prima osservazione è in materia di nomine. In riferimento alle procedure per gli incarichi e le nomine (area G – allegato 2 “Valutazione del rischio”), si suggerisce di adottare iniziative per allineare l'iter istruttorio ai principi generali del procedimento amministrativo, soprattutto per quanto concerne la pubblicità degli avvisi di apertura dell'iter di nomina, l'esame delle candidature e, laddove non esplicitamente impedito dalla legge, la pubblicazione dei curricula e delle motivazioni che hanno prodotto la nomina dei candidati alle diverse posizioni.

C'è consapevolezza di come l'ambito di applicazione delle misure di prevenzione sia piuttosto vasto e spesso non disciplinato puntualmente dalla Legge. Per tale ragione si ritiene ci sia lo spazio per assumere un atteggiamento all'insegna della trasparenza e della riduzione dei margini di discrezionalità che talvolta vengono generosamente concessi alle scelte politiche in ordine alle nomine dei Garanti.

Alcune proposte in tal senso sono state formulate nei seguenti atti:

- 359/XVI del 20 marzo 2019 – Nomine e designazioni e audizione in commissione consiliare di associazioni di categoria e ordini professionali interessati
- 424/XVI del 15 aprile 2019 – Valutazione sul piano dell'adeguatezza professionale dei soggetti aspiranti a ricoprire l'incarico di Difensore civico, di Garante dei diritti dei detenuti e di Garante dei diritti dei minori
- 722/XVI del 19 agosto 2019 – Procedure selettive per la nomina del difensore civico, del garante dei diritti dei detenuti e del garante dei diritti dei minori
- 826/XVI del 25 settembre 2019 – Nomina dei componenti della commissione per il referendum
- 2148/XVI dell'11 gennaio 2021 – Procedure di nomina del Difensore civico e delle altre figure di garanzia

Sempre nell'Area I dell'allegato 2 “Valutazione del rischio” si chiede di adottare provvedimenti amministrativi affinché il Difensore Civico non sia influenzato dagli organi politici nell'esercizio delle sue funzioni ma che i suoi poteri siano salvaguardati al fine di tutelare i cittadini contro le cattive pratiche amministrative che possono danneggiarli. Va garantita la massima indipendenza del Difensore Civico stesso. Le misure preventive dovrebbero pertanto assicurare la dotazione di personale, la dotazione di risorse strumentali necessarie allo svolgimento delle sue funzioni e la protezione dei dati contenuti nei fascicoli da esso gestiti rispetto a eventuali intromissioni dagli organi di vertice del Consiglio provinciale al fine di ottemperare alle disposizioni della legge provinciale sul difensore civico del 1982 n.28 laddove si afferma che *“Il difensore civico svolge la sua attività in piena libertà ed indipendenza”*.

La Commissione europea per la Democrazia attraverso il Diritto (Commissione di Venezia) nella 118a Sessione Plenaria che si è svolta a Venezia il 15-16 marzo 2019 ha adottato i principi sulla protezione e la promozione dell'istituzione del Difensore civico (Principles on the Protection and Promotion of the Ombudsman Institution ([“The Venice Principles”](#))). Nelle premesse del documento adottato dalla Commissione di Venezia si ricorda che il Difensore civico è un'istituzione che deve operare in maniera indipendente contro la maladministration e le presunte violazioni dei diritti umani e delle libertà fondamentali che colpiscono individui o

persone giuridiche e si afferma che i Governi e i Parlamenti devono accettare la critica in un sistema trasparente responsabile nei confronti del cittadino. Il documento è stato peraltro recepito anche dall'Assemblea plenaria della Conferenza dei Presidenti delle Assemblee delle Regioni e delle Province autonome il 26 settembre 2019 che ha approvato le Linee di indirizzo delle Regioni e delle Province autonome di Trento e Bolzano in merito alla disciplina degli organi di garanzia: *“Difensore civico, Garante per l’infanzia e l’adolescenza, Garante dei diritti dei detenuti”* (www.parlamentiregionali.it – Ordine del giorno 3/2019 del 26.09.2019).

In particolare, i paragrafi 21 e 22 dei Principi di Venezia, sottolineano l'importanza dell'autonomia finanziaria e gestionale dell'Ufficio del Difensore Civico così da garantire l'esercizio pieno, indipendente ed effettivo delle sue responsabilità e funzioni. Per quanto riguarda le risorse economiche, il punto 21 prevede che il Difensore civico deve essere consultato e gli deve essere richiesto di presentare un progetto di bilancio per il futuro periodo di esercizio e per quanto riguarda le risorse umane il punto 22 specifica che l'istituzione del Difensore Civico deve disporre di un sufficiente staff e di un'adeguata flessibilità strutturale.

In relazione al tema affrontato nella presente osservazione si vedano anche i seguenti atti:

- Proposta di ordine del giorno 2/41/XVI del 15 ottobre 2020 “Elaborazione di una proposta di modifica del regolamento per aggiornare la disciplina sul funzionamento del difensore civico, del garante per l’infanzia e l’adolescenza e del garante dei diritti dei detenuti”
- Interrogazione 1731/XVI del 27 agosto 2020 “Personale al servizio dell’ufficio del Difensore civico”
- Interrogazione 1935/XVI del 5 novembre 2020 “Risorse assegnate al difensore civico e agli altri organi di garanzia”

Per concludere, l'auspicio è che ci sia una maggiore attenzione riguardo alle misure per tutelare l'autonomia e la funzionalità delle figure di garanzia, procedendo ad una revisione della normativa in materia e ad un adeguamento del Regolamento consiliare.