RELAZIONE SULL'ATTIVITA' SVOLTA NELL'ANNO 2003 DAL DIFENSORE CIVICO DELLA PROVINCIA AUTONOMA DI TRENTO

(art. 16 Legge n. 127/1997)

Ill.mo signor Presidente del Senato,

Ill.mo signor Presidente della Camera,

l'art. 16 della Legge 15 maggio 1997, n. 127 prescrive che i difensori civici regionali e delle province autonome inviino al Parlamento nazionale, entro il 31 marzo di ogni anno, una relazione sull'attività svolta dall'ufficio nell'anno precedente.

Essendo stata nominata difensore civico della provincia autonoma di Trento lo scorso 4 febbraio 2004, è giocoforza che questo mio

iniziale adempimento si basi su dati che riguardano un'attività svolta non da me stessa, ma dal mio predecessore.

La precisazione è doverosa, posto che il resoconto di un'attività altrui sarà caratterizzato da connaturati limiti, dovuti al fatto che il non aver vissuto personalmente l'esperienza dell'anno passato mi obbligherà ad una resocontazione che talora potrà apparire neutra, talora scarna e meno ricca di spunti ed elementi di riflessione che potrebbero, invece, emergere spontaneamente da un'azione svolta in modo diretto.

La difficoltà è poi acuita dal fatto di trovarsi a dover relazionare su un'attività annuale nel momento di iniziale presa in carico del nuovo ufficio, e nel momento stesso quindi dell'assunzione di un incarico a me nuovo, se non nella conoscenza degli aspetti storico-culturali e di ricerca sull'istituto, certamente per tutto quel che attiene alle modalità concrete del suo agire.

Fatta questa premessa, utile per comprendere eventuali carenze in cui potrò incorrere nell'esposizione degli elementi relativi all'attività annuale oggetto di questa relazione, osservo subito, scorrendo l'elenco dei procedimenti aperti lo scorso anno dal precedente difensore civico, come l'attività che ha riguardato enti od uffici statali, oppure enti che svolgono attività di interesse pubblico od erogano servizi di pubblica utilità, sia di una certa consistenza statistica e di una notevole rilevanza sostanziale.

Pur tornando a ribadire l'obiettiva difficoltà di dovermi basare su dati scaturenti da un'attività che per me rappresenta un vissuto altrui dal quale mi trovo a dover trarre conclusioni ed utilità per la crescita ed il miglioramento dell'amministrazione pubblica, rilevo innanzitutto che le questioni affrontate spaziano in tutti i settori della vita amministrativa e

sconfinano talora in ambiti privatistici, non di competenza del difensore civico e per i quali non è sempre agevole individuare soluzioni o consigli da dare ai cittadini che li chiedono.

Anche per quanto attiene più specificamente agli enti ed uffici pubblici contattati, emerge come le richieste dei cittadini abbiano condotto l'azione del difensore civico in campi non sempre istituzionalmente attribuiti alla sua competenza.

Così, l'attività svolta, per quanto riguarda l'ambito statale, non è sempre e solo rigidamente circoscritta agli uffici periferici dello Stato, così come stabilito dalla L. n. 127/1997.

Una pedissequa osservanza della lettera della legge lascerebbe, per così dire, "scoperti" vasti campi di attività amministrativa in cui i vari enti ed i cittadini interagiscono quotidianamente: mi riferisco, per esempio, alle grandi aziende ormai privatizzate, che continuano però ad erogare servizi di grande importanza per i cittadini, talora in regime di monopolio o semimonopolio. Penso, ancora a titolo di esempio, alle società per i servizi postali, telefonici, di trasporto.

Del resto credo che la crescente spinta al decentramento suggerisca di dare anche alla difesa civica connotati più ampi ed elastici, così da adeguarsi progressivamente all'evoluzione amministrativa, in particolare a quella dei servizi pubblici, caratterizzati sempre più da grande dinamismo, e che per questo rischiano di sfuggire, nonostante la loro incidenza nella vita dei cittadini, al controllo della difesa civica stessa.

Non è di molto tempo fa la risposta di uno di questi enti al difensore civico, tesa a negare ogni forma di collaborazione sulla base dell'assunto che la trasformazione dell'ente in società per azioni ha

comportato l'oggettiva inapplicabilità alla attività privatistica della società stessa di alcune norme pubblicistiche e che pertanto, per quanto attiene all'attività iure privatorum, nulla è dovuto in termini di spiegazioni e chiarimenti al difensore civico.

Noto inoltre che i procedimenti hanno interessato anche, in armonia con la prassi instaurata negli anni precedenti, gli uffici ministeriali centrali, dai quali si sono avuti, in alcuni casi, lodevoli contributi nella individuazione di soluzioni concrete a problemi che riguardano tutti i cittadini indistintamente, a prescindere dalla loro residenza nell'una o nell'altra regione.

Il contatto con gli uffici centrali credo rappresenti, per il difensore civico, una sorta di valvola di sicurezza, in specie laddove sia necessario rappresentare problematiche che, a livello locale, non sia possibile affrontare con la dovuta efficacia per via della loro complessità o perché non esistono i necessari strumenti operativi o decisionali.

Questo, in vista di un obiettivo che per il difensore civico deve rappresentare il fine precipuo della sua azione, oltre che la ragione stessa della sua esistenza: il passaggio dalla mera rappresentazione dei problemi alla concreta individuazione e successiva attuazione delle soluzioni e dei rimedi. Credo sia necessario superare, in altre parole, il ruolo di mero segnalatore o mero convogliatore di reclami, troppo spesso assunto dal difensore civico, per passare ad un ruolo meno riduttivo, più operativo ed efficace nella soluzione dei problemi esistenti.

Nell'ottica appena illustrata credo opportuno estrapolare, attraverso l'osservazione dell'attività svolta nell'anno 2003, alcuni casi

emblematici dai quali emergono problematiche di carattere generale, la cui evidenza è necessaria per ribadire, anche in questa sede, il bisogno di interventi risolutori concreti ed urgenti.

Alcune conseguenze immediate e transitorie della riforma universitaria.

- (Ministero dell'Istruzione, Università e Ricerca Scientifica) -

Inizio trattando un problema già oggetto di interventi del mio predecessore e che io stessa ho ripreso a seguito di nuovi contatti con gli utenti del mio ufficio.

Alcuni studenti della facoltà di scienze matematiche, fisiche e naturali dell'Università degli studi di Trento, i quali hanno conseguito la laurea triennale in matematica e sono ora in procinto di ultimare l'ulteriore corso biennale di studi per il conseguimento della laurea specialistica hanno contattato la mia struttura per lamentare un'evidente incongruenza: viene sostanzialmente loro preclusa la possibilità di accedere alle graduatorie di insegnamento, alla pari di quanto possono fare i "colleghi" provenienti dal vecchio ordinamento universitario, nonostante i primi possano vantare un curriculum universitario quinquennale, al quale andranno ad aggiungersi ulteriori due anni di SSIS (scuola di specializzazione all'insegnamento secondario).

Credo che questa svilente situazione di discriminazione vada affrontata e risolta con urgenza. E la soluzione non può che essere promossa dal competente Ministero, già interpellato in merito da questo ufficio e dalla Sovrintendenza scolastica provinciale di Trento.

L'indicatore della situazione economica (ISE).

- (Ministero delle Finanze) –

Altra questione rilevante per tutti i cittadini riguarda le dichiarazioni sostitutive di atti di notorietà e le autocertificazioni, con particolare riguardo alla richiesta di esenzione del ticket sanitario ed alle domande connesse all'edilizia agevolata.

Il problema si pone, peraltro, in una ulteriore molteplicità di casi, per lo più quando l'atto certificativo riguardi dichiarazioni relative ai redditi.

La materia reddituale, difatti, è notoriamente complessa e capita sovente che persone in totale buona fede facciano dichiarazioni non rispondenti alla realtà.

Da tale non rispondenza, poi, possono sorgere problemi di carattere penale, atteso che sotto il profilo meramente oggettivo un errore ed un falso sono la medesima cosa.

E' chiaro che qualora, al fine di godere di questa o quella prestazione, l'interessato – in molti casi per interposta persona, soprattutto se il richiedente è anziano – debba fare una dichiarazione ad hoc, si moltiplicano a dismisura le possibilità di errore e perciò aumentano sia il rischio di pregiudizi a svantaggio della pubblica amministrazione sia la grave prospettiva per il dichiarante di subire un processo penale.

In questo senso l'ufficio ha chiesto ragguagli in ordine all'operatività ed al possibile impiego dell'ISE (indicatore della situazione

economica) come strumento di carattere generale (c.d. riccometro) e/o di una autodichiarazione unica annuale.

E' chiaro che se fosse realmente operativa una dichiarazione unica a validità annuale, sulla base della quale formulare le proprie richieste a tutti gli enti erogatori di prestazioni connesse alla situazione economica del richiedente, sarebbe possibile in tal modo risolvere buona parte dei seri problemi suaccennati.

Gli uffici di Trento (Agenzia delle Entrate) hanno tenuto a fare presente che, esclusa la possibilità di fare un ricorso generale all'ISE in quanto strumento di ausilio dell'attività di controllo dell'amministrazione finanziaria, la eventuale previsione di un'autocertificazione unica annuale sia materia di proposta di legge.

Trasparenza amministrativa nelle cartelle di pagamento.

- (Ministero delle Finanze) -

Su questo argomento è stato svolto un intervento presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri per sottoporre la necessità che ogni richiesta di prestazione rivolta ai cittadini – si tratti di cartelle di pagamento o di qualsiasi altro documento con cui la parte pubblica domanda una prestazione al cittadino – indichi con puntualità tutti gli aspetti rilevanti affinché il cittadino possa comprendere in maniera perfettamente trasparente la natura della richiesta che gli viene rivolta. Questo oggi non avviene.

Si è sostenuto, con l'intervento stesso, come, in termini di tecnica giuridica sia certamente possibile fissare una norma generale per ogni tipo di cartella di pagamento, la quale, oltre ad indicare il soggetto attivo ed il destinatario, deve definire in maniera sintetica e chiara tutti gli elementi essenziali al fine di individuare la fonte ed il titolo da cui trae origine la richiesta e le ragioni di fatto e di diritto che la giustificano.

Una cartella di pagamento con simili caratteristiche rappresenta un atto di civiltà sociale e giuridica.

E' vero che il D.M. n. 321 del 03/09/1999 fissa alcuni principi in materia, ma chiaramente solo una disposizione più efficace e di carattere più generale può assicurare la comprensibilità delle richieste di pagamento aventi origine nel diritto amministrativo.

Il combinato disposto dell'art. 1, comma 2 e art. 6, comma 1 di tale decreto, prevede la necessità che le cartelle di pagamento contengano

almeno "*l'indicazione sintetica degli elementi sulla base dei quali è stata effettuata l'iscrizione a ruolo; nel caso in cui l'iscrizione a ruolo consegua ad un atto precedentemente notificato, devono essere indicati gli estremi di tale atto e la relativa data di notifica*".

A parte il fatto che la disciplina de qua è settoriale, la norma non viene applicata seriamente dato che i contenuti minimi fissati dalla stessa spesso non vengono riportati nelle cartelle di pagamento.

Inoltre, se la cartella viene notificata, come molte volte avviene, parecchio tempo dopo – anche alcuni anni – rispetto alla precedente notifica dell'atto da cui la cartella stessa deriva, è evidente che facilmente il destinatario non riuscirà a stabilire una connessione tra l'attuale cartella ed il precedente atto presupposto.

Ritengo dunque che sia necessario un intervento del Governo centrale che garantisca il rispetto del principio di civiltà giuridica e sociale in questione.

Si tratta, a questo punto, di valutare se vi è la volontà governativa di approfondire questo rilevante problema e di individuare consequenzialmente tutti i Ministeri competenti ad esaminare e risolvere la questione in esame.

Sarebbe forse sufficiente disporre che: "*Ogni cartella di pagamento, ogni richiesta di prestazione personale o patrimoniale comunque denominata, formata da Pubbliche Amministrazioni o altri soggetti legittimati in base a norme di diritto pubblico, deve tassativamente indicare in maniera sintetica e chiara tutti gli elementi essenziali soggettivi ed oggettivi, e le circostanze, necessari al fine di individuare il soggetto attivo, il destinatario, le ragioni di fatto e di diritto giustificanti la*

prestazione pretesa. Deve altresì tassativamente specificare i termini e le modalità per l'esperimento dei rimedi giurisdizionali ed amministrativi avverso i predetti atti".

L'assistenza ai familiari con handicap.

- (Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali) -

La nota L. n. 104/1992 ("Legge-quadro per l'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate") si è rivelata, stando all'esperienza emergente da alcuni interventi passati di questo ufficio, deludente a dispetto della sua ratio.

Non credo ci si possa fare un vanto di una legge che, all'atto pratico, mostra tutte le sue debolezze.

Un caso particolarmente eclatante affrontato dall'ufficio è stato, infatti, quello di una signora residente a Trento, la quale ha formulato domanda all'INPS per poter fruire dei tre giorni di permesso mensile per l'assistenza alla madre, residente in una regione del sud, madre riconosciuta quale soggetto "handicappato in situazione di gravità", ciò ai sensi dell'art. 33 della Legge citata.

L'ente ha negato tale possibilità motivando la propria posizione di diniego in base al dato obiettivo della lontananza fisica delle due persone interessate, lontananza che non avrebbe consentito l'assistenza continuativa intesa così come intesa dalla stessa legge.

L'asserzione con la quale si è motivato il diniego non è parsa condivisibile per diverse ragioni.

Affermare che le due abitazioni fossero oggettivamente lontane è indubbiamente incontestabile. Dire però che tale lontananza non avrebbe