Illustrissimi Presidenti della Camera dei Deputati e del Senato,

come prescritto dalla legislazione nazionale, sottopongo alla vostra attenzione la consueta Relazione annuale contenente le segnalazioni ed i problemi più significativi riferiti alle Amministrazioni dello Stato di cui si è occupato l'Ufficio del Difensore civico della Provincia autonoma di Trento.

La Relazione, com'è comprensibile, non prende in considerazione nel dettaglio tutti i circa centocinquanta casi sottoposti al vaglio del mio Ufficio, ma analizza alcune criticità che appaiono di particolare interesse per un ampio numero di cittadini (ad esempio per la frequenza con cui il medesimo problema viene presentato all'Ufficio) o comunque di rilievo sociale, in relazione alla materia trattata. Infatti, accanto ai dati statistici –che documentano la dimensione dei nostri interventi nei confronti degli uffici periferici delle amministrazioni statali ma anche nei confronti delle articolazioni locali degli enti, per così dire, di servizio- preme soprattutto segnalare le questioni che necessitano di un diverso approccio normativo, in merito alle quali il Parlamento è chiamato a compiere una valutazione e, laddove ne condivida l'effettiva rilevanza, ad adottare le misure legislative di sua competenza.

Purtroppo, devo rilevare –anche sulla scorta dell'esperienza maturata dai colleghi della Difesa civica regionale- come in questi anni alla presentazione della Relazione annuale dei Difensori civici non è mai seguito alcun riscontro da parte dello Stato, nemmeno una semplice presa d'atto di quanto ricevuto. Questo persistente silenzio suscita in noi il dubbio che l'adempimento cui il nostro ufficio è tenuto a norma di legge, nelle more dell'istituzione del Difensore civico nazionale, non abbia in realtà sufficiente forza per suscitare l'interesse delle istituzioni cui ci rivolgiamo.

Poiché invece sono convinta che il ruolo svolto dalla Difesa civica sia di grande rilievo ai fini di una crescente consapevolezza

della reale qualità dei rapporti tra cittadini e pubbliche amministrazioni e, soprattutto, consenta di individuare i profili problematici tuttora esistenti in tali rapporti, indicando al legislatore ed alle amministrazioni i margini di miglioramento sia delle norme sia dell'azione amministrativa, credo sia doveroso interrogarsi sulle ragioni di questa, forse solo apparente, inefficacia del nostro intervento. Forse è giunto il momento di seguire un diverso metodo di redazione della Relazione stessa, evitando la frammentazione dei sedici distinti testi predisposti dagli altrettanti Difensori civici regionali oggi in carica per aggregare le esperienze e le segnalazioni di tutti gli uffici di difesa civica in un unico testo che certamente potrebbe ottenere maggior attenzione da parte del nostro interlocutore nazionale.

In attesa di attivare tale nuova procedura, che richiede però tempi idonei per la necessaria condivisione del progetto da parte di tutti i colleghi, mi limito per ora ad esprimere l'auspicio che una più collegiale e coordinata modalità di presentazione del lavoro svolto nelle diverse sedi regionali garantisca un più efficace risultato.

Preme in conclusione osservare come i casi concreti per i quali si richiede l'intervento del Difensore civico siano spesso il segnale non tanto e non solo di semplici inefficienze o illegittimità burocratiche, bensì di ben più ampie incongruenze dell'ordinamento che dunque non possono essere affrontate direttamente dalle pubbliche amministrazioni ma che richiedono l'azione riformatrice o comunque, correttrice del legislatore.

Certamente, molto è ancora da fare sul piano della effettiva applicazione, all'interno di talune amministrazioni periferiche dello Stato, della disciplina sul procedimento amministrativo: ci sono ancora situazioni di 'oscurità' organizzativa, nelle quali il cittadino si trova privo di un interlocutore individuato o comunque di chiare e complete informazioni. Capita ancora che allo stesso Ufficio del Difensore civico non venga risposto in tempi ragionevoli oppure non venga risposto affatto, costringendo ad attivare defatiganti procedure di sollecito. Rilevo comunque che è sempre più diffusa tra gli operatori pubblici la percezione che l'amministrazione è al servizio del cittadino e, di conseguenza, i comportamenti e le modalità di relazione tendono ad essere improntati ad maggior disponibilità e volontà collaborativi.

Non mi resta che ringraziare di cuore la funzionaria che ha curato la stesura della Relazione, dott. Maria Ravelli, e con lei tutte le colleghe /il collega dell'Ufficio, confidando che il nostro seppur piccolo contributo al miglioramento complessivo dell'attività amministrativa possa ottenere questa volta un esplicito riscontro. Mi rimetto per questo alla vostra preziosa sensibilità istituzionale ed alla vostra professionale attenzione.

Trento, marzo 2005.

La Difensore civico

Donata Borgonovo Re

I rapporti con gli uffici centrali.

Accade sempre più frequentemente di doversi rapportare, per questioni che non possono essere affrontate a livello locale, con gli uffici centrali dei vari ministeri.
I contatti con Roma si sono via via intensificati anche perché i risultati sono sempre più spesso tangibili.
Vorrei però fare qualche appunto sulle difficoltà incontrate, da cui si può forse comprendere il motivo per cui, soprattutto nel passato, vi è sempre stata una sorta di resistenza all'idea di doversi mettere in contatto con uffici fisicamente così lontani e idealmente collocati nei meandri di una burocrazia distante e a volte irraggiungibile.
Le difficoltà sono quasi sempre ascrivibili ad un unico problema, che è sostanzialmente quello di individuare personalmente l'interlocutore con il quale potersi rapportare. Questo è anche il motivo della riluttanza a mettersi in contatto telefonico con gli uffici romani, dove spesso le telefonate si perdono lungo un filo interminabile di passaggi da un ufficio all'altro, da un funzionario all'altro…
I rapporti epistolari con questi uffici non sempre aiutano a superare il problema dell'esatta identificazione di un interlocutore, che qualche volta rimane *interlocutore fantasma* anche quando si ha in mano una lettera, dalla quale dovrebbe essere agevole risalire a chi l'ha materialmente formulata o sottoscritta. Ma non sempre è così: quante volte in passato ci siamo imbattuti in corrispondenza proveniente da uffici romani, ma priva di indirizzo del mittente e persino di un numero telefonico ove richiedere, se del caso, le necessarie delucidazioni? Quante volte abbiamo riscontrato l'assenza di indicazioni in ordine al funzionario responsabile dell'ufficio scrivente o del procedimento?
Queste carenze, una volta molto più vistose e frequenti, oggi si sono notevolmente rarefatte. Ma rimane ancora qualche ufficio che preferisce rimanere nell'ombra, che non vede di buon occhio la diffusione del proprio numero di telefono, qualora a qualcuno dovesse venire la malaugurata idea di telefonare….

Così, i rivoluzionari princìpi di una legge che ancora oggi si suole definire nuova, benché abbia già quindici anni di età (mi riferisco, ovviamente, alla L. n. 241/1990), rimangono, appunto, principi e quella rivoluzione di costume e cultura che era stata preannunciata con l'enfasi che tutti noi sappiamo, in alcuni settori dell'amministrazione pubblica si deve ancora fare.

La personalizzazione dell'amministrazione pubblica, della quale figura simbolica è il responsabile del procedimento, ma che in maniera molto più semplice ed immediata potrebbe essere attuata anche osservando gli altri più elementari accorgimenti di cui si è detto, rimane un miraggio?

Interessi legali su somme iscritte a ruolo.

Problema di notevole gravità che si pone nell'ambito dei rapporti fra l'Ente pubblico ed il cittadino moroso con riferimento al pagamento di somme iscritte a ruolo, è quello dell'entità degli interessi che la normativa vigente stabilisce al riguardo.

In particolare, venendo alle norme che hanno dato luogo alle presenti considerazioni, il D.M. 9 luglio 1998 ed il D. M. 25 febbraio 1999 fissano gli interessi di mora, in caso di ritardato pagamento di somme iscritte a ruolo, in misura pari rispettivamente al 9,5% per il 1998 ed all'8,4% per gli anni 1999 e successivi.

Il problema concreto che sorge come conseguenza di tali disposizioni, è che tassi tanto elevati creano notevoli problemi e disagi nei consociati.

Da un lato si evidenzia infatti che spesso chi non paga per tempo le somme dovute inscritte a ruolo si trova in situazione di seria marginalità sociale: a volte per ragioni di età, ora per problemi familiari e/o individuali anche particolarmente gravi, ora per difficoltà lavorative...

Ne deriva, in simili circostanze, che più di un cittadino, disponendo di risorse finanziarie estremamente modeste, si trova di fronte all'angosciante situazione di chi, corrispondendo all'Ente pubblico i soli interessi, riesce difficilmente (o non riesce affatto, se la cifra richiesta è elevata) a pagare il credito, in quanto i soli interessi esauriscono le sue modeste capacità finanziarie.

Oltre a questo primo aspetto della questione, va riconosciuto che sorge effettivamente un secondo interrogativo di carattere più generale circa l'opportunità che lo Stato e gli Enti pubblici - i quali in quanto tali dovrebbero essere alieni da logiche speculative - richiedano ai propri cittadini tassi di interesse oscillanti fra le tre e le quattro volte gli interessi legali.

Il canone RAI.

- Richieste di pagamento del canone a non abbonati.

Un problema che i cittadini interessati vivono come una indebita intrusione nei propri confronti, è quello delle modalità con cui la RAI si rivolge loro per pretendere pagamenti, spesso non dovuti, relativi al canone televisivo.

La prima critica va al tono abilmente intimidatorio con cui la RAI si rivolge (i moduli sono standardizzati) a soggetti che non dispongono - o che almeno non dovrebbero disporre - di un televisore, presumendo con una certa supponenza di avere a che fare con utenti disonesti.

La RAI, in questi casi, insiste con notevolissima petulanza nel pretendere pagamenti non dovuti, o in alternativa chiede la compilazione di moduli "liberatori", in cui si dichiari di non avere pendenze. Il sapiente criterio di redazione delle intimazioni RAI, fra l'altro, è finalizzato ad una coazione morale nei confronti dei destinatari, facendo loro credere di essere giuridicamente obbligati a fornire una risposta.

Più volte, poi, persone che hanno dichiarato - sia pure non per iscritto - alla RAI di non avere alcun apparecchio TV in casa, vengono importunate e fatte oggetto di ripetute lettere, progressivamente caratterizzate da toni più perentori, nella speranza, forse, che prima o poi ammettano di avere una televisione: tali richieste, in effetti, suscitano le preoccupazioni e/o le ire anche di soggetti che nulla avrebbero da temere.

Secondo e più rilevante problema, si pone quando la RAI pretende più pagamenti del canone televisivo con riguardo a diverse persone residenti nel medesimo alloggio, ma risultanti facenti parte di due distinte famiglie anagrafiche.

Anzitutto va premesso che la RAI fa queste richieste in quanto - evidentemente - archivia sistematicamente i dati relativi agli stati di famiglia di numerosi milioni di cittadini.

Si noti inoltre che la pretesa avanzata in tali casi, è ancora più sottilmente intimidatoria e risulta idonea ad indurre il destinatario ad un pagamento non dovuto. Infatti è risaputo che in moltissime abitazioni si trova più di un televisore. Altrettanto noto è il fatto che numerosissime persone coabitanti hanno stati da famiglia separati, per ragioni di varia natura che qui non interessa esaminare. E' perciò assai comune il caso di due soggetti coabitanti (ma con stati di famiglia separati), uno dei quali possegga due televisori e paghi regolarmente il canone. Il secondo, non pagante, raggiunto dall'infallibile sistema di schedatura della RAI, si troverà esposto al rischio di sentirsi contestare, in seguito ad un eventuale controllo, che il secondo televisore è suo (anche se non lo è) e che pertanto egli è tenuto a pagare sia il canone che la sanzione. I cittadini più meticolosi vengono così indotti a pagare, sotto la spada di Damocle di questa minaccia.
E' stata sottoposta, ad esempio, all'attenzione della Commissione di Vigilanza RAI, purtroppo senza ottenere alcuna risposta, una questione relativa a richieste di pagamento del canone radiotelevisivo inviate in via presuntiva a cittadini non abbonati.
Nel caso concreto, la RAI ha inviato ad un cittadino residente nel medesimo alloggio della madre, benché con separato stato di famiglia, una richiesta di pagamento del canone motivata dal fatto che il nominativo della persona "all'indirizzo su indicato, non risultava presente negli elenchi degli abbonati alla televisione". Nella comunicazione non veniva preso neppure in considerazione l'eventualità che il cittadino potesse non essere abbonato in quanto non in possesso di un apparecchio televisivo! Peraltro, poiché al medesimo indirizzo risultava risiedere una regolare abbonata RAI, non è chiara la ragione della richiesta rivolta al figlio convivente che, si potrebbe agevolmente ritenere utilizzi il televisore della madre.
Appare in ogni caso criticabile la 'filosofia' quasi intimidatoria adottata dal servizio pubblico radiotelevisivo secondo il quale è sufficiente la semplice presunzione che ogni cittadino titolare di uno stato di famiglia sia necessariamente in possesso di un apparecchio radiotelevisivo, per attivare una formale richiesta di pagamento del canone.

Mi rendo conto che si dovrebbe intervenire sulla più generale *ratio* che sostiene il pagamento del canone, alla luce delle notevoli trasformazioni ed innovazioni che hanno segnato l'evoluzione del sistema radiotelevisivo, affiancando di fatto al servizio pubblico altri soggetti erogatori. Mi auguro che il Parlamento riesca ad affrontare in modo coerente la materia.

- Esenzione a favore dei centri sociali per anziani.

E' stata sottoposta all'attenzione dei parlamentari trentini la questione relativa all'applicazione dell'art.92 legge 27 dicembre 2002, n.289 la quale dispone che vengano esentati dal pagamento del canone annuo di abbonamento alle radiodiffusioni i centri sociali per anziani gestiti da ONLUS, da associazioni o enti di promozione sociale nonché da altri soggetti, pubblici o privati, le cui finalità siano la socializzazione e l'integrazione delle persone anziane.
Il problema affrontato dall'Ufficio, infatti, riguardava il diniego di esenzione opposto dagli uffici competenti ad un Circolo comunitario di una frazione del capoluogo frequentato dall'intera comunità, ma al cui interno è presente, a norma di Statuto, un'apposita Sezione anziani.
Pur avendo insistito presso l'Agenzia delle Entrate affinché venisse assunta un'interpretazione sostanziale della norma in questione, riconoscendo l'effettiva presenza delle finalità di socializzazione ed integrazione sociale della popolazione anziana del sobborgo assicurata dalla Sezione anziani, regolarmente costituita e funzionante, del Circolo comunitario, non è stato possibile ottenere l'applicazione, nel caso concreto, del citato art. 92.
Interpellato in proposito, il Ministero delle Comunicazioni ha condiviso quanto prospettato da questo Ufficio, osservando che per rimediare all'incongruenza applicativa della norma sarebbe necessario intervenire con un emendamento che estenda il beneficio dell'esenzione a tutti i centri sociali che abbiano tra le loro finalità statutarie anche la precisa attenzione alla socializzazione ed integrazione degli anziani.
Una richiesta dunque che presentiamo al nostro legislatore, augurandoci che, in virtù della sua particolare rilevanza sociale, possa essere accolta.

I rimborsi dallo Stato al cittadino.

Lo Stato usa spesso due pesi e due misure quando deve riscuotere denaro o restituire somme pagate dai cittadini e non dovute.
A fronte della perentorietà delle richieste, accompagnata dalla, più o meno velata, minaccia di sanzioni in caso di mancata ottemperanza o di ritardo nell'adempimento richiesto, sta la grande elasticità nei tempi di rimborso di somme, per le quali difficilmente viene indicato il termine entro cui si provvederà concretamente alla liquidazione, anche in considerazione della accampata mancanza di fondi disponibili.
Spiace dunque constatare come, nei casi in cui l'onere sia a carico dello Stato, vi siano procedure defatiganti che talora paiono veramente avere la funzione di deterrente nei confronti del cittadino, che scoraggiato dalla necessità di plurimi adempimenti burocratici anche solo per avere un rimborso di modesta entità, decide di non avventurarsi in un rapporto la cui gestione richiede troppo impegno e notevole pazienza in vista di un risultato aleatorio.
Da un lato, dunque, termini brevi e perentori, dall'altro incertezza e tergiversazione.
La funzione educativa che, ritengo, lo Stato dovrebbe avere nei confronti dei cittadini è, così, fallimentare: *non dovrei esigere da altri il comportamento che io stesso non so tenere...*
E così i cittadini, che non possono permettersi uguali lungaggini, si sentono un po' presi in giro e diffidano di uno Stato che, in questo, manca davvero di serietà.

Violazioni al codice della strada.

Cominciano ad essere troppo frequenti le contestazioni di violazioni al codice della strada notificate a cittadini che non si riconoscono, nella maniera più assoluta, quali soggetti colpevoli delle violazioni imputate.

Diversi cittadini si sono rivolti al nostro ufficio lamentando di essersi visti recapitare verbali, per lo più provenienti da grosse città, o comunque da località nelle quali affermano con assoluta certezza di non essere mai stati, o di non esservi stati alla date ed al momento della commessa violazione.

Il fatto che il codice della strada permetta di non contestare immediatamente al trasgressore la violazione, quando tale immediatezza sia impossibile, seppure imponga di indicare espressamente in verbale i motivi di tale mancata immediata contestazione, agevola ed incrementa la possibilità di contestazione ad un soggetto incolpevole.

Basti pensare ai casi, più frequenti, di errore nella lettura della targa di un veicolo che transiti a semaforo rosso o arancione, o ad un veicolo cui si contesti l'eccessiva velocità o un comportamento non adeguato alla guida del mezzo. In tali casi, qualora la contestazione non sia immediata e quindi non si proceda a fermare l'automobilista nell'immediatezza del fatto, la lettura della targa va necessariamente fatta a veicolo in movimento. E' pertanto possibile che ne derivi, pur in buona fede, una lettura errata della targa e da qui, ovviamente, una contestazione ad un soggetto diverso da quello che effettivamente era alla guida o che è proprietario del veicolo. Il che è poi ulteriormente agevolato dal fatto che in questi verbali, a quanto ci consta, difficilmente viene indicato il tipo di veicolo o il colore dello stesso, onde per cui il presunto trasgressore viene identificato nel proprietario del veicolo con quella determinata targa, che nella specie è, però, errata.

Diverse considerazioni si possono fare con riferimento a tali frettolose notificazioni, che sembrano promuovere il noto slogan "trovare un colpevole, purchessia...".

Innanzitutto stupisce che in alcuni Comuni tali errori di lettura delle targhe siano così frequenti e che l'esperienza non abbia insegnato, dato il ripetersi di tali errori, ad indicare almeno il tipo di veicolo, onde agevolare il compito di chi si trovi nella non simpatica condizione di doversi discolpare da qualche cosa che non ha commesso.

Rendere obbligatoria tale indicazione sarebbe forse doveroso, perché l'alternativa è quella di scaricare integralmente sull'incolpevole cittadino l'onere di dimostrare la sua estraneità in ordine alla violazione che gli viene inspiegabilmente attribuita. E c'è chi, comprensibilmente, ha chiesto al nostro ufficio in che modo possa essere rimborsato degli oneri sopportati per difendersi dall'ingiusta contestazione per la quale ha dovuto sobbarcarsi le spese di telefonate, raccomandate, fax eccetera.

In secondo luogo credo dovrebbe essere pacifico che chi dimostri con assoluta certezza la sua estraneità non dovrebbe vedersi costretto a sobbarcarsi anche l'onere di un ricorso, il cui esito non può che essere scontato. "Faccia ricorso!" è la classica risposta che il cittadino riferisce di aver avuto nei in casi in cui abbia osato chiedere spiegazione dell'increscioso errore altrui. Il ritiro in autotutela del provvedimento emesso dovrebbe essere, in questi casi, l'unica soluzione possibile.