

Problemi di rilievo statale

Poiché non è stato possibile predisporre in tempo utile, secondo quanto previsto dalla legislazione nazionale, un'apposita Relazione riferita agli interventi del Difensore civico nei confronti delle amministrazioni periferiche dello Stato, quest'anno sono costretta ad inserire nella Relazione generale una sintesi dei problemi di rilievo statale, che verrà inviata al Parlamento per gli adempimenti previsti. Di seguito si riporta la tabella che illustra nel dettaglio quali amministrazioni (o quali enti) siano state contattate dall'ufficio nel corso del biennio, per un totale di **152** fascicoli nel 2006 e di **231** nel 2007.

ENTE	N. FASCICOLI	
	2006	2007
ACI	2	4
AGENZIA DELLE DOGANE	1	1
AGENZIA DELLE ENTRATE	23	18
AGENZIA DEL TERRITORIO	—	1
AMBASCIATA ITALIANA IN ALGERIA	—	1
AMBASCIATA ITALIANA IN ARGENTINA	—	1
AMBASCIATA ITALIANA IN BOSNIA	1	—
AMBASCIATA ITALIANA IN BRASILE	—	1
AMBASCIATA ITALIANA IN CINA	1	2
AMBASCIATA ITALIANA IN COSTA D'AVORIO	—	1
AMBASCIATA ITALIANA DI ETIOPIA	1	—
AMBASCIATA ITALIANA IN INDIA	—	2
AMBASCIATA ITALIANA IN MACEDONIA	1	3
AMBASCIATA ITALIANA IN MAROCCO	—	11
AMBASCIATA ITALIANA IN NIGERIA	—	3
AMBASCIATA ITALIANA IN PAKISTAN	3	5
AMBASCIATA ITALIANA IN ROMANIA	5	4
AMBASCIATA ITALIANA IN RUSSIA	—	1
AMBASCIATA ITALIANA DI SANTO DOMINGO	3	2
AMBASCIATA ITALIANA IN SERBIA	—	1
AMBASCIATA ITALIANA IN SENEGAL	—	1
AMBASCIATA ITALIANA IN SPAGNA	—	1
AMBASCIATA ITALIANA IN THAILANDIA	—	1
AMBASCIATA ITALIANA IN UCRAINA	—	20
AMMINISTRAZIONE PENITENZIARIA	—	1
AUTOSTRADA BRESCIA-VERONA-PADOVA	1	1
CARABINIERI	5	3
CASA CIRCONDARIALE DI TRENTO	1	—

ENTE	N. FASCICOLI	
	2006	2007
COMMISSARIATO DEL GOVERNO	4	16
COMMISSARIATO STRAORDINARIO DEL GOVERNO PER IL COORDINAMENTO DELLE INIZIATIVE ANTIRACKET-ANTIRICICLAGGIO	—	1
COMMISSIONE TRIBUTARIA DI PRIMO GRADO	1	1
CONI ROMA	—	1
CONSERVATORIO STATALE DI MUSICA TRENTO	—	2
CORPO FORESTALE DELLO STATO	2	—
CORTE DEI CONTI	—	2
DIREZIONE REGIONALE DELLE DOGANE – BOLZANO	1	—
ENEL	2	1
EQUITALIA NOMOS SPA	—	2
ESATRI – MILANO	1	—
FASTWEB	2	—
FERROVIE DELLO STATO	1	—
GARANTE DEL CONTRIBUENTE TRENTO	—	1
GUARDIA DI FINANZA TRENTO	—	1
INAIL	2	3
INPDAP ROMA	2	—
INPDAP TRENTO	5	7
INPS	11	10
MINISTERO DEGLI ESTERI	2	1
MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE	—	1
MINISTERO DEL LAVORO E PREVIDENZA SOCIALE	—	1
MINISTERO DELLA DIFESA	2	1
MINISTERO DELLA GIUSTIZIA	3	2
MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI	1	—
MINISTERO DELL'INTERNO	2	2
MINISTERO DELL'ISTRUZIONE, DELL'UNIVERSITA' E DELLA RICERCA SCIENTIFICA	1	—
MINISTERO DELLA SALUTE	3	—
POLIZIA DI STATO DI VERONA	—	1
POLIZIA MUNICIPALE FUORI PROVINCIA	3	7
POLIZIA STRADALE	4	1
POSTE ITALIANE SPA	5	7
PREFETTURE	12	8
QUESTURA DI TRENTO	5	29
RAI	1	—

ENTE	N. FASCICOLI	
	2006	2007
TELE 2 GE.RI. Srl	1	1
TELECOM ITALIA SPA	13	23
TIM SPA	1	1
TRENITALIA SPA	4	1
TRIBUNALE DI TRENTO	1	2
UNIVERSITA' DEGLI STUDI	4	3
VODAFONE SPA	2	—
WIND TELECOMUNICAZIONI SPA	—	1
TOTALE	152	231

Rispetto all'anno precedente si osserva una progressiva diminuzione dei fascicoli aperti con l'Agenzia delle entrate (si è passati dai **29** fascicoli del 2005 ai successivi **23** e poi **18** fascicoli), frutto anche di una crescente conoscenza della figura del Garante del contribuente che è istituzionalmente preposto, presso l'Agenzia, a risolvere in via bonaria le situazioni problematiche rappresentate dai cittadini. Vi è stata una parziale flessione delle segnalazioni relative alla Telecom (da **23** a **13**, poi di nuovo a **23**), ma anche in questo caso si può ragionevolmente ritenere che i cittadini scelgano spesso di rivolgersi alle associazioni di tutela dei consumatori che hanno ormai raggiunto una efficace visibilità per la propria capacità di intervento nei confronti dei gestori dei servizi di telefonia. Abbiamo voluto introdurre una voce apposita per quanto riguarda la Polizia municipale dei Comuni fuori provincia poiché ad essi (spesso accanto alle Prefetture) capita con frequenza di doversi rivolgere per chiedere l'annullamento in sede di autotutela di sanzioni amministrative erroneamente erogate. Una 'voce' in crescita è invece quella riferita alle nostre rappresentanze diplomatiche all'estero: sono stati **15** i fascicoli aperti nel 2006 e **61** quelli aperti nel 2007, a fronte dei **3** del 2005. Com'è già stato osservato a commento delle tabelle riferite alle materie trattate, nella Relazione biennale generale, rileviamo come sempre più frequentemente i cittadini stranieri si rivolgano al nostro ufficio chiedendone l'intervento nei confronti delle nostre rappresentanze diplomatiche all'estero al fine di ottenere il rilascio di provvedimenti la cui emanazione è attesa da mesi, ancorchè in molti casi sia stata sollecitata, senza esito, dai funzionari del Centro informativo per l'immigrazione –CINFORMI (servizio che, com'è noto, opera presso la Provincia autonoma di Trento a sostegno dei cittadini stranieri). La mediazione del Difensore civico, grazie allo spirito di collaborazione dei responsabili interpellati che non hanno mai –

fortunatamente- sollevato l'incompetenza funzionale del nostro ufficio, è sinora riuscita a risolvere le situazioni di incertezza consentendo la tempestiva e soddisfacente definizione delle procedure pendenti. Ci si soffermerà tuttavia, in uno dei paragrafi seguenti, su alcuni problemi per i quali sarebbe assolutamente necessario un tempestivo intervento del legislatore o dell'amministrazione degli esteri.

Procedo ora ad una sintetica esposizione dei problemi di maggior interesse trattati nel corso del biennio:

a) Pagamento del canone televisivo.

Il problema era già stato sollevato nella Relazione 2004 allo Stato ma, non essendo mai stato risolto, continua ad avere forte rilievo tanto da essere stato anche oggetto di alcuni richiami del Garante per la protezione dei dati personali nei confronti della RAI e dell'Agenzia delle entrate (si veda www.garanteprivacy.it). Il Garante è intervenuto per stigmatizzare sia le modalità di trattamento dei dati personali della clientela del servizio radiotelevisivo, sia i toni vessatori e minacciosi con cui il soggetto pubblico si rivolge ai cittadini per contestare l'eventuale mancato pagamento del canone o, addirittura, il mancato abbonamento al servizio. Il problema di fondo però, per il quale serve certamente aprire una riflessione in sede legislativa, è che di fatto il pagamento del canone si è trasformato nel pagamento di una vera e propria imposta dovuta per il mero possesso dell'apparecchio televisivo ed i cittadini si interrogano, comprensibilmente, sulla congruità e sulla correttezza di tale obbligo (e non si vuole qui entrare nel merito della discussione relativa alla effettiva, attuale qualità del servizio pubblico televisivo..). Risulta infatti insoddisfacente quanto normalmente comunicato dall'Agenzia delle entrate a motivazione della richiesta di pagamento e cioè che "il canone di abbonamento è una imposta dovuta ai sensi dell'art. 1 r.d.l.21 febbraio 1938, n.246 e successive modificazioni, riportate sul libretto di iscrizione, in base alla detenzione di uno o più apparecchi atti o adattabili alla ricezione delle trasmissioni televisive": forse sarebbe coerente, a questo punto, ipotizzare il pagamento di un'imposta al momento dell'acquisto del televisore, sgravando gli utenti dallo stillicidio del pagamento annuale di un 'abbonamento' che non ha alcun carattere di scelta volontaria (come avviene per le televisioni a pagamento). Se ciò non fosse possibile, allora si dovrebbe individuare una modalità tecnica che consenta, a chi non desidera usufruire del servizio pubblico radiotelevisivo, di escluderne la visione dagli apparecchi non abilitati (che non pagano il canone, per intenderci). Una cosa è certa: l'attuale, ibrido sistema di pagamento appare iniquo ed incongruo alla luce delle profonde trasformazioni che

hanno interessato il mondo delle telecomunicazioni e che richiedono, a mio avviso, un intervento deciso e dirimente del legislatore nazionale.

b) Circolazione degli scooters per disabili.

Un problema per il quale vi è necessità di un intervento normativo è quello relativo alla omologazione ed immatricolazione degli scooter elettrici utilizzati dai cittadini disabili. Benchè si tratti di veicoli normalmente in commercio, che qualsiasi persona invalida può acquistare —nella speranza di acquisire una mobilità autonoma—, il Codice della strada non ne consente la circolazione su strada e neppure su percorsi pedonali. Secondo gli artt.46 e 190 del Codice, infatti, da un lato, “*non rientrano nella definizione di veicolo le macchine per uso di invalidi, anche se asservite da motore, le cui caratteristiche non superano i limiti stabiliti dal regolamento*”; dall’altro, “*Le macchine per uso di persone invalide, con le limitazioni di cui all’art.46, possono circolare sulle parti della strada riservate ai pedoni*”: in realtà, poichè le caratteristiche tecniche costruttive stabilite dall’art.196 del Regolamento di attuazione non sono presenti negli scooter elettrici di cui si parla, la circolazione sui percorsi pedonali è loro inibita. Ed è loro inibita la circolazione su strada almeno fino a che tali veicoli non vengano omologati dal Ministero dei trasporti e di conseguenza immatricolati. Di conseguenza, chi si trova ad acquistare un mezzo di questo genere nella convinzione di potersi muovere autonomamente negli spazi di viabilità pubblica, superando così il pesante condizionamento dei propri limiti fisici con l’ausilio di uno strumento meccanico (faccio notare peraltro che l’Azienda sanitaria, sulla base di quanto previsto dal nomenclatore tariffario nazionale, considera quale fornitura protesica l’acquisto di carrozzine e/o scooter elettrici). Vi è dunque la necessità di adottare misure regolamentari che, come richiesto formalmente dall’Associazione nazionale guida legislazione Handicappati trasporti (ANGLAT) — Sezione trentina, consentano il regolare utilizzo da parte dei disabili motori dei veicoli citati.

c) Riconoscimento delle cause di servizio.

Un caso di particolare delicatezza per il quale l’intervento di questo ufficio ha avuto un esito negativo (ma sul quale pende un Ricorso straordinario al Presidente della Repubblica) riguarda il riconoscimento della causa di servizio, e dunque la conseguente concessione di un equo indennizzo, ad un cittadino che ha contratto una malattia permanente ed invalidante, in un contesto lavorativo

pubblico particolarmente pericoloso. La procedura da seguire in questi casi è molto complessa e prevede l'intervento di diversi soggetti tecnici che sono chiamati ad esprimere un proprio giudizio sulla patologia e sulle sue possibili cause. Nel caso concreto, mentre la Commissione medica ospedaliera aveva pienamente riconosciuto la dipendenza della malattia dalle cause di servizio, pronunciandosi addirittura sull'inidoneità della permanenza in servizio del funzionario, successivamente il Comitato per le pensioni privilegiate (oggi divenuto Comitato di verifica delle cause di servizio) aveva negato l'esistenza di un nesso eziologico tra l'evento invalidante e la patologia lamentata, ritenendo che gli eventi di servizio non potessero avere influito sull'insorgenza della malattia "neppure sotto il profilo concausale efficiente e determinante". La giurisprudenza amministrativa ha avuto modo in più occasioni di pronunciarsi in casi analoghi, laddove cioè vi sia contrasto tra le valutazioni della CMO e del CPPO, giungendo ad affermare che la Commissione medica ospedaliera è l'unico organo tecnico legittimato ad intervenire per il riconoscimento della causa di servizio e come, di conseguenza, le eventuali difformi valutazioni del Comitato debbano essere specificatamente e dettagliatamente motivate, pena l'illegittimità del parere (CdS IV, 3 giugno 1997 n.594). Da ultimo, il Consiglio di Stato ha sostenuto che qualora emergano aspetti che rendano dubbia la legittimità del parere del Comitato per le pensioni privilegiate, anche in considerazione della valutazione contrastante con quanto espresso dalla Commissione medica ospedaliera —esattamente come avvenuto nel caso in oggetto—, sul quale si fonda il provvedimento di diniego del riconoscimento della causa di servizio, il giudice amministrativo può sottoporre l'apprezzamento del CPPO al superiore vaglio dell'Ufficio medico legale presso il Ministero della salute, perché venga verificato in concreto se l'infermità certificata trovi fatto determinante nella dipendenza da causa di servizio (CdS V, 28 dicembre 2006 n.8001). Si confida dunque in un esito positivo del Ricorso straordinario al Presidente della Repubblica, nella speranza che le sezioni consultive del Consiglio di Stato che renderanno il loro parere condividano l'orientamento delle sezioni giurisdizionali richiamate.

d) Problemi rilevati presso le rappresentanze consolari.

Poiché, come già osservato, sempre più frequentemente i cittadini stranieri —non comunitari— si rivolgono al nostro ufficio, sollecitandone l'intervento presso le rappresentanze consolari, mi pare importante presentare in proposito alcune osservazioni di carattere generale. Infatti, benché l'ufficio del Difensore civico venga interpellato per intervenire su singoli casi concreti, è inevitabile

come, a fronte del ripetersi di problematiche simili in capo a persone diverse, ci si trovi nella necessità di sollevare nei confronti delle istituzioni che sono preposte alla gestione del settore immigrazione questioni relative all'organizzazione dei servizi ed alla qualità delle procedure.

Oltre alla Questura, con la quale si sono peraltro instaurati rapporti di reciproca fiducia e di significativa collaborazione, sono le Ambasciate ed i Consolati italiani ad essere più frequentemente interpellati dalla difesa civica. In particolare, nel 2006, i contatti più frequenti sono stati con l'Ambasciata di Bucarest e con l'Ambasciata di Islamabad mentre nel 2007 si è avuta una esplosione di richieste verso il Consolato di Kiev e verso il Marocco: in tutti questi casi, il canale comunicativo è stato aperto inviando una mail di presentazione del nostro servizio e del problema specifico su cui si voleva intervenire direttamente all'Ambasciatore, ricevendo cortesi risposte di chiarimento e l'indicazione di un funzionario –solitamente il Responsabile della cancelleria consolare- con il quale proseguire il dialogo (aprofitto dell'occasione per ringraziare vivamente i funzionari con cui ho lavorato nel corso del biennio, la cui disponibilità e collaborazione ha consentito di risolvere la maggior parte dei casi trattati!). Certamente il nodo problematico di particolare gravità risulta essere l'incertezza sui tempi necessari per il rilascio dei visti per ricongiungimento familiare o per motivi di lavoro oppure per il riconoscimento dei titoli di studio e professionali, attraverso l'adozione delle dichiarazioni di valore (per queste ultime, addirittura, l'Ambasciatore a Bucarest ha scritto di “trovarsi di fronte a quella che non esito a definire una vera e propria emergenza”): le rappresentanze diplomatiche citate hanno spesso rappresentato le gravi carenze organizzative e di dotazione di personale in cui operano, pur a fronte di una sempre più crescente domanda da parte dell'utenza straniera (per avere un'idea di massima: Bucarest rilascia ogni anno 5.000 dichiarazioni di valore oltre ai visti per circa 25.000 lavoratori romeni, cui si sommano quelli per i circa 5.000 lavoratori moldavi che gravitano sulla medesima Ambasciata), che rendono impossibile agire con tempestività. Gli appuntamenti per la consegna dei documenti vengono fissati a distanza di mesi, si accavallano in modo farraginoso le distinte richieste di ‘legalizzazione’ e di ‘validazione’ dei documenti, la procedura per il rilascio dei visti è ulteriormente appesantita da una prassi di non chiara origine qual è quella della ‘conferma del nulla-osta’ che deve essere comunicata dalla Questura via fax all'Ufficio consolare che sta trattando il fascicolo (è capitato che si ‘smarrissero’ le conferme e che la procedura si paralizzasse, senza spiegazioni) e spesso la comprensibile confusione sui documenti necessari comporta ulteriori rinvii e pesanti ritardi (in questo senso, appare incompleta la “Guida per l'utilizzazione dei servizi consolari” recentemente predisposta dal Ministero degli affari esteri, che pure, se adeguatamente

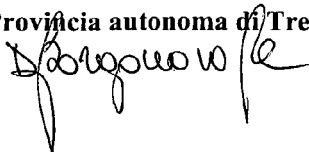
integrata, potrebbe costituire un primo strumento informativo anche per il cittadino straniero). La frustrazione di chi si trova coinvolto in queste procedure è particolarmente forte laddove si tratti di ricongiungimenti familiari: madri che vorrebbero portare in Italia i loro figli, mogli che vorrebbero ricongiungersi ai mariti e, viceversa, mariti che chiedono l'ingresso nel nostro Paese delle mogli. Appare inaccettabile, sul piano giuridico ed ancor più sul piano umano, l'inadeguatezza della nostra amministrazione di fronte ad un diritto, quello del ricongiungimento familiare, che pure è sancito dalla Carta sociale europea del 1999 ratificata anche dal nostro Paese e che, favorendo stabilità, equilibrio, serenità alle famiglie interessate, garantisce un sicuro miglioramento delle condizioni di vita complessive dei cittadini stranieri residenti in Italia, nonché benefiche ricadute sulla nostra stessa società.

Quanto in conclusione si vuole chiedere con forza alle istituzioni nazionali preposte alla cura del settore è di **intervenire sia sul piano organizzativo** —dotando cioè le rappresentanze consolari maggiormente pressate dalle esigenze operative di personale adeguato— **sia sul piano procedurale** —dettagliando con precisione la sequenza interna di ciascun procedimento e, soprattutto, individuandone i tempi di conclusione, come stabilito dalla l.241/1990—, curando altresì con maggior precisione le informazioni necessarie per entrare in contatto con le rappresentanze all'estero (ad esempio, gli indirizzi di posta elettronica riportati nelle pagine del Ministero o nei singoli siti istituzionali non sempre sono corretti, rendendo difficoltoso comunicare con gli uffici) e magari mettendo a disposizione un recapito, presso il Ministero, cui segnalare le carenze individuate avendo naturalmente certezza che vi sarà un riscontro. Peraltro, queste riflessioni sono già state sottoposte all'attenzione della Sottosegretaria con delega all'immigrazione Cristina De Luca, in occasione della sua presenza a Trento il 17 gennaio 2007: ci si augura che, almeno su temi di tale rilievo sociale che interpellano le nostre coscienze prima ancora del nostro ordinamento, si vogliano individuare soluzioni articolate, degne di una democrazia qual è (o quale dovrebbe essere) quella italiana.

Donata Borgonovo Re

Difensore civico

Provincia autonoma di Trento





CONSIGLIO DELLA PROVINCIA AUTONOMA DI TRENTO

UFFICIO DEL DIFENSORE CIVICO

RELAZIONE BIENNALE 2006-2007

*Dì tutta la verità
ma dilla di sbieco.
La via indiretta è migliore
abbaglia il nostro malfermo piacere
la troppa sorpresa del vero.
E come spiegata da dolce maestro
non teme la folgore un bimbo
per gradi sfolgori il vero,
ognuno sennò sarà cieco.*

Emily Dickinson

Gentili Consigliere, gentili Consiglieri,

consegno finalmente la Relazione 2006-2007 colmando un silenzio di due anni del quale mi scuso con tutti voi. Per la prima volta, infatti, il Difensore civico non si è presentato all'appuntamento annuale con il Consiglio provinciale: la Relazione 2006 non è stata redatta nei tempi ordinari per ragioni legate all'impetuoso aumento di lavoro che ha messo in grande difficoltà l'ufficio nel primo semestre 2007 e dunque i dati vengono presentati solo ora, in occasione della presentazione della Relazione 2007.

Confido nella vostra comprensione e spero comunque che il testo che pongo alla vostra attenzione consenta di percepire l'impegno e la costante tensione dell'Ufficio del Difensore civico nello svolgimento delle sue funzioni istituzionali. Purtroppo, le funzioni comunicative rischiano di rimanere sullo sfondo della nostra attività complessiva poiché la priorità è riconosciuta agli interventi a tutela dei cittadini e dunque allo studio dei casi e delle istanze portate alla nostra conoscenza.

Certamente, questi ultimi due anni hanno visto crescere il numero di accessi alla difesa civica, documentando la crescente consapevolezza dei trentini rispetto all'esistenza ed al funzionamento di questo servizio. Per noi si tratta di un successo: ricordo che uno degli obiettivi che ci si era posti all'inizio di questo mandato era proprio quello di assicurare una maggior conoscenza dell'istituto, così da garantire davvero a tutti i cittadini la possibilità di interpellare il Difensore civico quando ne avessero bisogno.

Nel contempo, la nostra impressione è che anche nelle Pubbliche amministrazioni trentine sia aumentata la cognizione del ruolo e delle funzioni del Difensore civico e dunque sia cresciuta la disponibilità a collaborare con l'ufficio. Mi pare risulti abbastanza chiaro a tutti (tranne qualche curiosa eccezione di cui farò cenno nella Relazione...) che il Difensore civico non è altri se non il garante dell'imparzialità e del buon andamento della Pubblica amministrazione: non è quindi un nemico

dell'amministrazione, ma semmai un ausilio per la stessa, nella comune finalità di assicurare il rispetto dei principi costituzionali richiamati. Ci possono certo essere differenze di vedute (penso all'interpretazione delle norme o alla scelta tra diversi indirizzi giurisprudenziali), ma non può esistere una fisiologica contrapposizione tra Difensore civico e amministrazioni perché, se così fosse, si tradirebbe il senso dell'istituto.

Mi piace richiamare le parole dell' Ombudsman greco Yorgos V. Kaminis che nella sua Relazione 2006 osservava come "il controllo dell'Ombudsman è completamente differente dal controllo parlamentare, articolato sull'agenda politica e ispirato dalla contrapposizione tra i partiti. Né è analogo al controllo giudiziale: l'Ombudsman interviene direttamente, con modalità flessibili ed immediate e può presentare osservazioni su come l'attività pubblica sotto il suo controllo è organizzata e opera". Dunque, al Difensore civico spetta il compito di collaborare con l'amministrazione per individuare le modalità di funzionamento e di comportamento più coerenti con il mandato costituzionale, tutelando di conseguenza i cittadini nei loro diritti e nelle loro legittime aspettative. Riprendendo le parole di un altro collega, il Difensore civico del Comune di Milano nella sua Relazione 2007: "Io credo che il paese e le sue istituzioni debbano riconoscere un merito ai difensori civici: quello di essere tessitori quotidiani del recupero di fiducia dei cittadini nei confronti degli apparati pubblici".

La speranza è che proprio il nostro lavoro quotidiano, nella maggior parte dei casi silenzioso e discreto, in poche occasioni più visibile e pubblico, incida efficacemente non solo sulla risoluzione del singolo caso ma anche sul consolidarsi di una cultura amministrativa sempre più rispettosa ed attenta, sempre più professionale e competente, sempre più equa ed imparziale. Quanto maggiore sarà la qualità dell'amministrazione tanto meno necessaria sarà la mediazione del Difensore civico e tanto più equilibrati saranno i rapporti dei cittadini con le Istituzioni. Peraltro,