

*Illustrissimo Presidente del Senato della Repubblica,
Illustrissimo Presidente della Camera dei Deputati,*

il Consiglio della Provincia Autonoma di Trento mi ha investito, nel giugno dello scorso anno, delle importanti funzioni di Difensore civico provinciale.

L'incarico, ormai assunto da qualche mese, mi chiama ad uno degli adempimenti istituzionali, cui mi accingo in ossequio alle disposizioni legislative contenute nell'art. 16 della L. n. 127/1997, che prevedono appunto l'obbligo di relazionare annualmente alle Camere in merito all'attività svolta nei confronti degli uffici periferici dello Stato.

Presento dunque, con questo breve documento, una sintesi dell'attività che ha riguardato gli uffici statali nell'ambito del territorio di riferimento per le mie funzioni, precisando che, a fronte di una rigida interpretazione legislativa che imporrebbe di attenersi alle pubbliche amministrazioni statali in senso stretto, si è inteso privilegiare una esegesi sostanzialistica della norma, il che consente di relazionare anche con riferimento all'attività che ha riguardato servizi pubblici resi da amministrazioni privatizzate, quali per esempio Enel spa, Equitalia spa, Ferrovie dello Stato spa ed in generale tutte le società di servizi, rilevanti per la vita dei cittadini.

L'ufficio ha ritenuto peraltro, più volte nel corso degli ultimi anni, di non fermarsi di fronte alla barriera della territorialità e di intervenire, su richiesta di cittadini qui residenti, anche quando l'ente di riferimento, cui rivolgere la doglianza, si fosse trovato fuori dalla Provincia di Trento. Si riscontreranno, perciò, nelle allegate schede, anche enti extraterritoriali, che hanno comunque collaborato con l'ufficio, a prescindere da ogni eccezione in ordine alla sua competenza.

Doverosa è, inoltre, una precisazione attinente al periodo di riferimento di questa relazione: si tratta, come si comprende dalla titolazione, di una relazione biennale, che riguarda dunque due anni di attività, che sono rispettivamente il 2008, anno nel quale ricopriva l'incarico il Difensore civico mio predecessore, la dott.ssa Donata Borgonovo Re, ed il 2009 nel quale, come più sopra accennato, i primi sei mesi sono stati retti dalla stessa dott.ssa Borgonovo Re, mentre la seconda metà dell'anno è stata, per l'appunto, caratterizzata dall'avvicendamento nella carica e, quindi, dall'insediamento del sottoscritto.

Non posso tralasciare un accenno al fatto che questo documento viene redatto e presentato in un momento particolare per la difesa civica locale, in considerazione delle

decisioni adottate a livello nazionale e riguardanti il vincolo introdotto, a carico dei Comuni, relativamente alla soppressione dell'istituto.

La questione non tocca direttamente la realtà comunale trentina, nella quale il Difensore civico provinciale, come è noto, in virtù delle peculiarità costituzionali dell'ente, ha valenza di istituzione di importanza regionale e funge da difesa civica per quasi tutti i Comuni in forza di una convenzione liberamente sottoscritta dai rappresentanti municipali. Ciò che mi limito a formulare è l'auspicio che, in una fase di riforma qual è quella attuale, si rifletta circa l'utilità, a mio avviso indubbia, dell'Istituto e si sappia individuare il livello ottimale nel quale è opportuno – anzi, meglio, indispensabile – che la difesa civica possa continuare a tessere una tela di collegamento tra cittadini spesso sfiduciati e disorientati ed amministrazioni non sempre in grado di rispondere ai bisogni della collettività. Tale livello ottimale potrebbe anche non coincidere con quello delle entità comunali più dimensionate, ma certamente dovrebbe coincidere con l'ambito nazionale, oltre che con quello delle diverse Regioni e delle due Province autonome che si avvalgono di questa Istituzione.

Trento, marzo 2010

*IL DIFENSORE CIVICO
Avv. Raffaello Sampaolesi*

Il paradosso della comunicazione facile.

Una grande contraddizione, nell'epoca della comunicazione, riguarda la difficoltà dei cittadini di colloquiare con le Pubbliche amministrazioni. Il problema è serio, se si pone mente al fatto che le difficoltà comunicative riguardano, per lo più, uffici importanti come l'INPS o grandi società di servizi come le imprese telefoniche.

In poche parole si tratta di uffici che erogano servizi, se non essenziali, comunque molto importanti per i cittadini e che dunque dovrebbero munirsi di canali di comunicazione immediati ed agili.

Chiamare un call center significa invece, come chiunque si sia avventurato in un'esperienza di questo genere, rimanere all'apparecchio telefonico per interminabili decine di minuti, talora senza poi riuscire a trovare l'interlocutore giusto o, avendolo trovato, senza poi riuscire più a rintracciarlo nel caso se ne dovesse avere bisogno una seconda volta, come succede per esempio con i numeri verdi nazionali. Non si vuole essere tanto maliziosi da pensare al sistema come ad un deterrente...

In ogni caso non è accettabile, nell'era della comunicazione, che il cittadino abbia difficoltà a comunicare con gli uffici pubblici. Lo strumento del call center può senz'altro essere un ausilio, specie nelle ore di punta quando le chiamate esterne intasino i centralini telefonici e gli operatori non siano in grado di fare fronte a tutte le richieste. Ma non è pensabile che possa sostituire a tutti gli effetti un centralino che smisti in maniera immediata le telefonate dell'utenza.

Del resto non si può sempre affermare che la comunicazione via e-mail, in alternativa al mezzo telefonico, risulti sempre facile. Accade infatti che, nel mentre il Codice dell'Amministrazione digitale ci raccomanda di dare effettività alle legittime pretese dei cittadini di colloquiare con le amministrazioni usando gli strumenti informatici, vi siano uffici addetti al pubblico che non rispondono alle richieste inoltrate via posta elettronica, anche se l'e-government dovrebbe rappresentare ormai la normalità.

Comunque, per quanto riguarda la comunicazione telefonica, è davvero paradossale che le difficoltà riguardino, come accennato, anche le società che si occupano di comunicazione ed in particolare proprio le società telefoniche, alle quali è a volte pressoché impossibile...telefonare.

Ma in alcuni casi, è altrettanto impossibile raggiungere fisicamente un qualsiasi ufficio che sia aperto al pubblico e che sia addetto al ricevimento del cittadino. Ci si riferisce, qui, a quello che in una delle precedenti relazioni è stato definito “il caso Telecom”, azienda questa la cui confusa situazione organizzativa impedisce, appunto, la materiale individuazione di un punto di riferimento, a livello locale, cui sia possibile, prima ancora che facile, rivolgersi, anche solo per delle semplici informazioni.

La situazione esasperante descritta richiede interventi immediati e, soprattutto, efficaci.

L'immigrazione. Effetti sull'attività del Difensore civico.

Il fenomeno migratorio ha assunto proporzioni notevoli negli ultimi mesi, come è noto a chiunque.

Gli effetti sull'attività del Difensore civico sono visibili. Basta scorrere velocemente l'elenco dei nuovi fascicoli aperti, molti dei quali hanno riguardato le Ambasciate italiane all'estero, contattate di volta in volta su richiesta di cittadini stranieri presenti sul nostro territorio e presentatisi all'ufficio per segnalare difficoltà di vario ordine nei rapporti con gli uffici esteri addetti al disbrigo delle pratiche relative ai visti di ingresso nel nostro Paese.

Si deve, qui, riconoscere come da parte di molti uffici diplomatici vi sia stato un riscontro - in molti casi positivo - cosicché, per il tramite del nostro ufficio i cittadini stranieri, che in alcuni casi erano da settimane, talora da mesi, in attesa di un provvedimento o anche solo di un'informazione sullo stato della procedura pendente, hanno potuto risolvere lo stato di incertezza in cui si trovavano.

Permangono, ed è doveroso segnalarlo, alcuni casi residuali di imperscrutabile silenzio. Casi in cui non solo i cittadini direttamente interessati non riescono a smuovere la situazione di stallo o almeno ad avere un'informazione adeguata sui motivi del prolungato silenzio o del ritardo, ma nemmeno il Difensore civico riesce ad avere, non si dice una positiva conclusione della pratica, ma un solo cenno di risposta.

Ora, pur avuto riguardo al fatto che l'azione rivolta alle rappresentanze all'estero si colloca, in certo qual modo, ai limiti della competenza istituzionale della difesa civica, con riferimento all'ambito territoriale della sua attività, un riscontro ad una semplice richiesta di informazioni sarebbe auspicabile, anzi doveroso. Non vi è infatti ragione di ritenere tali uffici svincolati dal rispetto dei principi e delle norme costituzionali, fra cui quello fondamentale della leale collaborazione fra soggetti pubblici, oltre a quello di buona amministrazione.

Il richiamo non è evidentemente fine a se stesso. Sotteso alla tutela delle situazioni cui s'è appena fatto cenno è tutto il sostrato che il fenomeno sociale dell'immigrazione porta con sé, nei suoi risvolti più umani ed esistenziali. La riflessione richiede che si scenda ad una valutazione più spicciola - ma più efficace in termini di comprensione di quel che si va dicendo - delle situazioni concrete che ci si presentano davanti agli occhi, quando questi si alzano dal "foglio di carta" e si posano sulla persona. Allora si comprende come un ricongiungimento

familiare, che si è abituati a considerare un mero iter burocratico, riguardi in realtà un diritto umano fondamentale quale quello all'integrità della famiglia. Al contempo, garantire il diritto al ricongiungimento della famiglia significa tutelare il diritto dei minori a vivere con entrambi i genitori, così come si sancisce anche attraverso il diritto internazionale. Si comprende, altresì, come un visto di ingresso per lavoro tuteli il diritto della persona a svolgere un'attività remunerativa che le fornisca di che vivere. E, naturalmente, gli esempi potrebbero continuare.

Ma sarebbe semplicistico legare il discorso unicamente ad una visione umanitaria o altruistica del problema. Dare risposte efficaci ai bisogni essenziali della persona umana non significa solo questo. Queste risposte si traducono infatti in vantaggi per l'intera collettività.

Ecco perché anche una semplice risposta può fare l'enorme differenza. Non si tratta di forzare le norme sull'immigrazione — di cui certo il Difensore civico non si fa strumentale veicolo — ma di applicare in maniera corretta le norme esistenti, richiedendo agli uffici uno sforzo di trasparenza nei confronti dei richiedenti, che hanno diritto a risposte chiare, foss'anche negative, ma espresse e dirimenti, così da superare i silenzi, che quando riguardano casi umani come per esempio l'ansiosa attesa di un familiare che viene da lontano, possono tradursi in veri e propri soprusi.

Così, se il Difensore civico potesse essere messo al corrente, in maniera trasparente, dei problemi inerenti i casi specifici posti agli uffici esteri, avrebbe la possibilità di spiegare con piena cognizione di causa ai propri utenti le motivazioni di un determinato provvedimento, che anche quando sono di tenore negativo, possono essere accettate solo se comprensibili.

Interessi moratori eccessivi

Già in passato il Difensore civico aveva evidenziato la problematicità delle disposizioni vigenti in materia di interessi di mora dovuti dai cittadini, in particolare per il caso di ritardato pagamento di somme iscritte a ruolo.

L'assenza di qualsivoglia riscontro, a livello parlamentare, su questo importante argomento, induce ad una rivisitazione del tema.

Due sono gli aspetti che meritano un breve cenno.

Il primo concerne la grave carenza di specularità fra gli interessi che la PA corrisponde al cittadino in caso di morosità propria, e quelli che invece il cittadino moroso deve corrispondere al concessionario della PA per somme iscritte a ruolo.

A svantaggio del cittadino, giusta l'art. 61, c. 6, lett. c), DPR n. 43/1988 ed i relativi decreti ministeriali attuativi, gli interessi di mora dovuti sino al 1° ottobre 2009 ammontavano all'8,4% su base annua (v. DM 9/7/1998 e successiva conferma del DM 28 luglio 2000).

A vantaggio del cittadino, l'Amministrazione morosa corrispondeva di regola, invece, i soli interessi legali (fra il 2,5 ed il 3%, v. art. 1284 c.c.).

In primo luogo pare obiettivamente giugulatorio e difficilmente sostenibile che nell'ottica dei concessionari della PA il cittadino debba essere costretto a corrispondere interessi moratori obiettivamente assai elevati, e che, quando la prospettiva si inverte, la PA si limiti più parcamente a corrispondere interessi irrisori.

Attualmente, fra l'altro, a fronte di una PA che, se morosa, eroga al cittadino interessi legali pari all'1% (v. art. 1284 c.c., tasso di interesse attuale), si pone la stessa PA - qui in qualità di creditrice - la quale tramite i propri riscossori impone ai cittadini interessi del 6,8358% (Prov. Agenzia delle Entrate del 4 settembre 2009).

Cioè circa sette volte più di ciò che l'Ente pubblico corrisponde in caso di mora propria.

Non è in conclusione agevole - né per il cittadino medio, né per chicchessia - comprendere per quale ragione gli errori e/o le inadempienze del privato incorrano in reazioni estremamente rigorose, mentre, *ex adverso*, gli errori e/o le inadempienze dell'Ente pubblico vengono trattati con tanta indulgenza, e non danno luogo all'applicazione di criteri analogamente rigidi.

Né comunque si comprende per quale ragione l'esternalizzazione dell'attività di riscossione debba comportare ricarichi di costi tanto ingenti ai danni dei cittadini.

°In secondo luogo, merita evidenziarsi che sovente chi non paga per tempo le somme dovute, iscritte 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.

Se questo aspetto del problema poteva complessivamente assumere una modesta rilevanza in passato, il disagio economico in cui oggi versano in maniera sempre più chiara e preoccupante il Paese e l'intero "sistema globale", dovrebbe indurre a più ponderati consigli su questa materia, onde evitare che tassi di interesse tanto sostanziosi determinino il moltiplicarsi di situazioni di sofferenza ingravescente, situazioni che, nell'attuale stato di cose, refluirebbero in maniera preoccupante sull'intero tessuto sociale.

E' infatti evidente che crescendo il tasso di disoccupazione e riducendosi i margini di disponibilità finanziaria con riguardo ad una forbice sempre più ampia di consociati, più di un consociato 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 appunto i soli interessi esauriscono le sue modeste capacità finanziarie.

Dati statistici - Elenco fascicoli trattati.

Nelle pagine di appendice che seguono vengono indicati alcuni essenziali dati statistici relativi agli enti di riferimento ed al numero di fascicoli per ogni ente.

A seguire, gli elenchi completi dei fascicoli gestiti, distintamente per i due anni oggetto di questa relazione. In questo settore, i fascicoli vengono classificati con riferimento all'Amministrazione interessata e di essi vengono forniti i dati individuati nella sottostante legenda:

- numero del fascicolo;
- oggetto del caso trattato;
- enti interessati;
- residenza del cittadino richiedente;
- eventuali interventi svolti:
 - o *X* = intervento scritto
 - o *Xs* = intervento scritto e successivi solleciti
 - o *V* = intervento verbale;
- esito:
 - o *inf.* = informativo (informazioni fornite immediatamente o a seguito di intervento)
 - o *fav.* = favorevole
 - o *neg.* = negativo
 - o *MR* = mancata risposta
 - o *IC* = in corso.

PAGINA BIANCA