

## Presentazione

*Introducendo la relazione dell'attività del Difensore regionale nel 2014, particolareggiata come sempre nel presentare gli interventi dell'ufficio per i rispettivi settori, colgo l'occasione per richiamare l'attenzione del lettore su come l'attività stia cambiando rispetto agli enti oggetto dell'intervento della difesa regionale.*

*La legge istitutiva esplicita gli ambiti di competenza del Difensore regionale che "interviene confronti della Regione e degli enti del sistema regionale, nonché nei confronti dei concessionari o gestori di servizi pubblici regionali ai sensi della legislazione regionale vigente e delle concessioni o convenzioni di gestione."*

*La legge regionale elenca anche gli ambiti in cui il difensore può esercitare la propria azione in via collaborativa, come alcune amministrazioni periferiche dello Stato e gli enti locali, nel rispetto della legge statale.*

*Mentre storicamente la maggior parte delle richieste hanno riguardato in netta prevalenza le materie di competenza della difesa civica regionale, con l'abolizione dei Difensori civici comunali e la scarsa presenza di Difensori civici territoriali, le richieste trattate in via collaborativa sono aumentate al punto tale da rappresentare quasi la metà degli interventi dell'ufficio.*

*Questa, a mio parere, dovrà essere la strada tracciata per il futuro della difesa civica regionale: estendere la soluzione bonaria delle controversie e la mediazione agendo anche nei confronti di tutte le amministrazioni pubbliche o esercenti pubblici servizi, locali e non. Ampliare inoltre le aree di intervento del Garante del Contribuente oltre la sfera regionale, per esempio alla Agenzia delle entrate, pur nel rispetto delle competenze del Garante presso l'Agenzia, o alle agenzie di riscossione delle tasse e tributi, sollecitando le amministrazioni a fornire quantomeno dei chiarimenti agli interessati o a prendere in considerazione gli eventuali suggerimenti che il Difensore potrà dare.*

*Ogni riposta che otteniamo al di fuori degli ambiti tradizionali di intervento è un passo avanti per la difesa civica, ma è soprattutto una ulteriore tutela e garanzia di imparzialità e buona amministrazione offerta al cittadino. Se l'amministrazione fornisce un buon servizio al cittadino, fornisce principalmente un buon servizio a se stessa.*

*Il Coordinamento nazionale dei difensori civici delle regioni e delle province autonome, dal 2013 ha costituito un ufficio di difesa civica nazionale per tutte quelle istanze dei cittadini che non possono avere accesso a nessun servizio di difesa civica, perché risiedenti in quelle regioni in cui la difesa civica non esiste più o non è mai esistita e l'ufficio del difensore regionale della Lombardia nel 2014 ha iniziato a collaborare con il Coordinamento nella trattazione delle istanze, grazie alla condivisione della piattaforma di gestione Di.As.Pro del Coordinamento nazionale.*

*Altri Difensori regionali si uniranno all'ufficio della Toscana (che ha la presidenza del Coordinamento) nel corso del 2015 e questa collaborazione permetterà di uniformare le procedure di intervento, creare un database nazionale e consentire ai cittadini di accedere ai servizi della difesa civica indipendentemente dal luogo di residenza.*

*Parallelamente, il Coordinamento nazionale continua a sostenere e a promuovere, nelle sedi istituzionali, l'approvazione di una legge quadro sulla difesa civica e l'istituzione di un Difensore civico nazionale. Due eventi significativi verificatisi nel 2014 ci consentono di ben sperare: il 2 ottobre 2014, a Palazzo Montecitorio, introdotto dal Presidente della Commissione parlamentare per la semplificazione, è stato presentato il primo Rapporto annuale del Coordinamento nazionale; il 5 novembre 2015 il Governo ha espresso parere favorevole ad un ordine del giorno che impegna il Governo ad affiancare le iniziative di riforma della giustizia civile con iniziative di valorizzazione della difesa civica come strumento di deflazione del contenzioso tra cittadini e pubbliche amministrazioni.*

***Il riconoscimento di un ruolo nazionale alla difesa civica potrebbe garantire il rispetto dei livelli essenziali di tutela non giurisdizionale per tutti i cittadini e nei confronti di tutta la pubblica amministrazione.***

***Donato Giordano***  
***Difensore regionale della Lombardia***

**L'attività dell'Ufficio**

L'Ufficio per il Difensore regionale ha proseguito nelle iniziative volte a far conoscere il più possibile sul territorio regionale le proprie attività e compiti istituzionali raggiungendo un sempre maggior numero di cittadini lombardi.

Rispetto al 2013 si è potuto constatare che sul totale delle istanze (1363) sono diminuite quelle provenienti dalla provincia di Milano (773 contro 923) e notevolmente aumentate quelle di Monza e Brianza (275 contro 175); si rileva quindi che il tentativo di estendere il territorio di intervento comincia a dare qualche frutto.

Sono aumentati i Centri di raccolta delle istanze che consentono anche a persone prive di strumentazione informatica di potere accedere ai servizi on line del Difensore regionale, anche se in numero inferiore alle previsioni. Questo purtroppo anche a causa di problemi tecnici dovuti al cambio di indirizzo del sito web e di trasferimento ad altro server.

Questi i Centri di raccolta finora aperti, di cui sei (quelli indicati in rosso) quest'anno; una mappa con la localizzazione dei centri è disponibile sul sito web.

COMUNE	ENTE - ASSOCIAZIONE
BERGAMO	Asl di Bergamo
BERGAMO	Regione Lombardia
BRESCIA	Regione Lombardia
BUSTO ARSIZIO	URP Comune Busto Arsizio
CASTELLANZA	Auser Sportello disabili
CISLAGO	LE CARBONELLE COLORATE -Servizio Educativo 0-6
CREMONA	Regione Lombardia
LECCO	Regione Lombardia
LEGNANO	Regione Lombardia
MANTOVA	Regione Lombardia
MARTINENGO	COMUNE DI MARTINENGO
MILANO	Associazione INCONTRO E PRESENZA
MILANO	Casa di Reclusione Milano Opera
MILANO	Consiglio regionale della Lombardia
MILANO	IL CERCAPADRONE ONLUS
MILANO	Seconda Casa di Reclusione - Milano
MILANO	Sportello Difensore regionale Lombardia
MILANO	Ufficio del Garante dei Diritti delle persone private della libertà del Comune di Milano
MONZA	Regione Lombardia
PAVIA	LEGAMBIENTE PROVINCIALE DI PAVIA
PAVIA	Regione Lombardia
SERGNANO	ASSOCIAZIONE SORDI CREMASCHI



Che cos'è e cosa fa

Materie

Garante del contribuente

Garante dei detenuti

Gli altri Difensori

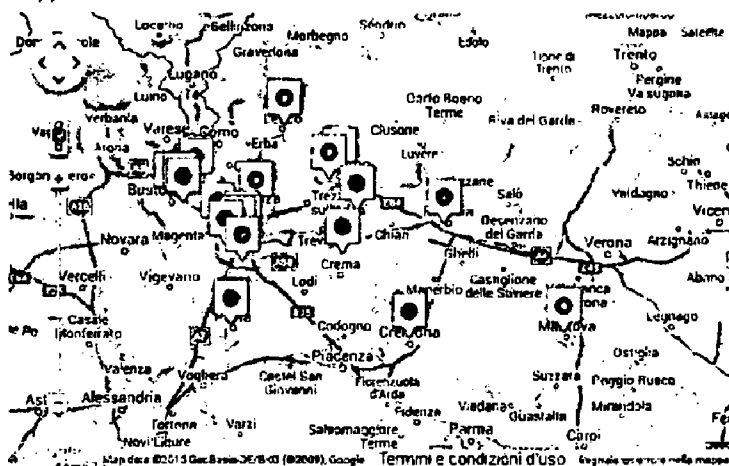
News

Per saperne di più

Esprimi la tua Opinione

Altri organismi di tutela

### Mappa Centri di Raccolta



Grazie all'apertura di Centri di raccolta presso le Case di reclusione, come quella di Bollate e quella di Opera le istanze pervenute al Garante dei detenuti, che ovviamente hanno maggiori difficoltà a comunicare con l'esterno, sono aumentate del 27%. Si auspica quindi che altre carceri decidano di aprire un Centro di raccolta.

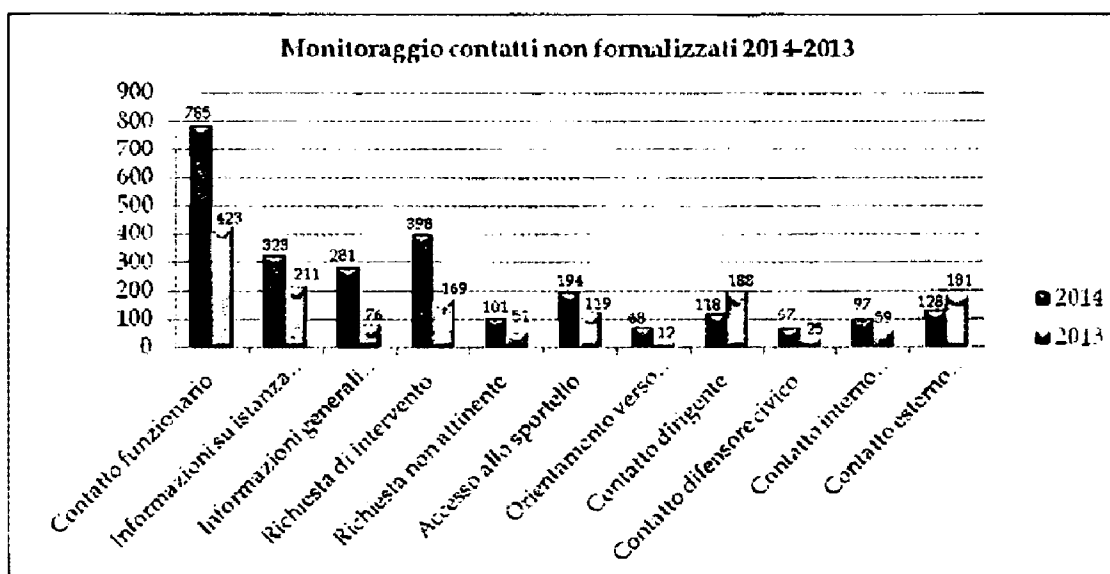
Non ha avuto purtroppo buon esito l'invito ai comuni a stipulare convenzioni per far sì che il Difensore regionale svolgesse anche le funzioni di difensore civico comunale, con le competenze e le modalità operative che gli sono attribuite dalla legge istitutiva (l.r. 18/2010). Hanno sottoscritto la convenzione soltanto i comuni di Broni (PV) e Martinengo (BG). Per i casi sottoposti all'attenzione del Difensore regionale da cittadini dei due comuni si rimanda al capitolo dedicato.

E' stata invece un successo la pubblicizzazione sulla pagina Facebook dedicata alle attività del Difensore regionale di un video istituzionale realizzato con risorse interne al Consiglio, che ha procurato circa 21.000 contatti, suggerendo così l'idea di ripetere periodicamente l'operazione nel 2015 nell'ambito di una più complessa campagna informativa a 360 gradi con l'ausilio dei social Network, delle TV locali e di comunicati ai media.

E' in costante aumento comunque il numero di cittadini lombardi che si rivolgono al Difensore regionale anche solo per chiedere informazioni e consigli, come dimostra la tabella comparativa che segue:

Contatti telefonici e accesso allo sportello	2012	2013	Incremento	2014	Incremento
Contatto funzionario	294	423		785	
Informazioni su istanza già inoltrata	216	211		323	
Informazioni generali sul Difensore civico	43	76		281	
Richiesta di intervento	153	169		398	
Richiesta non attinente	38	51		101	
Accesso allo sportello	67	119		194	
Orientamento verso ente/comitato/altro	12	12		68	
Contatto dirigente	130	188		118	
Contatto difensore civico	9	25		67	
Contatto interno amministrazioni (consiglio/giunta)	29	59		97	
Contatto esterno amministrazioni (enti/comuni/ D.C.)	23	181		128	
Previsti		1116	+10%	2271	+50%
Effettivi	1014	1514	+49%	2560	+67%

Rispetto a tali contatti, il grafico ne illustra invece la tipologia; come si può notare, sono molto aumentati i cittadini che chiedono di parlare direttamente con un funzionario:



Per promuovere le attività della difesa regionale e sensibilizzare anche i più giovani e gli insegnanti, si è inoltre partecipato alle visite scolastiche che già avvengono presso il

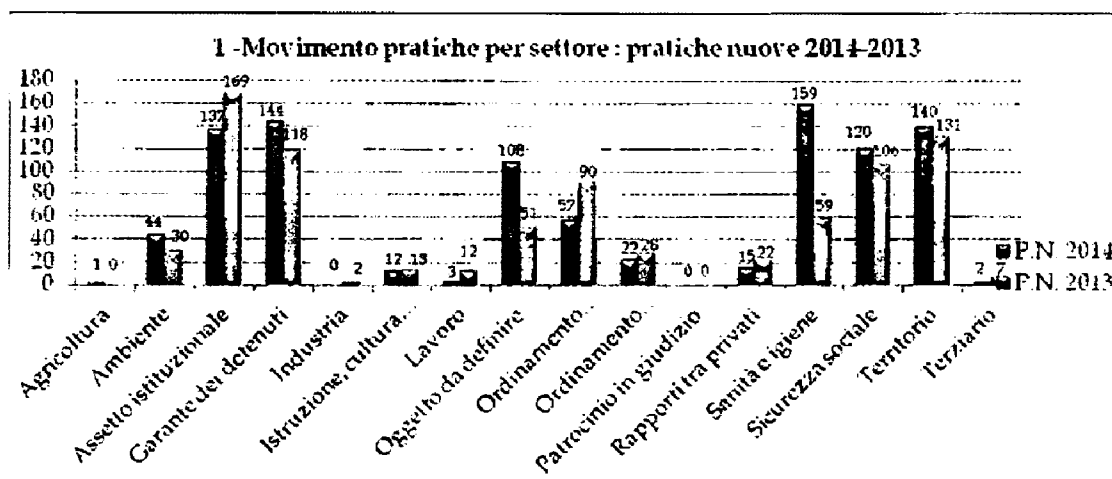
Consiglio regionale con una breve presentazione dell'Authority, diffondendo stampati e invitando a visitare il sito web.

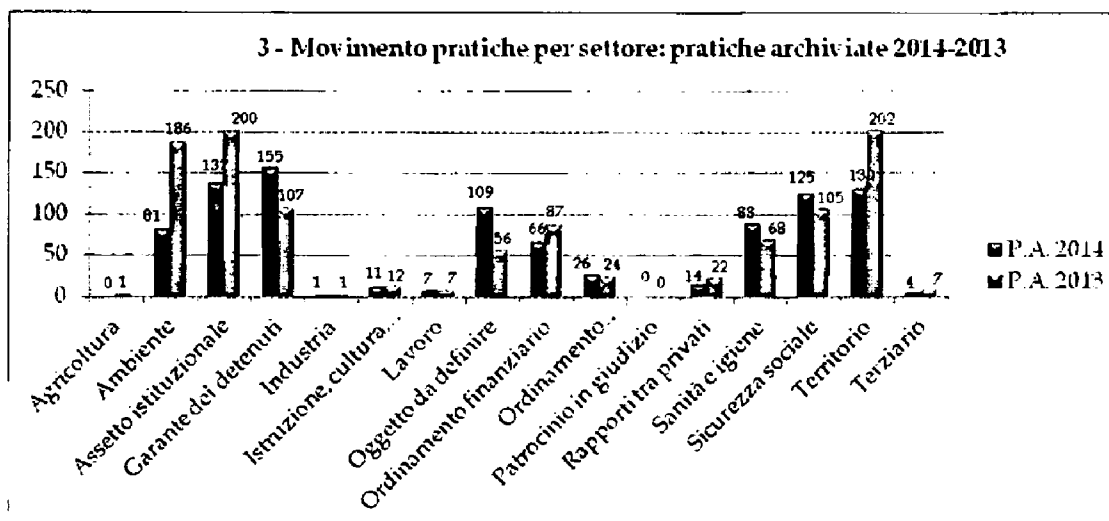
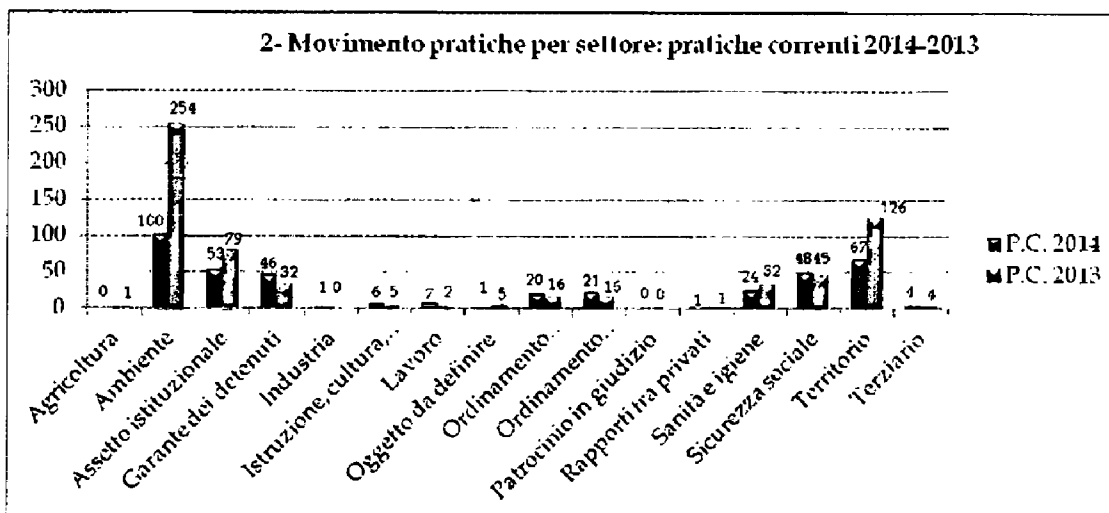
Grazie al software di trattamento delle istanze interamente progettato e realizzato dall'Ufficio in collaborazione con un'impresa informatica e con programmi open source, quindi gratuiti (Di.As.Pro), nonostante vi siano ancora cittadini che non avendo accesso ai mezzi informatici o non avendone dimestichezza continuano a rivolgersi all'Ufficio inviando, tramite servizio postale o fax, una lettera scritta a mano, le comunicazioni tra l'Ufficio e i vari enti interlocutori avvengono ormai quasi totalmente tramite posta elettronica (2672 su 3450) e che le istanze presentate on line nel 2014 hanno raggiunto il 38,8% a fronte del 21,8% del 2013.

Lo stesso software è ormai in uso presso Difensori civici di altre Regioni che hanno firmato una convenzione per il riutilizzo di Di.As.Pro: la Toscana, l'Abruzzo e la Liguria. Ognuno di loro contribuisce all'implementazione del programma secondo le proprie esigenze e rende disponibili agli altri le modifiche apportate, in attuazione del Codice dell'amministrazione digitale e nel pieno rispetto dei principi di leale collaborazione tra enti.

Per quanto riguarda le istanze pervenute, qui di seguito si intende mettere a raffronto il complesso dell'attività svolta dall'Ufficio nel corso del 2014 con l'anno precedente, al fine di verificare in termini prevalentemente quantitativi e, dove è possibile, qualitativi, quali siano gli ambiti nei quali il presidio debba essere rafforzato, quali gli ambiti nei quali esso abbia raggiunto o consolidato risultati, quali gli ambiti nei quali all'azione del Difensore regionale possa essere affiancata un'azione politico-amministrativa. Nelle tavole allegate in appendice è presente altresì un raffronto con i dati del quinquennio 2008-2014.

Successivamente verranno presi in esame i singoli settori nei quali la difesa civica regionale opera al fine di trarne considerazioni prevalentemente qualitative.





Una breve analisi dei dati settore per settore:

**Assetto istituzionale** è in costante diminuzione rispetto agli anni precedenti. Il calo è dovuto ad una scelta dell'Ufficio, che ha preferito, tra le "mancate risposte" da parte delle amministrazioni interessate, distinguere tra quelle generiche, trattate quindi come pratiche inerenti alla "trasparenza e partecipazione" e quelle invece inquadrabili in un preciso settore e come tali classificate. Quindi, a parte qualche eccezione, le pratiche esaminate sono state di "accesso agli atti" in senso stretto.

**Ordinamento del personale pubblico**: la tipologia delle istanze proposte in materia, pur essendo stata tra le più variegata, non ha presentato differenze sostanziali rispetto a quella dell'anno precedente. Lo stesso dicasi per l'entità delle richieste, che conferma anch'essa il trend dell'anno passato. Un caso molto particolare viene esposto nel capitolo dedicato.

**Ordinamento finanziario** è in diminuzione, forse perché il Garante dei contribuenti ha competenze molto circoscritte in materia, per cui sovente deve limitarsi a fare da

intermediario tra cittadini e amministrazioni. Nell'ambito dei tributi regionali – quelli in cui si ha maggior voce in capitolo – si è rilevato che i problemi relativi al bollo auto sono di gran lunga la materia più soggetta a contestazioni. Per un esame più approfondito si rimanda ai capitoli dedicati.

**Territorio** segna un lieve incremento, soprattutto per quanto riguarda l'edilizia privata, la viabilità e la circolazione e i lavori pubblici; sono rimaste costanti le istanze relative all'edilizia residenziale pubblica, con netta prevalenza, in termini quantitativi, di quelli riguardanti la manutenzione degli immobili del patrimonio abitativo pubblico di proprietà dei comuni e delle ALER. Da rilevare inoltre un notevole numero di istanze attinenti ai procedimenti di assegnazione degli alloggi, di esclusiva competenza delle amministrazioni comunali. Essendo questo l'ambito nel quale le pubbliche amministrazioni sono chiamate a gestire un bene comune per eccellenza, risulta evidente che si è lontani dal raggiungere una gestione ottimale.

**Ambiente** conferma il trend già rilevato l'anno scorso di notevole diminuzione, grazie anche alla campagna intrapresa nel 2008 di sollecitazione all'adozione dei piani di classificazione acustica da parte dei comuni inadempienti. Si sottolinea a questo proposito come ormai quasi tutti i comuni lombardi abbiano adottato tale piano senza ricorrere alla nomina di un Commissario ad acta. Le nuove istanze riguardavano in particolare problemi di inquinamento.

**Sicurezza sociale** Rispetto al precedente anno non si sono riscontrati elementi di sostanziale novità con riferimento al merito delle fattispecie trattate: la casistica delle questioni è risultata sempre molto eterogenea e varia. In relazione al dato quantitativo si segnala, invece, un incremento del numero complessivo delle pratiche. Si sottolinea con soddisfazione come i rapporti con le varie amministrazioni di riferimento siano stati in genere improntati alla collaborazione per quanto riguarda sia la disponibilità a fornire le informazioni richieste sia i tempi di risposta. Ciò è dovuto, presumibilmente, anche a una sempre maggiore sensibilità da parte degli enti pubblici nei confronti delle politiche rivolte alla soddisfazione dell'utenza.

**Sanità e igiene** ha visto un notevolissimo incremento delle pratiche; numerose segnalazioni riguardavano, in particolare, come nel 2013, la mancata corresponsione degli arretrati della rivalutazione dell'indennità integrativa speciale ex L. 25.2.1992, n. 210 nei confronti dei soggetti infettati da trasfusione o da somministrazione di emoderivati, in seguito alla sentenza della Corte Costituzionale n. 293 del 9.11.2011.

**Istruzione, cultura e informazione** ha mantenuto più o meno un numero costante di istanze rispetto al 2013; è stata confermata la tendenza ad una diminuzione delle richieste attinenti all'Assistenza scolastica, imputabile soprattutto all'introduzione della Dote Scuola, che ha sostituito il buono scuola e gli altri istituti di sostegno allo studio e ha previsto modalità più snelle di erogazione dei benefici.

**Agricoltura, Industria e Terziario** costituiscono meno dell'1% dell'attività dell'Ufficio; l'esiguità dei numeri non consente pertanto di rilevare tendenze.

**Lavoro** è addirittura in diminuzione rispetto alle già rare istanze del passato.

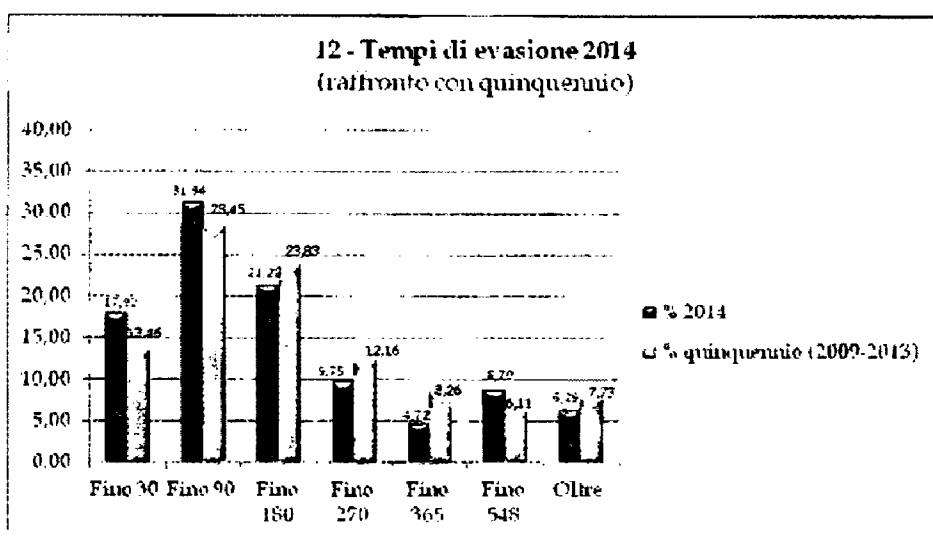
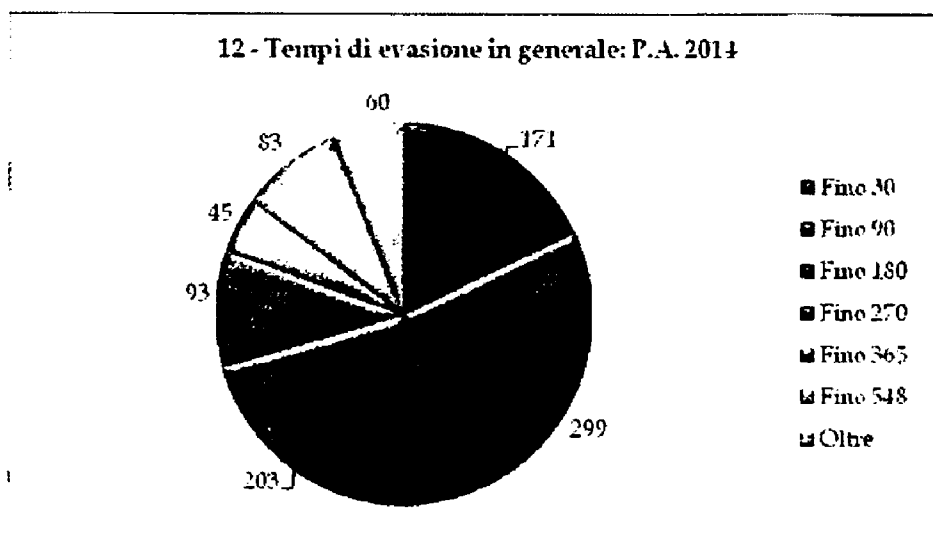
**Rapporti tra privati** è in diminuzione: ciò induce a ritenere che la figura e le funzioni del Difensore regionale stiano assumendo tra i cittadini contorni più definiti.

**Tutela dei detenuti** Nel corso dell'anno sono pervenute all'Ufficio del Garante centoquarantaquattro richieste di intervento, con un incremento di quasi il 30% rispetto

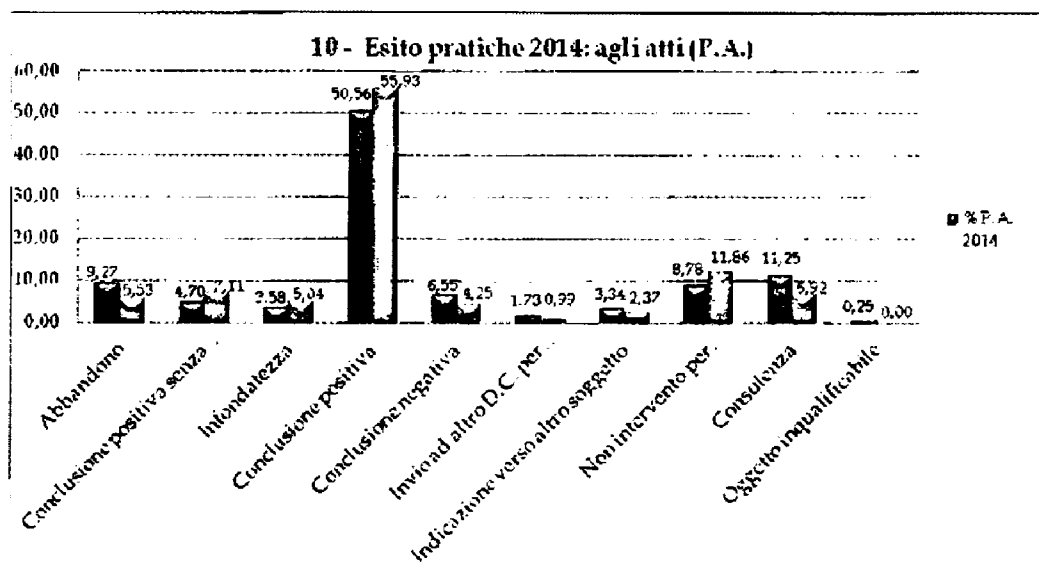
all'anno precedente. Di queste segnalazioni settantatre riguardavano i rapporti con i soggetti gestori in quanto enti istituzionalmente competenti per l'ambito in oggetto e conseguentemente interlocutori del Garante, trentasei l'assistenza sanitaria dei reclusi, diciannove l'istruzione e l'inserimento lavorativo e infine sedici i rapporti con la famiglia.

Si rileva, come negli anni passati, che l'aumento di istanze riguarda soprattutto i settori di stretta competenza regionale: il che significa che il costante intervento aperto al dialogo che ha caratterizzato e caratterizza l'azione del Difensore regionale ha trovato riscontro presso i cittadini.

La tendenza a concludere le pratiche in tempi brevi sembra essere confermata anche quest'anno, pur sottolineando che non tutte le pratiche possono essere risolte rapidamente. Si rendono spesso infatti necessari accertamenti complessi, da condursi in contraddittorio o con la collaborazione di altre amministrazioni o che comunque presentano complessità di diversa natura.



Per quanto riguarda l'esito delle pratiche, è un dato confortante il gran numero di quelle che hanno conclusione positiva: il 50,56% del totale, grazie anche alla collaborazione delle amministrazioni interpellate.



Circa il personale dell'Ufficio, bisogna evidenziare che anche quest'anno è mancata una funzionaria per maternità, il che ha portato il numero assoluto dei funzionari a nove; se poi si tiene conto della natura, a tempo pieno o parziale, del rapporto di lavoro, il tempo di lavoro annuo reso disponibile da quattro funzionari a tempo parziale e da cinque funzionari a tempo pieno risulta esiguo per la quantità di interventi attuale, per non parlare di una quantità di lavoro in aumento.

Inoltre in luglio una funzionaria a tempo pieno, trasferitasi ad altro ufficio, è stata sostituita da una funzionaria a tempo parziale che avrebbe dovuto essere d'appoggio per le attività del Garante dei detenuti e una funzionaria che era part time al 70% per motivi familiari ha dovuto ridurre il tempo di lavoro al 50%.

Va anche evidenziato che, per le stesse ragioni, il personale che copre la Segreteria e il Punto informazioni, pari a 10 unità, in effetti corrisponde a 8,6 unità.

Alla luce di ciò e di quanto verrà descritto nel corso della relazione, si può affermare che per quest'anno si è riusciti con fatica, anche a causa di problemi dovuti al cambio del DNS e del trasferimento su altro server del sito del Difensore, a fare fronte alle istanze dei cittadini, ma che un aumento del carico di lavoro potrebbe ripercuotersi negativamente sulla celerità e sulla qualità delle risposte e quindi, in definitiva, sull'efficacia dell'azione dell'organo e sulla sua autorevolezza. (FB)

## **1. Assetto istituzionale**

### **1.1 Vigilanza e controllo sugli enti locali**

La normativa del settore è rimasta invariata.

L'art. 25 comma 4 della legge 8 agosto 1990 n. 241 – così come modificata dalla legge 11 febbraio 2005 n. 15 – stabilisce, in tema di accesso, che qualora il difensore civico competente per territorio "non sia stato istituito, la competenza (a riesaminare la determinazione relativa all'eventuale diniego dell'accesso) è attribuita al difensore civico competente per l'ambito territoriale immediatamente superiore".

Tale norma – sebbene circoscritta al diritto di accesso – ha contribuito a rafforzare l'immagine di una sorta di gerarchia presente tra i diversi difensori civici – regionale, provinciale e comunale – da sempre presente tra i cittadini che spesso presentano l'istanza aspettandosi una sorta di "giudizio di appello" nei confronti di decisioni di enti locali.

L'Ufficio peraltro, come ha sempre fatto, dall'inizio della sua attività – pur puntualizzando, di volta in volta, la mancanza di competenza istituzionale ad intervenire ingerendosi nell'autonomia dell'ente interessato - non ha mai mancato di chiedere a quest'ultimo i necessari chiarimenti, al principale scopo di poter illustrare all'istante le ragioni dell'amministrazione, facendo così da "tramite" tra cittadino e pubblica amministrazione, come da tradizione della figura dell'*ombudsman*, istituito in Svezia nel 1809.

Le istanze spesso perdono di vista i limiti dei diritti dei singoli, che devono sempre tenere presente l'interesse altrui, oppure tendono a travisare i doveri della pubblica amministrazione, che deve necessariamente avere una finalità sociale e non "personalizzata".

Le amministrazioni locali interpellate rispondono sempre – tranne qualche caso molto isolato - alle richieste di chiarimenti, spesso illustrando adeguatamente le diverse vicende o rendendo noti i provvedimenti in programma per un miglioramento delle stesse.

L'art. 9 comma 2 della legge regionale 6 dicembre 2010 n. 18, la nuova disciplina del Difensore regionale, stabilisce che il Difensore "può intervenire anche nei confronti dei comuni, delle comunità montane e delle province, dei concessionari o gestori di servizi pubblici locali siti sul territorio lombardo quando previsto dalla legge".

Le previsioni di legge citate dalla norma non si sono ancora realizzate e ciò ha contribuito a rendere, come sempre, informali i rapporti con gli enti locali, rapporti improntati sulla disponibilità al dialogo delle amministrazioni interessate, molto presente in Lombardia, e sull'osservanza del principio generale di collaborazione tra amministrazioni.

L'art. 136 del D. Lgs. 18 agosto 2000 n. 267 stabilisce che qualora l'ente locale, sebbene invitato a provvedere entro un congruo termine, ometta o ritardi il compimento di atti obbligatori per legge, il Difensore regionale possa intervenire nominando un commissario *ad acta*, che provvede entro sessanta giorni dal conferimento dell'incarico. Come da tradizione, l'Ufficio è stato molto prudente in questo settore, considerata l'ingerenza che comporta un controllo sostitutivo di tale portata. La linea è quindi stata quella di ridurre al massimo le nomine, cercando soluzioni più diplomatiche, quando possibile.

In un caso, l'amministrazione comunale ha presentato e subito dopo ritirato un ricorso al TAR avente ad oggetto l'annullamento della nomina del commissario per eccesso di potere, violazione e/o erronea o falsa applicazione di legge, sulla base di alcune note sentenze della Corte Costituzionale (Sent. n. 43/2004 e Sent. n. 167/2005), secondo le quali il Difensore regionale, non avendo natura di organo di governo, non potrebbe avere alcun potere sostitutivo nei confronti degli enti locali. Si tratta in realtà di una materia molto delicata che necessiterebbe di un chiarimento definitivo, volto a conciliare l'art. 136 sopra citato con l'art. 117 comma 2 lettera p) della Costituzione, che attribuisce legislazione esclusiva allo Stato in materia di legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane.

La legge finanziaria 2010 – art 1 comma 186 legge 23 dicembre 2009 n. 191 – ha soppresso la figura del Difensore civico comunale e questo ha di fatto fornito una sorta di legittimazione dell'attività svolta dal Difensore regionale nei confronti degli enti locali per poter fornire ai cittadini un servizio venuto meno. (ACA)

## 1.2 Atti, documenti e registri pubblici

Le istanze sottoposte all'Ufficio nel settore in esame non presentano novità di rilievo rispetto a quelle dell'anno precedente né sotto il profilo sostanziale né dal punto di vista quantitativo.

Anche quest'anno, invero, è stata richiesta l'assistenza del DR per risolvere problemi afferenti richieste di iscrizione e cancellazione anagrafica, presentate all'amministrazione comunale competente, nonché istanze di rilascio di documenti di varia natura.

Con riferimento a queste ultime, tra i casi esaminati merita particolare interesse quello proposto dalla signora L.L., rappresentando un chiaro esempio di come la disponibilità dell'amministrazione procedente a collaborare in sinergia con il Difensore regionale è garanzia di una felice risoluzione.

La signora L. aveva richiesto all'Ufficio anagrafe del Comune di Milano il rilascio a domicilio della carta di identità, essendo impossibilitata a deambulare. Era stata di conseguenza contattata dall'addetta all'Ufficio anagrafe che aveva posto quale condizione per la consegna del documento la presenza di due persone in grado di testimoniare la sua identità, dal momento che era stato impossibile procedere alla sua identificazione mediante il confronto tra le foto spedite dalla richiedente e quella che la ritraeva sulla carta di identità scaduta.

Nel leggere il modulo che avrebbe dovuto sottoscrivere a completamento della procedura, la signora L. aveva constatato che esso presupponeva che la persona di cui doveva riconoscersi l'identità fosse illetterata o impossibilitata, per motivi fisici o psichici, ad apporvi la propria firma.

L'interessata, non rientrando in nessuna di tali categorie, aveva sollecitato chiarimenti all'Ufficio anagrafe e, constatandone la determinazione a seguire egualmente la procedura indicata, aveva chiesto, quanto meno, che potesse essere inserita una postilla al fine di fare risultare il reale motivo per cui si sarebbe dovuta eseguire la procedura (impossibilità di procedere alla sua identificazione mediante riproduzione fotografica).