

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

in osservanza delle prescrizioni dettate dall'art. 16 della L. n. 127/1997, si sottopone all'attenzione del Senato della Repubblica e della Camera dei Deputati la relazione annuale sull'attività svolta dal Difensore civico della Provincia autonoma di Trento nel settore delle amministrazioni periferiche dello Stato, individuato quale ambito di competenza delle rispettive difese civiche regionali e, per quanto riguarda la nostra Regione, provinciali.

Il documento che si presenta è connotato da essenzialità e sintesi, non essendo evidentemente possibile relazionare nel dettaglio in merito ai singoli casi trattati, che risultano comunque elencati in appendice, con l'indicazione dei dati necessari a comprendere la natura dei problemi affrontati, le modalità di trattazione ed infine l'esito dell'azione svolta.

Come già osservato negli anni precedenti, a fronte di una interpretazione legislativa meramente formalistica, che imporrebbe di limitare la relazione agli uffici o enti che possano effettivamente qualificarsi come amministrazioni periferiche dello Stato, si è ritenuto opportuno privilegiare una esegesi sostanzialistica della norma, per offrire una possibilità di tutela anche a quei cittadini che necessitano di azioni nei confronti di uffici formalmente non inquadrabili in quelli definiti dalla suddetta disposizione attributiva della competenza, ma che svolgono comunque importanti funzioni e prestano rilevanti servizi di pubblico interesse per la collettività.

Allo stesso modo, quando le richieste pervenute da cittadini della nostra Provincia hanno riguardato pubbliche amministrazioni situate fuori dal territorio provinciale, la astratta "incompetenza" territoriale non ha rappresentato, per questo ufficio, una barriera invalicabile: anzi, più e più volte sono stati interpellati uffici extraprovinciali, dai quali si sono avuti, talora inattesi, importanti

contributi alla definizione dei vari problemi. Così come non ci si è fermati nemmeno dinanzi alla necessità di rapportarsi con uffici statali non periferici, bensì centrali o con uffici che, come quelli delle Ambasciate, sono addirittura all'estero.

Per quanto attiene al contenuto, dopo una sintetica esposizione dei tratti salienti dell'attività, seguono alcuni "casi da segnalare"; casi che sono sembrati davvero emblematici e degni, perciò, della giusta evidenza, in considerazione anche del fatto che questa relazione è destinata agli organi legislativi, i quali, valutati i problemi esposti, hanno senz'altro la possibilità di individuare le soluzioni implicanti riforme o emendamenti legislativi, oppure modifiche di prassi amministrative.

A conclusione di questi brevi cenni introduttivi, si ritiene di voler rammentare ancora una volta come l'assenza di un Difensore civico nazionale continui a rappresentare, per il nostro Paese, una carenza di democrazia che a livello europeo ed internazionale diviene sempre più difficile giustificare. Si auspica che il tema possa essere ripreso, nell'ambito dell'emanazione di una legge-quadro della difesa civica, analogamente a quanto è stato fatto per l'Autorità Garante per l'infanzia e l'adolescenza, che è finalmente stata istituita anche in Italia.

Trento, marzo 2012

IL DIFENSORE CIVICO
GARANTE DEI MINORI
Avv. Raffaello Sampaolesi

L'attività in generale.

Anche per quest'anno di attività si conferma la tendenza, già rilevata negli anni precedenti, all'aumento delle questioni collegate al fenomeno migratorio, che richiedono frequenti contatti, essenzialmente via e-mail con i **Consolati** e le **Ambasciate** italiane all'estero.

Le funzioni di difesa civica, in tali casi, assurgono all'importante ruolo di tutela dei diritti umani nel senso più ampio e generale, secondo le più evolute interpretazioni dell'Istituto che, a livello comunitario ed internazionale, vengono ormai sempre più accreditate.

I contatti presi nel corso dell'anno riguardano, in particolare, le Ambasciate di Bangkok, Londra, Lagos, Dakar, Kiev, Islamabad e Nairobi; Ambasciate quasi tutte interpellate in relazione a pratiche di ricongiungimento familiare, con risultati positivi per molte situazioni, che si sono concluse favorevolmente, mentre in altri casi si deve purtroppo registrare ancora una certa fatica nell'acquisire risposte e perfino semplici informazioni, per cui si rendono spesso necessari diversi solleciti.

Anche **l'Agenzia delle Entrate** è stata oggetto di vari interventi da parte dell'Ufficio, che spesso si occupa di questioni di natura fiscale e tributaria, quando queste riguardino tematiche di carattere generale per le quali si è in grado di fornire risposte agli utenti che si rivolgono al Difensore civico, senza doverli necessariamente

“dirottare” verso altre strutture, quale per esempio quella del Garante del Contribuente, cui in ogni caso vengono inviati i cittadini che presentano problematiche di più difficile approccio, in virtù del contenuto specifico delle stesse. L’Agenzia delle Entrate ha sempre fornito la propria collaborazione, anche nei casi in cui sono stati interpellati uffici estranei alla competenza territoriale: per esempio l’Agenzia delle Entrate di Trapani, che sulla base di una motivata richiesta dell’Ufficio, ha disposto lo sgravio di una cartella esattoriale. Particolarmente apprezzato è stato anche l’atteggiamento tenuto dagli uffici di Trento in occasione della segnalazione di un comportamento di presunta indisponibilità da parte di un operatore addetto allo sportello. Benché sia sempre difficile affrontare casi simili, in cui si verte in tema di comportamenti, con conseguenti interpretazioni soggettive quasi sempre viziate da mancanza di obiettività di giudizio, la direzione interpellata ha rivolto una nota di scuse al cittadino segnalante, fornendogli nell’occasione anche le informazioni di cui lamentava la mancata acquisizione a causa dei precorsi contatti non impostati, stando al tenore della sua segnalazione, alla collaborazione ed al rispetto per l’utenza.

In considerazione dell’importante ruolo rivestito, anche il **Commissariato del Governo** per la Provincia autonoma di Trento è stato ripetutamente interpellato su tematiche attinenti la residenza anagrafica, le sanzioni amministrative per violazioni al Codice della

Strada o la cittadinanza, rappresentando il Commissariato stesso un importante punto di riferimento per l'attività di difesa civica riguardante le funzioni di stretta pertinenza statale o quei settori di collegamento tra attività degli enti locali e funzioni governative centrali.

Agli uffici del Commissariato del Governo va un particolare ringraziamento per l'attenzione e la tempestività con cui sono sempre state trattate le richieste dell'Ufficio.

Si rinvia alla parte di questa relazione dedicata ai “casi da segnalare” per quanto riguarda problematiche specifiche rilevate in materia di documenti di identità e di cittadinanza.

Permane un buon rapporto di collaborazione con la società di riscossione di tributi, nella specie **Equitalia Nomos spa**, cui si è fatto spesso ricorso per segnalare casi in cui, a dispetto delle già attivate procedure di riscossione coattiva, vi era fondato motivo di ritenere che si fosse in presenza di procedimenti non corretti o per i quali, quanto meno, andava approfondita l'individuazione del soggetto da colpire con procedimento esecutivo. Alcuni casi di sanzioni amministrative elevate per presunte o reali violazioni al Codice della Strada destano perplessità, data la provenienza dei verbali, notificati per i motivi più vari a persone non responsabili dell'infrazione. In tali casi, per i quali l'ufficio si è sempre rivolto, in primo luogo, all'Ente impositore, trovando generalmente massima disponibilità a rivedere procedimenti

errati, è stato comunque importante poter contare anche sulla disponibilità degli uffici di riscossione, che di volta in volta hanno sospeso le procedure coattive in attesa dell'esito delle verifiche promosse dall'Ufficio.

Diverse pratiche sono state trattate con gli uffici periferici di **INAIL, INPDAP ed INPS**, con una certa insofferenza, ad onor del vero, da parte dei funzionari di taluno, ma anche con proficua collaborazione da parte di altri.

Sono stati destinatari di intervento anche uffici che dipendono da grosse società pubbliche di servizi: *in primis* gli uffici che dipendono da **Poste Italiane spa**, i quali, in virtù dell'importanza del servizio svolto, si trovano spesso in primo piano per quanto riguarda le valutazioni di efficienza e tempestività. Quest'anno appare doveroso rendere conto di una certa resistenza, manifestata da parte degli uffici interpellati, a rispondere agli interventi del Difensore civico. In un caso, aperto nel corso dell'anno 2010 ma conclusosi nel 2011, a fronte della richiesta dell'Ufficio di voler chiarire i termini di una questione riguardante l'estinzione di un conto corrente, la direzione contattata non ha mai fornito un riscontro. In un'altra occasione, sono stati chiesti chiarimenti in merito ad un'assicurazione sulla vita, ma il riscontro avuto non è stato esaustivo, né pertinente, tanto che si è reso necessario un ulteriore intervento.

Fra gli enti di riferimento per la trattazione di alcune questioni in materia di diritto di famiglia e diritto minorile figura il **Tribunale per i Minorenni**. Questo, non perché gli uffici giudiziari siano destinatari di intervento da parte del Difensore civico, ma perché nella Provincia Autonoma di Trento, così come in alcune Regioni italiane che hanno adottato analoga scelta organizzativa, il Difensore civico svolge anche le funzioni di Garante dei Minori, attribuitegli in virtù di specifica legge provinciale di riforma dell'Istituto. Nello svolgimento dei compiti di tutela dell'infanzia ed adolescenza l'apposito organi giudiziario funge pertanto da Ente di riferimento in relazione alla materia trattata o, anche, per eventuali segnalazioni nel caso di violazioni di diritti.

I casi da segnalare**1 – Il recupero crediti da parte dell'INPS**

Si sono avute, quest'anno, una serie di segnalazioni da parte di pensionati con redditi pensionistici minimi, che hanno chiesto all'Ufficio un intervento “*ad adiuvandum*” in conseguenza di iniziative adottate dall'Ente relativamente a recuperi pensionistici su rate pregresse pagate per importi rivelatisi poi non dovuti.

Più nello specifico, a distanza di anni dalle relative erogazioni, l'INPS ha trasmesso agli increduli pensionati apposita lettera con cui ha comunicato l'avvio della procedura per il recupero di somme pagate in eccesso, relativamente alle quali anni addietro era stato notificato il relativo provvedimento, ottemperando alle norme che dispongono tale notifica entro l'anno successivo rispetto a quello del pagamento, con possibilità, poi, di procedere al recupero entro il termine ordinario di prescrizione decennale. Il che avviene, pertanto, a distanza di anni dal provvedimento medesimo.

La procedura appare giuridicamente non contestabile, essendo adottata in osservanza di specifiche disposizioni di legge. Da questo punto di vista non si possono pertanto attribuire responsabilità di sorta agli uffici che procedono al recupero. Per questo motivo si è dovuto affrontare il non facile compito di spiegare a pensionati, che

nella specie godono di trattamenti previdenziali al limite della sopravvivenza, che il Difensore dei cittadini non può fare nulla per tali situazioni, perfettamente in linea con le norme vigenti. Ciononostante non ci si può esimere dal sollevare, almeno in questa sede, un problema di serietà di uno Stato che, senza fare contabilità preventiva ed i dovuti controlli circa la debenza delle somme erogate ad integrazione di trattamenti pensionistici al minimo, dapprima corrisponde i relativi importi e successivamente, sulla base di accertamenti postumi che sarebbe certamente auspicabile fossero fatti *ex ante*, costringe gli uffici a procedere al recupero nei confronti di persone che, si ripete, con estrema difficoltà sono in grado di restituire denaro già utilizzato per necessità primarie di vita.

2 – I ricorsi amministrativi on line: il caso trattato con l'INPS

Alcuni pensionati hanno evidenziato all'Ufficio come l'informatizzazione della P.A. rischi, in taluni casi, di tramutarsi in un peso per il cittadino, anziché in una facilitazione e, quindi, in un'opportunità.

L'INPS, per esempio, sulla base della normativa introdotta dal D.L. n. 78 del 2010, notifica ai propri utenti la comunicazione che, in caso di impugnativa di un proprio provvedimento, un eventuale

ricorso in via amministrativa andrà presentato “*esclusivamente on line*”, attraverso il portale dell’Istituto o, in alternativa, tramite i patronati e tutti gli intermediari autorizzati dall’Istituto, attraverso i servizi telematici offerti dagli stessi.

Partendo dall’ovvia considerazione che è la P.A. a doversi porre al servizio del cittadino, e non viceversa, e che dunque il mezzo telematico dovrebbe rappresentare una modalità facilitante la comunicazione e non un aggravio procedurale; ed aggiungendo altresì l’altrettanto immediata osservazione che gli utenti di un Istituto previdenziale si identificano, per lo più, con persone di età non più giovane, persone non tutte esperte di tecniche informatiche, l’imposizione di una tale modalità di ricorso suscita qualche legittima perplessità. Questo, anche se per la produzione di un ricorso *on line* non è necessario dotarsi di un computer, ma ci si può avvalere dell’ausilio di patronati o altri intermediari, così come gli uffici dell’INPS hanno osservato in sede di risposta all’intervento del Difensore civico; risposta nella quale, inoltre, si motiva il passaggio al sistema telematico in base, appunto, al D.L. n. 78 del 2010, che ha definito il predetto sistema quale “canale esclusivo” per l’inoltro delle istanze.

Invero, il Codice dell’Amministrazione digitale approvato con d.lgs. n. 82 del 2005, con riferimento alle finalità della codificazione, afferma che le amministrazioni pubbliche *assicurano la disponibilità, la gestione, l’accesso, la trasmissione, la*

*conservazione e la fruibilità dell'informazione in modalità digitale ed agiscono a tale fine utilizzando con le modalità più appropriate le tecnologie dell'informazione e della comunicazione. Con ciò conferendo una connotazione ben precisa allo strumento informatico, confermata nella parte del Codice dedicata ai "Diritti dei cittadini e delle imprese", ove testualmente si legge che: "I cittadini e le imprese hanno **diritto** a richiedere ed ottenere l'uso delle tecnologie telematiche nelle comunicazioni con le pubbliche amministrazioni...". Il D.P.R. n. 445 del 2000 sulla documentazione amministrativa afferma, inoltre, il principio per cui "Tutte le istanze e le dichiarazioni da presentare alla pubblica amministrazione o ai gestori di pubblici servizi **possono** – dunque non necessariamente devono - essere inviate anche per fax e via telematica" (art. 38). Dal che pare legittimo dedurre che l'esclusione del tradizionale canale comunicativo, rappresentato dalla formale produzione in forma cartacea di un atto o di un ricorso possa, ad avviso del Difensore civico, suscitare qualche perplessità.*

3 – Agevolazioni fiscali su spese per cani guida

Si ripropone questo argomento, già oggetto di precedenti evidenze nelle relazioni degli anni passati. Un principio di equità fiscale,

caratteristica essenziale di ogni sistema tributario, impone infatti di rinnovare il richiamo al medesimo tema, ad oggi non ancora definito attraverso gli strumenti normativi del caso.

La normativa fiscale, laddove prevede la deducibilità degli oneri relativi ai cani guida per non vedenti (nella specie, il riferimento è all'art. 15, 1° comma, lett. c) del T.U. delle imposte sui redditi, DPR 22 dicembre 1986, n. 917), non prevede analogo beneficio in favore dei disabili motori assistiti da cani guida appositamente ammaestrati.

Non essendo, la norma, in virtù della sua eccezionalità, suscettibile di applicazione analogica, come anche il Garante del Contribuente aveva a suo tempo osservato, si era segnalato il problema al competente Dipartimento presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze e, successivamente, agli stessi Parlamentari trentini atteso che, per espressa ammissione dell'ufficio ministeriale contattato, il beneficio stabilito in relazione ai cani guida per non vedenti è espressamente e tassativamente previsto da una norma il cui ambito soggettivo di applicazione non è ampliabile in via meramente interpretativa, ma implica precise valutazioni da rimettersi alla volontà dell'organo politico.

La normativa in vigore pare favorire una discriminazione nel settore delle disabilità, che potrebbe essere agevolmente risolta attraverso l'introduzione degli opportuni emendamenti. Ciò, finora, non è stato fatto, malgrado le ripetute segnalazioni di questo