

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 casi più significativi riferiti alle Amministrazioni dello Stato di cui si è occupato l'Ufficio del Difensore civico della Provincia autonoma di Trento.

Certamente quest'anno la data scelta dal legislatore nazionale per la presentazione della Relazione, il 31 marzo, si colloca a ridosso di un appuntamento estremamente importante per le Assemblee legislative da voi presiedute che non avranno modo, almeno nella loro attuale composizione, di valutare e discutere questo documento.

Tuttavia, il compito affidato a questo Ufficio dalla legge n.127/1997 supera i limiti temporali ed il naturale ricambio che caratterizza le nostre istituzioni democratiche, perché risponde all'esigenza –tipica dell'istituto dell'Ombudsman da cui il Difensore civico trae la sua origine- di riferire al Parlamento in merito ai casi di cattiva amministrazione segnalati dai cittadini in occasione dei loro rapporti con le Amministrazioni periferiche dello Stato, individuando eventualmente anche le situazioni in cui sarebbe necessario un intervento di razionalizzazione legislativa.

Naturalmente, la Relazione non si ripromette di analizzare nel dettaglio i singoli casi –che peraltro sono passati dai 153 del 2004, ai 178 dell'anno qui considerato- che vengono sinteticamente descritti nelle schede allegate; quanto ci si propone di sottoporre all'attenzione del Parlamento sono invece le situazioni nelle quali o vengono osservate diffuse manifestazioni di disagio (mi riferisco ad esempio al funzionamento di Telecom Italia) o viene rilevata la necessità di un intervento di indirizzo (mi riferisco ad esempio al

riconoscimento della cittadinanza italiana, che sembra dipendere da una discrezionalità al limite dell'arbitrio) oppure, come già accennato, appare necessario l'intervento del legislatore. Anche quest'anno osservo infatti come spesso le questioni sottoposte dal cittadino al Difensore civico provinciale siano il segnale non solo di inefficienze, lentezze o addirittura illegittimità ascrivibili all'amministrazione e circoscritte al singolo caso, bensì di più ampie rigidità ed incongruenze dell'ordinamento che non potendo essere affrontate, e risolte, direttamente dall'amministrazione adita, richiedono l'azione riformatrice e corretttrice del legislatore.

Mi permetto dunque di richiamare la vostra attenzione non solo sui dati statistici – che certamente documentano la dimensione dei nostri interventi nei confronti degli uffici periferici delle amministrazioni statali, come pure nei confronti delle articolazioni locali degli enti che definiamo, genericamente, di servizio- ma soprattutto sulle segnalate necessità di modificazione o integrazione legislativa in merito alle quali il Parlamento è chiamato a compiere una valutazione e, laddove ne condivida l'effettiva rilevanza, ad adottare le misure normative di sua competenza.

Inoltre, alla luce dell'esperienza maturata in questi anni e cioè del silenzio che purtroppo segue all'invio della Relazione (per la verità, lo scorso anno mi è stata cortesemente comunicata, e si è trattato della prima volta per questo Ufficio, l'avvenuta assegnazione della Relazione alle Commissioni permanenti Affari costituzionali di Camera e Senato), mi permetto di chiedere che venga data comunicazione, a tutti i Difensori civici regionali chiamati ad assolvere questo obbligo, dell'esito della discussione sul documento. L'attuale impossibilità di verificare se le nostre segnalazioni e le nostre analisi hanno suscitato un qualche interesse ed hanno avuto un qualche riscontro da parte dei nostri interlocutori in Parlamento, vanifica il nostro lavoro –che facilmente tende a ridursi ad un puro adempimento burocratico cui ci obbliga la legge- e

rende difficile un leale e franco confronto con le Amministrazioni dello Stato. Queste ultime, infatti, percepiscono la totale mancanza di supporto e di sostegno all'azione del Difensore civico da parte del Parlamento quale segno di debolezza, e dunque di non credibilità, dell'istituto.

Mi auguro che si possa inaugurare una nuova stagione di attenzione e di valorizzazione della Difesa civica, sia riqualificando i rapporti istituzionali con i Difensori civici regionali –interlocutori del Parlamento per scelta del Parlamento stesso-, sia elaborando una legislazione nazionale che garantisca un quadro di principi e di regole generali che assicurino finalmente ad ogni cittadino italiano la tutela garantita, per ora solo in alcune realtà territoriali, dalla Difesa civica, seguendo il significativo esempio di tutte le più avanzate democrazie europee.

Nel ringraziare di cuore le collaboratrici/il collaboratore che mi affiancano nel quotidiano impegno dell'Ufficio, confido che questo seppur piccolo contributo al miglioramento complessivo dell'attività amministrativa possa avere una qualche utilità; mi rimetto per questo alla vostra sensibilità istituzionale ed al vostro interesse per la comunità dei cittadini.

Trento, marzo 2006

LA DIFENSORE CIVICO

Donata Borgonovo Re

PAGINA BIANCA

1. Ancora casi di silenzio.

Capita ancora, purtroppo, di rilevare casi di mancata risposta alle segnalazioni o alle richieste di chiarimento inviate a talune amministrazioni dello Stato, nonostante vengano magari date cortesi rassicurazioni telefoniche in ordine al prossimo invio di un testo scritto.

Si tratta certamente di un problema diffuso a tutti i livelli territoriali, non certo circoscrivibile alle sole amministrazioni centrali e che tuttavia pare importante segnalare perché documenta la persistente difficoltà (culturale) di chi opera negli enti pubblici ad assumersi l'onere di dare spiegazioni sul proprio operato. Il dovere di risposta ad una sollecitazione esterna è vissuto con fastidio, come se si trattasse di un non desiderato ed inutile aggravio dell'ordinaria attività lavorativa.

Purtroppo, chi si ostina a non rispondere –al cittadino o allo stesso Difensore civico- non comprende che tempo prezioso viene perduto da parte di tutti i soggetti coinvolti proprio quando si deve più volte intervenire, insistere, sollecitare per ottenere una risposta che, se data in tempi ragionevoli, avrebbe potuto efficacemente concludere il caso senza inutili aggravii.

Un caso di silenzio particolarmente fastidioso è quello degli Uffici per le relazioni con il pubblico la cui ragion d'essere –almeno nella disciplina istitutiva- sta proprio nel garantire ai cittadini un punto di contatto di sicuro e facile accesso: rivolgersi via mail ad un URP (in particolare, di un Ministero) e non ricevere alcun tipo di risposta costringe ad interrogarsi sulla reale volontà dell'amministrazione di aprire spazi colloquiali con i propri cittadini. Se si attiva un indirizzo di posta elettronica, bisogna garantire che qualcuno sieda alla tastiera del computer e dia risposte tempestive ai propri interlocutori. Altrimenti, inutile parlare di e-government...

Si vorrebbe dunque sottoporre al Parlamento –ed in sede locale, al Consiglio provinciale ed ai Consigli comunali- la necessità di invitare formalmente gli uffici pubblici a garantire sempre, nei modi e nelle forme ritenuti adeguati in relazione alle circostanze, una risposta alle domande dei cittadini e, a maggior ragione, agli interventi del Difensore civico. Così da evitare gli sprechi, di tempo ed anche di denaro, che rappresentano un onere aggiuntivo, e certamente quantificabile, per l'intera comunità.

2. Problemi di funzionamento degli enti di servizio: il caso Telecom.

Numerosi sono stati i cittadini che si sono rivolti al nostro ufficio lamentando problemi di cattivo funzionamento di alcuni enti erogatori di servizi (quali ad esempio Poste e Trenitalia), con particolare riguardo alla società Telecom Italia. Nei confronti di questo soggetto, infatti, sono emersi profili di disservizio variegati che vanno dai casi di mancata inserzione nell'elenco telefonico –di privati ma anche, con inevitabili maggiori ripercussioni economiche, di strutture commerciali- alla contestazione di addebiti per prestazioni telefoniche mai richieste, dai numerosi casi di mancato intervento per lo spostamento di cavi telefonici precari o inadeguati alle ingiustificate interruzioni del servizio. La stampa locale ha frequentemente trattato i problemi vissuti dai cittadini e dagli stessi enti territoriali a seguito dei disservizi di Telecom. Basta scorrere i titoli: “Salta il collegamento telefonico. Dieci case isolate da tre settimane”; “Denuncia Telecom per violenza ed estorsione. Gli staccano la linea perché aveva contestato una bolletta”; “Il cavo Telecom da cinque anni penzola su Maso Uezi”; “Giornata di black-out telefonico per Mori”; “Frazione senza telefono per quattro giorni”; “Gli utenti si lamentano dell'anomalo comportamento di Telecom”.

Accanto alla preoccupante dimensione del fenomeno –che dovrebbe interrogare seriamente le autorità preposte al settore delle Comunicazioni-ciò che rende particolarmente difficile intervenire (e che talvolta scoraggia gli stessi cittadini a tutelare il proprio buon diritto) è innanzitutto la confusa e per nulla trasparente situazione organizzativa dell'Azienda, che invece di garantire interlocutori facilmente accessibili sul territorio provinciale o regionale di riferimento costringe il cittadino (e l'Ufficio del Difensore civico) a ricercare onerosi contatti con ‘sportelli’ sparpagliati in varie città italiane, nella speranza di contattare il funzionario competente cui inoltrare la segnalazione. Benché infatti venga utilizzato il servizio clienti del numero 187, troppo numerosi sono i casi in cui tale servizio appare assolutamente inadeguato perché incapace di dare informazioni complete ed esaurienti o di indirizzare verso gli uffici competenti

Inoltre, con sempre maggior frequenza i cittadini ci sottopongono casi di addebiti, riscontrati in bolletta, per servizi che non sono mai stati richiesti: ad esempio il servizio di segreteria telefonica o il servizio di connessione Internet. Si tratta soprattutto di persone anziane, che vengono talvolta contattate telefonicamente da operatori i quali propongono l'adozione di nuovi tipi di servizi, cui peraltro non segue mai una comunicazione scritta

che consenta al cittadino utente di manifestare in modo inequivocabile il proprio consenso o, viceversa, il proprio diniego. Ciò comporta per questi cittadini, purtroppo con frequenza, la sgradevole sorpresa di una bolletta telefonica gravata di somme connesse a prestazioni di cui non si è neppure usufruito. Ed il percorso di recupero di quanto indebitamente versato è defaticante e di esito incerto. E' interessante citare un caso: l'associazione Adiconsum, interpellata nel luglio 2005 da una ventina di utenti che avevano ricevuto bollette abnormi, ha trovato un accordo con Telecom per evitare l'improprio pagamento delle somme non dovute e per garantire il rimborso sicuro delle somme eventualmente già versate. Ma la procedura individuata restava comunque pesantemente farraginosa per gli interessati, pur sempre vittime di un disservizio altrui.

Sollecito dunque il Parlamento ad intervenire severamente e sollecitamente per introdurre norme chiare a garanzia degli utenti dei servizi di telefonia, onde evitare l'aggravarsi allarmante di una situazione che inizia a vedere coinvolta la magistratura penale cui si rivolgono cittadini esasperati dall'inaccettabile protervia dell'ente di servizio.

3. Concessione benefici a seguito di riconosciuta esposizione all'amianto

Si è verificato anche in Trentino un caso di esposizione ad amianto segnalato da quattro lavoratori di una ditta che ha cessato la propria attività a fine anni ottanta. I lavoratori si erano rivolti all'INAIL per l'applicazione del procedimento di accertamento previsto dal Ministero del lavoro e della previdenza sociale (lett. 4 aprile 1997) per i casi di aziende cessate o fallite e con datore di lavoro irreperibile, ottenendo però una dichiarazione di non accoglimento della domanda motivata dalla non possibilità "di reperire riscontri oggettivi atti a confermare il curriculum lavorativo presso la Ditta".

Interpellata dal nostro Ufficio, l'Azienda sanitaria – Unità operativa prevenzione e sicurezza negli ambienti di lavoro, ha invece predisposto una dettagliata Relazione sulle lavorazioni svolte presso la ditta cessata, ricostruendo il ciclo tecnologico utilizzato per la produzione di ferro silicio, siliciuro di calcio e ferrosilicio di magnesio, nell'ambito del quale "l'utilizzo di amianto sotto forma di pannelli, cartoni o tessuti era diffuso sia per la coibentazione dei forni che delle attrezzature sottoposte a calore o per la protezione dei lavoratori dal calore". Concludeva la Relazione che "pur in assenza di documentazione (specificata), l'esposizione ad amianto in lavorazioni quali quelle condotte dalla ditta è desumibile anche dalla letteratura tecnica che riporta l'utilizzo diffuso di amianto in cicli tecnologici di quella natura".

Per l'INAIL, tuttavia, l'impossibilità di reperire presso la ditta un preciso curriculum professionale, che consenta di individuare in modo circostanziato il periodo di effettiva esposizione all'amianto, rappresenta un insormontabile ostacolo all'accoglimento delle domande per il riconoscimento dei benefici previdenziali. Eppure, la citata comunicazione inviata nel 1997 dal Ministero del lavoro e della previdenza sociale sosteneva la necessità di esperire indagini accurate che consentissero di acquisire informazioni sostitutive, rispetto ad una documentazione ormai di impossibile reperimento, al fine di garantire l'effettiva tutela dei diritti di lavoratori esposti ad una sostanza finalmente riconosciuta, anche dal nostro ordinamento, come altamente nociva.

Lo stesso d.m.27 ottobre 2004, disciplinando la procedura preordinata alla certificazione della sussistenza e della durata dell'esposizione, invita INAIL ad avvalersi dei dati delle indagini mirate di igiene industriale, di quelli della letteratura scientifica, delle informazioni tecniche ricavabili da situazioni di lavoro con caratteristiche analoghe. Esattamente quanto rilevato dall'Azienda sanitaria nella propria Relazione. Il diniego

opposto da INAIL risulta dunque incongruo nel quadro della disciplina generale posta dall'ordinamento a tutela del lavoratore e rende a mio avviso necessario un chiaro intervento di indirizzo.

4. Concessione della cittadinanza italiana.

Un caso concreto molto curioso, che potremmo definire ‘kafkiano’ date le circostanze (due sorelle hanno richiesto la cittadinanza italiana ma, pur in presenza delle medesime condizioni per la concessione, una l’ha ottenuta, l’altra no...), ci porta a sottoporre al Parlamento il problema di quale sia l’effettiva applicazione della disciplina in materia di cittadinanza di cui alla legge 5 febbraio 1992, n.91.

Il riconoscimento della cittadinanza italiana agli stranieri viene infatti ricondotto, dall’art. 9 della citata legge, all’esistenza di una serie di requisiti -sostanzialmente riferibili alla permanenza stabile e legalmente riconosciuta sul nostro territorio- ed all’assenza di una serie di ragioni ostative puntuali -condanna per talune tipologie di reato- o soggette a valutazione caso per caso -la presenza di comprovati motivi di sicurezza-.

Ci si può dunque ragionevolmente attendere che i casi di diniego alla concessione della cittadinanza italiana siano motivati o dalla mancanza dei requisiti ‘positivi’ stabiliti dall’art. 9 o, viceversa, dalla presenza dei requisiti ‘negativi’ individuati dall’art. 6 : la legge chiede che il decreto con cui il Ministro dell’interno respinge l’istanza sia motivato e, in presenza di ragioni inerenti alla sicurezza della Repubblica, sia accompagnato da un parere conforme del Consiglio di Stato. Al di fuori di questo quadro normativo non mi pare sussistano ulteriori criteri o ragioni ostative invocabili da parte dell’autorità competente.

Se ciò è vero, allora non si comprende perché, come ad esempio avvenuto nel caso sottoposto all’attenzione dell’ufficio e sopra citato, due sorelle provenienti dal Marocco, entrambe residenti in Italia da più di dieci anni, entrambe studentesse e dunque viventi in famiglia, entrambe prive delle condizioni ostative individuate dall’art. 6 abbiano potuto ricevere un trattamento così diverso: ad una è stata concessa la cittadinanza italiana, all’altra è stata negata. Peraltro, il provvedimento di diniego è motivato, incomprensibilmente, dalla mancanza di disponibilità di autonomi mezzi di sostentamento della giovane che, in quanto studentessa, è a carico della famiglia di origine. Esattamente come la sorella, cui invece non si è contestato nulla del genere!

In attesa di ricevere una chiara risposta da parte del Ministero competente, vorrei dunque segnalare al Parlamento la necessità di individuare garanzie adeguate per una coerente e congrua applicazione della disciplina in materia di cittadinanza: non credo il

legislatore intendesse porre tale pur delicata questione alla mercé di decisioni arbitrarie. Credo piuttosto volesse fornire alle autorità amministrative criteri ispirati ai principi di ragionevolezza e di proporzionalità, per assicurare, anche in questo campo, un corretto esercizio del potere discrezionale, giungendo ad equilibrare gli interessi dei singoli con gli interessi della comunità.

5. Apertura sportello per studenti e docenti stranieri presso la Questura.

Trento ospita una Università fortemente connotata da una vocazione internazionale: studenti e docenti stranieri vi confluiscano sia per seguire i percorsi di studio ordinari, sia per intervenire a seminari, corsi brevi, masters. Accanto ai cittadini della Comunità europea, numerosi sono i cittadini extra-comunitari provenienti dal nord e dal sud del mondo: sono infatti attualmente una trentina le convenzioni bilaterali con università africane, sud americane, nord americane e asiatiche. Ciò significa che, tra studenti e docenti, ci sono all'incirca cinquecento persone straniere che ruotano sull'ateneo trentino.

Per accogliere, orientare, accompagnare questo rilevante flusso di persone la divisione Cooperazione e mobilità internazionale ha costituito un apposito ufficio, denominato *Welcome Office* (per avere un'idea più completa delle caratteristiche dell'iniziativa e del servizio offerto, si rinvia a www.unitn.it/en/internazionale/welcome_office.htm). Tale ufficio, nella sua quotidiana attività, ha rilevato e segnalato al Difensore civico la necessità di snellire e sveltire le procedure che si svolgono presso la Questura di Trento (ad esempio il rilascio del permesso di soggiorno ai *visiting professors* o i rinnovi dei permessi rilasciati agli studenti per motivi di studio), magari prevedendo una volta al mese l'apertura di uno sportello dedicato cui far trattare le questioni inerenti l'Università. La razionalizzazione di questi particolari interventi porterebbe anche ad un alleggerimento dell'attività ordinaria svolta dalla Questura nei confronti degli stranieri, attribuendo a personale specificamente formato su questi temi la gestione di quello che si potrebbe definire 'sportello Università' nel quale verrebbero incanalate tutte le problematiche omogenee.

Sarebbe certamente interessante se, aldilà del caso concreto riferito alla situazione trentina, venisse individuata una modalità organizzativa comune per tutte le sedi universitarie con forte vocazione internazionale che assicuri una soluzione ai numerosi, e di per sé non complessi, adempimenti connessi alla presenza di studenti e di docenti extra-comunitari negli atenei italiani, riducendo il sovraccarico di lavoro delle Questure ed evitando di affrontare come fossero problemi di ordine pubblico questioni invece meramente amministrative.