stato avviato dal competente Ufficio di collocamento, questo cittadino si era visto sospendere i termini del procedimento di assunzione da parte del Comune interessato che, con un brusco *dietro front* rispetto a scelte legittimamente assunte e per di più operative, sollevava davanti all'amministrazione centrale il problema della "derogabilità" rispetto al requisito della cittadinanza italiana.

Al di là della natura delle prestazioni lavorative richieste, che potrebbero essere comunque definite "esterne" alla macchina comunale, il Coordinamento dei Difensori civici regionali ha segnalato non solo l'insostenibilità di una posizione in stridente contrasto con la certezza e il riconoscimento di un diritto indiscutibile, ma il permanere di resistenze che rischiano di alimentare ambiguità e contraddizioni in un settore di crescente rilievo, in contrapposizione con la stessa giurisprudenza della Corte Costituzionale.

Di fronte ad un tema di così vaste implicazioni per il futuro del paese non è infatti tollerabile che da parte di amministrazioni pubbliche siano avanzate posizioni discriminatorie e comunque resistenze ad una evoluzione che l'ordinamento italiano ha registrato in materia di tutela delle posizione soggettive di cui risultino titolari gli extracomunitari regolarmente autorizzati al lavoro subordinato.

Merita dare atto in questa sede della adesione immediatamente espressa dal Ministero competente su una vicenda per la quale la difesa civica regionale non poteva assolutamente accettare una palese violazione di diritti e principi inoppugnabili.

Questo indirizzo della Difesa civica regionale ha trovato comunque pieno accoglimento nella chiara sentenza del Tribunale amministrativo della Liguria (sentenza n.399 del 13 aprile) con la quale si riconosce al cittadino straniero parità di trattamento e piena uguaglianza diritti rispetto ai lavoratori italiani, al punto che la preclusione fondata sul possesso della cittadinanza risulta ingiustificata.

### *4.8.3 Diritto allo studio universitario*

Anche l'anno 2000 ha visto un considerevole numero di studenti rivolgersi al Difensore civico regionale per questioni inerenti il diritto allo studio universitario, sia a causa di esclusione dalle graduatorie per le borse di studio e posto alloggio, sia per problematiche di genere diverso. Indipendentemente dall'esito delle pratiche, non sempre favorevole per gli studenti, va dato conto alle Aziende diritto allo studio universitario di avere sempre preso in considerazione quanto rappresentato dal Difensore civico, anche se non sempre è stato possibile accogliere le richieste dell'Ufficio, in presenza di normative, anche nazionali, molto rigide.

Un esempio fra tutti è il caso di uno studente che, fuori dei termini stabiliti, ha inviato all'Azienda regionale per il diritto allo studio competente per il proprio Ateneo la documentazione richiesta per l'assegnazione di borsa di studio e alloggio universitario.

In particolare, l'interessato, in prossimità della scadenza, si è trovato, per malattia debitamente certificata, nella condizione di non riuscire a provvedere alla compilazione dei dati sul reddito prodotto dal nucleo familiare di appartenenza, anche per l'assenza, nella circostanza, dei suoi genitori, unici membri occupati e in rapporto col fisco.

Reperiti gli elementi richiesti dalla specifica normativa, necessari a determinare il diritto ai benefici e ai vantaggi previsti, lo studente si è recato all'ufficio postale più prossimo alla residenza, facendo fede il timbro, per spedire, con raccomandata a.r., la domanda di partecipazione al concorso. Chiusi gli sportelli, per turno di pulizia, ciò gli è stato impossibile. Inoltrata, comunque, il giorno successivo, la domanda non è stata accolta, perché pervenuta oltre data.

Per risolvere il suo caso, l'Ufficio si è rivolto al presidente dell'Azienda per il diritto allo studio, proponendogli una disamina che non si fondasse sul rigore normativo e che, date le premesse, potesse chiudersi con una soluzione in certo modo equitativa.

Si è osservato che, pur nella obiettiva esigenza di attenersi alla disciplina, specie per ciò che attiene direttamente all'organizzazione del concorso, ovvero agli aspetti fondanti della sua procedura, su un piano strettamente giuridico, contrapponendosi interessi distinti e ragioni parimenti fondate, una riapertura dei termini per la domanda, data anche la sovranità del C.d.A., sarebbe stata una misura di giustizia, e, ad ogni modo, non avrebbe riguardato il singolo; giusto nella importante materia del diritto allo studio, avrebbe prodotto, anzi, il risultato di un novero più ampio di candidati. Peraltro, lo studente in questione, a motivo della infelice ventura, avrebbe perso l'opportunità di avvalersi dell'assistenza e del favore che la Repubblica riserva ai meritevoli.

Il presidente dell'Azienda per il diritto allo studio universitario ha comunicato la prospettata riapertura dei termini. Il caso è stato dunque risolto, grazie ad un intervento di mediazione, che è valso ad ottenere un obiettivo stabilito in Costituzione, a conferma che la difesa civica opera in concreto nella dell'incontro fra persona e Stato.

### *4.8.4 Problematiche di edilizia popolare e di alloggi*

Al Difensore civico pervengono, non solo dal capoluogo ma da tutta la regione, molte istanze relative sia alle modalità di gestione da parte dell'Ater e dei Comuni del patrimonio immobiliare (manutenzione, riscatto degli

alloggi, canoni di locazione), sia a soggetti che non riescono ad ottenere un alloggio popolare. Tali problematiche necessitano del raccordo con la rete di difesa civica territoriale (quando è presente un difensore civico nel Comune interessato), con gli Ater e con il competente servizio presso il Dipartimento regionale al quale si dà conto dell'estrema attenzione alle segnalazioni dell'ufficio.

Talora è necessario coinvolgere anche i servizi di Assistenza sociale, per segnalare situazioni di particolare difficoltà e per raccordarsi nelle possibili forme di assistenza. In questi casi, infatti, la difficoltà maggiore è garantire al cittadino un intervento efficace, ma soprattutto offrire strumenti concreti e specifici di assistenza.

Rimandando alle precedenti relazioni per l'illustrazione dettagliata delle problematiche più rilevanti, che si presentano invariate nelle diverse situazioni, si ricorda come sono diffuse soprattutto le segnalazioni di degrado del patrimonio immobiliare pubblico, con la difficoltà di individuare il proprietario dell'immobile (spesso l'immobile è di proprietà statale, ma gestito dall'Ater o dal Comune) e poi di avere certezze in merito ai tempi e alle modalità di esecuzione dell'intervento, sia a causa delle procedure necessarie per l'adozione dei provvedimenti, sia per la vetustà degli immobili che per la scarsezza dei fondi a disposizione.

In questo contesto va ricordato che ancora non è stata data attuazione alla normativa regionale che discriminava le competenze fra Ater e Comuni trasferendo a questi ultimi la gestione di tutto il patrimonio immobiliare sul proprio territorio e sciogliendo gli Ater.

Significativo il caso di una famiglia della Provincia di Firenze, che da 15 anni vive in un alloggio popolare, che presenta condizioni di non abitabilità; infatti, la camera matrimoniale, ma anche altre stanze, sono gravemente danneggiate dall'umidità.

Inutili sono state le richieste dell'istante al Comune di provvedere con lavori *ad hoc*, oppure con un nuovo alloggio. Su sollecito del Difensore civico gli uffici comunali si sono attivati per una rapida soluzione del problema.

### *4.8.5 Volontariato: problematiche in ordine alle assicurazioni dei cittadini italiani operanti all'estero.*

Troppo spesso il cittadino avverte la distanza dello Stato, quando non si sente tutelato, ed anzi s'avvede che non gli è assicurata una giustizia efficace, pronta, compensativa, tangibile.

Un caso che ha visto l'impegno dell'Ufficio, ancora sul versante – *lato sensu* – della conciliazione, e che, per la sua particolarità, anche in assenza del Difensore civico nazionale, è certamente fra i più importanti, riguarda la

richiesta d'indennizzo, ad un Ministero, per un infortunio subito da un volontario durante una missione umanitaria all'estero.

In particolare, almeno per la ricostruzione che gli atti hanno consentito, prima della partenza del contingente italiano, il Ministero ha provveduto soltanto ad una parziale copertura assicurativa dei volontari aderenti; cioè nel caso di invalidità permanente di grado superiore al 5% della totale.

Peraltro, dall'esame della polizza, è stato possibile rilevare come, anche su un piano strettamente civilistico, vi siano state alcune anomalie ove si è prescritta una deroga, non meglio definita, senza il richiamo alle disposizioni che si è inteso escludere dal contratto, nonostante l'inderogabilità di precise norme di tutela, stabilita per legge e ripresa per il tramite di provvedimenti sottordinati.

Prescindendo dal problema formale che, ad ogni buon conto, non solleva il Ministero da responsabilità, nel caso di specie l'Ufficio si è trovato di fronte alle lungaggini, agli accertamenti medico-legali e all'esigenza, dell'istante, di ricevere il giusto indennizzo per un danno certificato già nella prima fase di soccorso dopo l'incidente.

L'Ufficio si è attivato immediatamente, seguendo da vicino l'*iter* avviato con la compagnia assicuratrice. Dopo una valutazione di carattere pragmatico, l'intervento si è tradotto in una serie di contatti per verificare lo stato della pratica, presso l'agenzia locale della assicurazione a cui la sede centrale ha trasmesso il fascicolo.

C'è stata, dunque, un'assistenza forse oltre la competenza propria del Difensore civico, per due ordini di motivi. Da una parte, infatti, è coinvolta un'amministrazione centrale, la quale, per ragioni funzionali, sarà investita della definizione della pratica che sembra imminente; dall'altra, invece, il mero rapporto dell'infortunato con la compagnia privata, parrebbe configurare, in certa misura, un'ipotesi di estraneità della tutela civica.

Invero, però, è parso utile e pertinente fornire all'istante la più aperta consulenza e stabilire un canale di contatto con la parte in causa, di modo che, nelle perizie e nelle deduzioni di parte, non si creassero, di fatto, delle condizioni tali da ledere i diritti della vittima. Al riguardo, l'Ufficio è riuscito ad ottenere delle garanzie circa la regolarità del procedimento, anche ad evitare all'istante eventuali azioni giudiziarie.

Nondimeno, trattandosi di un problema più generale, per via dei numerosi infortuni di cui si è avuta notizia certa, sarà inoltrata apposita richiesta al Ministero, perché lo stesso Ministro disponga i necessari accertamenti e risponda alle richieste di indennizzo, con la sollecitudine dovuta a chi volontariamente ha messo la sua persona e la sua professionalità al servizio di una missione dello Stato.

### *4.8.6 L'assistenza ai detenuti*

Continuano a rivolgersi al Difensore civico i detenuti del carcere di Sollicciano di Firenze. I problemi lamentati non si discostano molto da quelli degli anni precedenti, in particolare la mancanza di uno spazio minimo vitale all'interno della struttura carceraria.

La domanda più comune è come possa attuarsi il diritto alla *privacy* in carcere. Naturalmente il Difensore civico non può che rispondere che oggi garantire tale diritto è impossibile considerati i numeri della detenzione. Il problema del sovraffollamento è comune a tutti gli Stati del mondo e in Italia quasi un carcere su due si trova in una situazione critica e, in alcuni casi inaccettabile, come evidenziato dal Comitato Europeo per la prevenzione della tortura in seguito alle sue inchieste.

Per tale motivo il Difensore civico insiste nei suoi contatti con gli istituti di pena sull'applicazione del nuovo regolamento di esecuzione che contiene anche norme di tutela della *privacy*, come ad esempio l'introduzione della doccia quotidiana in cella. Il regolamento contiene importanti innovazioni che una volta realizzate contribuiranno a migliorare la qualità della vita nelle carceri.

In questo senso si è mosso infatti l'Ufficio di fronte all'istanza di un gruppo di detenuti i quali denunciavano alcune gravi carenze di carattere igienico-sanitario. Uno dei punti segnalati riguardava appunto l'uso delle docce, l'esistenza di quattro docce, due soltanto funzionanti, per settanta persone.

Altro aspetto in discussione l'igiene e la pulizia dei locali, muffe sui muri, cumuli di rifiuti, presenza di insetti e animali nelle celle. Sono stati chiesti chiarimenti al Direttore del carcere sulla effettiva situazione dell'istituto e sui programmi dell'amministrazione penitenziaria in proposito, anche alla luce delle nuove competenze attribuite alle Regioni in materia di medicina penitenziaria, tra cui quella preventiva.

La Direzione del carcere è stata invitata ad attivare i lavori di adeguamento, proprio per evitare che le norme contenute nel nuovo regolamento rimangano lettera morta. E' stata informata anche la Asl di competenza. Un primo rapido riscontro è pervenuto dalla Direzione del carcere che ha inviato una nota di risposta in cui spiega quali interventi stanno per essere attivati all'interno dell'Istituto penitenziario, al fine di rendere effettive le innovazioni introdotte dal regolamento. La Direzione fa presente come non sia facile superare la difficile situazione in cui versa l'istituto, ma l'Ufficio non può non rimarcare che le difficoltà non possono costituire un freno per le necessarie riforme.

### *4.8.7 Danni alle colture da fauna selvatica.*

La Lr. 3/94, all'art. 47 prevede il parziale risarcimento e la prevenzione dei danni all'agricoltura dalla fauna selvatica.

L'Ufficio è intervenuto a seguito dell'istanza, che ci è stata presentata da un cittadino per danni da selvaggina alle colture agricole di sua proprietà.

I danni causati da fauna selvatica alle produzioni agricole costituiscono una causa di conflitto fra mondo agricolo e venatorio e la stima della perdita di raccolto, in seguito a danni causati nelle zone dove soprattutto sono diffusi gli ungulati selvatici, è un'operazione complessa.

La stima deve essere un'approssimazione più vicina possibile alla realtà; in caso di danni molto ingenti i metodi di valutazione di essi sono molto laboriosi.

Nel caso specifico, l'istante lamentava che la stima dei danni, effettuata dai tecnici della Provincia e dell'A.T.C., fosse di gran lunga inferiore a quanto da lui richiesto.

L'intervento del Difensore civico è servito a mediare tra i soggetti al fine di risolvere la questione in via stragiudiziale ed ha avuto successo.

### *4.8.8 Contributi comunitari alle piccole imprese*

Un caso ha riguardato la revoca di un contributo regionale ad un piccola impresa per un progetto rientrante in un programma di iniziativa comunitaria. L'istante ritenendo di aver subito ingiustamente il provvedimento di revoca si è infatti rivolto al Difensore civico per presentare il caso.

Mentre infatti il contributo gli veniva revocato con la motivazione fondamentale che egli non aveva rispettato quanto previsto nella convenzione firmata con regione Toscana, e cioè l'obbligo di presentare il prodotto finito entro i termini stabiliti, l'istante invocava l'illegittimità di un tale provvedimento, asserendo che non gli era mai stata data la possibilità concreta di presentare il suo prodotto, che asseriva essere già pronto. Egli sosteneva che, ingiustamente, e senza previa contestazione degli addebiti, così come previsto in convenzione, gli era stata notificata la revoca, e non gli erano state corrisposte le spese sostenute.

Ad una attenta analisi dell'intera questione emergeva la constatazione di una serie di equivoci che avevano portato ad errori ed imprecisioni da entrambe le parti; per tale motivo il Difensore civico ha ritenuto opportuno procedere ad un confronto tra le parti e tentare una conciliazione.

La mediazione è parsa infatti l'unica via per condurre l'amministrazione a ripensare un provvedimento così drastico, assunto a fronte di un

comportamento non del tutto legittimo, ma senza dubbio affrettatamente, una via più rapida e meno dispendiosa del formale ricorso al Tar.

Il sistema si è rivelato efficace e piuttosto soddisfacente; l'incontro ha infatti portato ad una sospensione del provvedimento di revoca, nonché, in seguito, alla possibilità per l'imprenditore di mostrare il prodotto, alla cui verifica è stato quindi condizionata la concessione del contributo, contributo in seguito concesso, con piena soddisfazione dell'istante.

### *4.8.9 Commercio: una norma ambigua.*

Fra le numerose pratiche relative al commercio, soprattutto in materia di fiere e mercati, ci limitiamo a segnalare il seguente caso per la sua particolare complessità.

Nonostante l'unitarietà dell'apparato normativo, spesso il giurista si trova di fronte a lacune *intrasistematiche* o *extrasistematiche*. Il Difensore civico, all'occorrenza, per le proprie competenze, propone delle soluzioni che, a vario titolo, si pongono nella direzione del *superamento*. Ciò significa che la complessità della realtà e, per quanto ci riguarda, l'architettura del rapporto pubblico-privato, impongono, in certo senso, un confronto costante con la cd. *giusta norma*, di guisa che il suo destinatario, ove possibile, non abbia a subire dei danni dall'esigenza di organizzazione e tenuta del sistema.

Un caso alquanto interessante, in questa prospettiva, ha riguardato la sanzione amministrativa per imputata violazione dell'art. 26 comma 5 Dlgs 114/98. Si è trattato del trasferimento della proprietà, per atto fra vivi, di un esercizio di vendita al dettaglio di " generi alimentari ".

All'acquirente è stata contestata la violazione di omessa comunicazione al Comune rispetto all'inizio dell'attività. All'alienante, invece, nel verbale di accertamento, è stata obiettata la ritardata comunicazione di cessazione attività.

Ora, l'art. 7 del Dlgs 114/98 stabilisce che "'apertura, il trasferimento di sede e l'ampliamento della superficie [...] di un esercizio di vicinato sono soggetti a previa comunicazione al Comune competente per territorio e possono essere effettuati decorsi trenta giorni dal ricevimento della comunicazione". Di seguito è contemplato articolatamente quanto l'interessato deve dichiarare nella stessa comunicazione.

Il comma 2 dell'art. 25 vuole "soggette a previa comunicazione al Comune competente per territorio il trasferimento della proprietà o della gestione dell'attività", comprendendo *in idem* il trasferimento di sede e l'ampliamento della superficie degli esercizi entro i limiti di cui all'art. 4, comma 1, lettera d). Il comma 5 dell'art. 26, in ultimo, richiede la mera comunicazione nel caso di " trasferimento della gestione o della proprietà

per atto tra vivi o per causa di morte " e per la cessazione dell'attività di determinati esercizi, fra i quali quelli di vicinato, sì denominati dalla stessa fonte.

In tali ipotesi "si applicano le disposizioni di cui ai commi 1 e 2 dell'articolo 7". Il problema, in ordine all'obbligo di comunicazione al Comune competente per territorio, è di natura ermeneutica, dovendosi sceverare la volontà del legislatore in relazione alle diverse fattispecie.

Nel caso esaminato, poi risolto positivamente, ci si è trovati innanzi ad un trasferimento di proprietà, cui ha fatto seguito soltanto la modificazione soggettiva del titolare, senza alcuna modificazione in ordine all'azienda commerciale. Pertanto, non vi è stata una nuova apertura. Il Ministero dell'Industria, con propria circolare, n. 3467/C del 28 maggio 1999, ha chiarito che, in questa fattispecie, è dovuta la mera comunicazione al Comune, senza l'attesa del termine di trenta giorni, prima dell'inizio dell'attività, dal ricevimento della medesima.

Nella stessa circolare, l'obbligo di mera comunicazione, nel caso dei trasferimento della proprietà, è stato motivato deducendo che l'attesa del termine di trenta giorni confliggerebbe con evidenti ragioni di continuità economica.

Invero, si è rilevato, che la lettera delle disposizioni menzionate genera una involontaria commistione, prescrivendosi la previa comunicazione e il decorso di trenta giorni per l'apertura, il trasferimento di sede e l'ampliamento della superficie (art. 7), la sola comunicazione nel caso di trasferimento della gestione o della proprietà per atto fra vivi nonché nel caso di cessazione dell'attività (art. 26, comma 5), e rinviandosi alle disposizioni di cui ai commi 1 e 2 dell'art. 7 con la formula "nel caso di cui al presente comma", che darebbe ad intendere applicabili tanto nella sola ipotesi di cessazione quanto nelle distinte ipotesi di trasferimento e di cessazione.

Si è osservato, al Sindaco del Comune in cui è stata accertata la violazione, che l'interpretazione del Ministero dell'Industria è obiettivamente ragionevole e preferibile. Dunque, si è ritenuto non sanzionabile l'alienante, non avendo egli cessato l'attività ed avendo comunicato, invece, il trasferimento, in ordine al quale, accettando l'interpretazione ministeriale, non si prevedono termini.

Del pari, per la *ratio* esposta, all'acquirente non doveva essere applicata la sanzione per violazione del comma 5 dell'art. 26. Invitato a riconsiderare il caso, il Sindaco ha risposto disponendo l'annullamento di entrambe le sanzioni, poiché quanto contestato non costituisce violazione della disposizione del comma testé menzionato.

### *4.8.10 Consorzi di bonifica*

Numerosi cittadini si sono rivolti al Difensore civico per lamentare i presupposti ed i termini del contributo obbligatorio per i Consorzi di bonifica a carico dei consorziati.

Nella maggior parte dei casi le istanze hanno avuto ad oggetto la denuncia della scarsa *utilitas,* e cioè il vantaggio di tipo fondiario che dovrebbe essere strettamente incidente sull'immobile stesso, senza che sia influente il tipo di destinazione agricola ed extra agricola del bene.

Altre questioni sono state quelle relative all'importo da versare ed in particolare al metodo con cui si ripartisce tale onere.

Alcuni cittadini lamentano di aver ricevuto avvisi di pagamento per appartamenti non più di loro proprietà da alcuni anni.

Ciò accade in quanto l'iscrizione a ruolo dei consorziati è regolata dal. R.D. 8/5/1904 n. 368, che impone di esaminare i libri catastali, non sempre aggiornati.

Anche per tali problemi la forma di contribuzione non dovrebbe essere più legata alla rendita fondiaria, ma collegando la contribuzione alla fiscalità generale.

Sempre in materia di competenza impositiva, alcuni istanti hanno sottolineato come, ingiustamente, possono anche scaturire casi di doppia imposizione. Ad esempio, nel caso di fabbricati ricadenti in centri urbani serviti sia da pubbliche fognature sia inclusi nel comprensorio consortile, a distanza di tempo dall'esecuzione dell'opera pubblica di bonifica. In questi casi, infatti, si è verificata una duplicazione degli oneri, cioè tassa di scolo e tassa fognatura, imposti per il medesimo titolo.

Il tutto, poi, è aggravato dalla difficoltà di confrontarsi con i Consorzi stessi, difficoltà che abbiamo avuto modo di accertare direttamente, in particolar modo con il Consorzio della Val di Cornia. Una situazione non di poco conto, ove si pensi che, in caso di contestazione da parte del pagamento del tributo, non sarà il proprietario a dover dimostrare l'assenza dello specifico beneficio dipendente dalla bonifica, ma dovrà al contrario essere provato dal Consorzio, come esplicitato dalla Corte di Cassazione (Cass. Sez. Un., 14 ottobre 1996, n. 8960).

L'Ufficio ha riscontrato invece un buon livello di cooperazione della Commissione agricoltura del Consiglio regionale, alla quale sono state anche riferite le istanze di maggior rilievo, sottolineando l'importanza di un nuovo progetto di legge, che vada a ridisegnare e coordinare tra loro le competenze dei vari soggetti che operano in materia.

### *4.8.11 Bollo auto*

Numerose istanze, sono state presentate al Difensore civico in materia di bollo auto. I casi più frequenti sono stati certamente quelli in cui veniva richiesto un intervento dell'Ufficio perché, alla legittima domanda di rimborso, l'istante aveva riscontrato tempi di attesa troppo lunghi.

Sempre in questa materia, abbiamo avuto modo di approfondire un altro aspetto interessante, a proposito di un cittadino che, in virtù della L. 449/97, avrebbe dovuto beneficiare dell'esenzione dal pagamento del bollo auto in quanto soggetto con impedite capacità motorie, ma che presentando in ritardo la domanda, ne ha avuto diritto solo per l'anno successivo.

La nostra riflessione è che, in vista anche dell'entrata in vigore della recente L. 342/00, che estende i benefici per l'esenzione dalle tasse automobilistiche a sordomuti e non vedenti, troppo spesso i mezzi di pubblicità utilizzati non sono in grado di mettere tempestivamente a conoscenza i cittadini di nuove disposizioni in materia legislativa. Un elemento che rischia proprio di penalizzare le componenti più deboli. L'Ufficio ha rappresentato questo elemento alle autorità competenti, sensibilizzando le medesime ad una maggiore comunicazione in una materia che presenta numerose occasioni di contenzioso ed è uno dei momenti più tipici di conflitto con la pubblica amministrazione.

### *4.8.12 Imposta Comunale sugli Immobili (Ici)*

La problematica sollevata dai residenti nei Comuni della Toscana, e fatta propria da questo Ufficio in quanto di carattere generale, concernente l'applicazione dell'Ici, è stata essenzialmente quella, conseguente all'attribuzione agli immobili della nuova – o meglio, definitiva – rendita catastale, accertata dall'ufficio del territorio e sostituita alla rendita dichiarata o presunta, della comunicazione al contribuente dell'avvenuto accertamento, con la conseguente applicazione della maggiore imposta dovuta (nella grande maggioranza dei casi infatti la rendita definitiva era maggiore della presunta) e della sanzione e interessi.

Per ciò che riguarda l'accertamento della maggiore imposta dovuta in forza dell'attribuzione di rendita catastale definitiva, non era in discussione che essa retroagisse a far tempo dalla dichiarazione, e comunque dall'anno 1993, nel quale l'Ici è stata introdotta. La *ratio* risiede nella circostanza che l'immobile di riferimento, al quale la rendita presunta si riferiva, aveva, al momento della dichiarazione, le medesime caratteristiche che hanno portato all'attribuzione della rendita definitiva.

Se per l'applicazione della maggiore imposta dovuta, risultante dagli avvisi di liquidazione notificati ai contribuenti, non c'è stata discussione, lo

stesso non può dirsi della sanzione per denuncia difforme e degli interessi per ritardato pagamento, parti integranti degli stessi avvisi di accertamento, notificati sia negli ultimi mesi del '99 che nei primi mesi del 2000.

La data della notifica si è rivelata importante per avere la legge finanziaria 2000 (L. 488/00) introdotto finalmente(al comma 11 dell'art.30) la regola della comunicazione a mezzo di raccomandata con ricevuta di ritorno della nuova rendita catastale, e l'applicabilità della sanzione e degli interessi unicamente a far tempo da tale comunicazione dell'attribuzione della nuova rendita. Ciò, per le rendite comunicate successivamente al 1° gennaio 2000, con disposizione non retroattiva.

Una circolare del Ministero delle Finanze, successiva alla finanziaria, stabilì che la sanzione, in applicazione del principio del *favor rei,* non avrebbe dovuto essere applicata neanche per le nuove rendite comunicate anteriormente a tale data, essendo che, spesso, si erano verificati ritardi nell'attribuzione da parte degli stessi uffici del territorio.

Riguardo all'addebito degli interessi, la disciplina ex art.11 comma 1 del Dlgs 504/92 già stabiliva il principio della comunicazione della nuova rendita quale momento di decorrenza degli interessi. Tuttavia, nella grande maggioranza dei casi, la comunicazione non si era verificata neppure mediante affissione nell'albo pretorio comunale (come era stato previsto che avrebbe dovuto avvenire da varie indicazioni ministeriali). Nonostante ciò, è stato ritenuto applicabile l'importo degli interessi sulla maggiore imposta per gli avvisi di liquidazione notifcati anteriormente al 1° gennaio 2000.

Per concludere, si segnala la novità enunciata con la finanziaria 2001 e la circolare del Ministero delle Finanze n. 4/F del 13 marzo 2001, esplicativa delle disposizioni in tema di Ici. La normativa dispone che, a partire dal 1° gennaio 2000, fino alla notifica al contribuente (mediante raccomandata a.r.) della nuova rendita catastale in attribuzione o modifica della rendita precedente, il Comune non possa richiedere nemmeno l'imposta consistente nella differenza tra quanto versato e quanto dovuto in base alla rendita attribuita (c. d. maggiore imposta): il legislatore, in adesione ai principi generali dell'ordinamento, primo fra tutti quello della certezza del diritto e della buona fede, ha cioè posto quale requisito per la rilevanza giuridica – o meglio, esistenza - degli atti attributivi o modificativi delle rendite catastali, la loro notifica rituale al contribuente.

Di conseguenza, poiché fino alla notifica non sussiste alcun recupero d'imposta su cui calcolarli, non sono dovuti gli interessi. Non è dovuta la sanzione, poiché nessuna violazione può essere imputata al contribuente che abbia versato il tributo in base a quanto dichiarato.

### *4.8.13 Altre problematiche specifiche nei confronti degli uffici periferici dello stato*

Ancora una volta nei rapporti con le amministrazioni periferiche dello Stato occorre registrare un'estrema eterogeneità di questioni proposte: dalle lamentele riguardanti i ritardi nei rimborsi Irpef e le disfunzioni degli uffici delle imposte dirette, degli uffici tecnici erariali e degli uffici del Demanio, ai problemi con l'Inps, con L'Inpdap, fino alle lamentele nei confronti dei Provveditorati agli studi.

Alcune questioni concernono problemi con il Dipartimento del Tesoro, con l'Ispettorato Compartimentale dei Monopoli di Stato, con l'Anas e l'Ente nazionale per la strade, con il Ministero del Lavoro e della Previdenza sociale, l'Università, la Biblioteca Nazionale di Firenze, gli uffici distrettuali delle miniere dipendenti dal Ministero dell'Industria, gli uffici postali, gli uffici della Motorizzazione e, anche se fuori competenza, il Ministero della Difesa.

In generale è possibile rilevare, a conferma delle indicazioni evidenziate negli anni precedenti, che laddove si è riusciti ad instaurare rapporti di collaborazione, questi si sono ulteriormente consolidati, consentendo di poter operare in termini meno formali e di ottenere soluzioni in tempi veramente apprezzabili.

Occorre inoltre registrare alcune tendenze nel comportamento degli utenti: coloro che già in precedenza hanno chiesto l'aiuto del Difensore civico, maturata la convinzione di non dover sopportare l'inefficienza e le disfunzioni della pubblica amministrazione, chiedono nuovi interventi (o talvolta anche semplici pareri in questioni magari non di competenza), ritenendo che l'Ufficio sia l'unica via per ottenere soluzioni in tempi rapidi, ma soprattutto un coinvolgimento dell'amministrazione interessata affinché questa operi nel rispetto e al servizio dei cittadini.

Infine è da registrare come sempre maggiori siano le richieste nei confronti delle strutture centrali, come ad esempio il Dipartimento della funzione pubblica, il Ministero dei beni culturali e ambientali o l'Agea: questi ancora raramente si adoperano per la risoluzione delle questioni proposte; tuttavia, laddove si è riusciti ad evidenziare la necessità di collaborare, si ottengono riscontri soddisfacenti. A titolo esemplificativo si riportano di seguito alcune situazioni più diffuse.

a) Inps

Le istanze dei cittadini circa i problemi insorti con l'Istituto nazionale della previdenza sociale sono piuttosto vari: spesso si tratta di proteste contro l'applicazione di sanzioni per il mancato pagamento dei contributi che in realtà sono stati versati, altre volte le lamentele riguardano alcune

disfunzioni che hanno portato gli interessati ad attese di molti anni per riscuotere quanto spettava loro di diritto. È il caso di alcuni eredi che, in seguito al decesso del padre, hanno chiesto la riscossione delle rate maturate e non riscosse dal padre defunto, ma il procedimento inerente la loro pratica è rimasto inconcluso per alcuni anni a causa di un problema di natura tecnica, il sistema informatico centrale non era in grado di gestire pratiche con più di cinque eredi.

L'intervento del Difensore civico che ha sollecitato gli uffici periferici perché fosse fatta pressione presso la sede centrale, ha fatto si che venisse velocizzata la procedura per modificare il programma, permettendo così agli istanti di poter riscuotere gli arretrati.

Un altro caso simile ha visto protagonista un cittadino che per otto anni ha atteso la riscossione di alcune mensilità maturate dalla moglie defunta, senza riuscire mai ad ottenere informazioni precise sulla sua pratica. Per risolvere questo caso è bastata una lettera del Difensore civico il quale, facendo presente la questione e chiedendo chiarimenti sulle cause di un così eccessivo ritardo, ha ottenuto con effetto immediato la conclusione di un procedimento che non era mai stato portato a termine a causa di un errore.

b) Inpdap

Numerose sono le questioni prospettate nei confronti dell'Inpdap: molte di queste hanno per oggetto il ritardo nella liquidazione della pensione definitiva, da imputare in diverse occasioni al fatto che i fascicoli non sono stati trasmessi a livello locale e si trovano ancora presso la sede di Roma. Ciò ha portato l'Ufficio del Difensore civico a dover intervenire spesso nei confronti della sede centrale per sollecitare la trasmissione del fascicolo, il suo completamento o in taluni casi anche la ricostruzione.

In altri casi sono stati lamentati errori nell'attribuzione del trattamento di fine rapporto, è il caso di un insegnante che ha visto sottrarsi un anno di servizio, ma i contatti con l'Inpdap hanno avuto ad oggetto anche la gestione del patrimonio abitativo, le lamentele sulla cattiva manutenzione, la mancata messa a norma degli impianti elettrici.

In molti casi, l'Ufficio è comunque riuscito ad allacciare rapporti di fattiva collaborazione, velocizzando la conclusione delle pratiche in tempi apprezzabili, tanto che da parte di alcuni uffici provinciali è stato suggerito all'utente di rivolgersi al Difensore civico nel suo interesse. Complessivamente si può affermare che i rapporti con tale Istituto sono soddisfacenti.

c) L'amministrazione finanziaria

Gran parte dei casi aventi ad oggetto l'imposta sul reddito delle persone fisiche riguardano le lamentele dei cittadini circa i ritardi dei rimborsi e

l'Ufficio si adopera a individuare la causa del ritardo e sollecitare, ove l'istanza sia fondata, la definizione della pratica.

Questi interventi hanno avuto per la maggior parte esito positivo. Spesso però si tratta solo di informare l'istante sui tempi tecnici necessari all'amministrazione finanziaria per effettuare il rimborso.

Un caso piuttosto emblematico riguardante i rapporti con il Ministero delle Finanze è quello di alcuni cittadini che si sono rivolti all'Ufficio del Difensore civico nella speranza di porre fine ad una vicenda che si trascina ormai da trent'anni. Gli istanti infatti, a causa di un errore di valutazione, furono costretti a pagare l'imposta di registro non dovuta. Da allora, nonostante ben cinque giudizi si siano conclusi con esito favorevole per gli istanti, e contro l'ultima sentenza favorevole l'Ufficio del Registro non abbia presentato appello, gli interessati, chiesto il rimborso dell'imposta pagata e non dovuta, non sono riusciti ad ottenerlo.

La singolarità della vicenda sta infatti nelle difficoltà che si sono presentate sul piano pratico, in quanto il programma informatico, tramite il quale vengono effettuati i rimborsi, rimane bloccato perché programmato per rimborsi a partire dalle pratiche del 1973. L'amministrazione si è quindi trovata in difficoltà nel dover effettuare un rimborso risalente ad un periodo precedente. Gli uffici periferici competenti ritengono che un possibile rimedio possa essere quello di procedere manualmente, ma in questo caso si presenta il problema dell'autorizzazione e di un apposito accreditamento di fondi da parte dell'Amministrazione centrale. Di tale vicenda, oltre al normale *iter* seguito dal Difensore civico nei confronti degli uffici periferici è stato investito anche il Ministro, dato il carattere generale della questione.

Si riporta infine il caso di un cittadino che, avendo pagato due volte la tassa automobilistica, non era riuscito ad ottenerne il rimborso in quanto non era stato identificato con certezza il soggetto deputato ad effettuarlo. L'istanza veniva infatti rinviata ormai da anni tra l'Ufficio finanze e tributi della Regione e la Direzione regionale delle Entrate per la Toscana, i quali sostenevano entrambi di non essere competenti all rimborso. Dopo l'intervento del Difensore civico, la Direzione regionale delle Entrate ha confermato la propria competenza, trattandosi di tasse riservate all'Erario, provvedendo per il rimborso.

### *4.8.14 L'informazione all'utenza nei procedimenti complessi.*

Spesso le valutazioni di carattere tecnico, per la loro complessità, richiedono, da un lato, indagini specifiche e ripetute, dall'altro, necessitano di particolari procedimenti che investono competenze differenti, talvolta sovrapposte e complementari, attraverso una serie di organi ed apparati – agenzie regionali, aziende sanitarie, uffici comunali, ma anche uffici

periferici dello Stato – la cui attività, specie consultiva, consente la tutela di interessi pubblici, anche in presenza di diritti e interessi di diritto privato.

Quando l'Ufficio si è trovato dinanzi a procedimenti del genere si è trattato di verificare la conformità alle norme e le condizioni di equilibrio fra efficienza e buon andamento della pubblica amministrazione, determinato per legge e regolamenti esecutivi. In questi casi l'Ufficio assolve più ad una funzione di informazione e consulenza, a salvaguardia di rilevanti interessi pubblici e diritti costituzionalmente riconosciuti.

A riguardo,meritano di essere richiamati alcuni casi significativi.

Una Prefettura, chiamata ad esprimersi per il rilascio della licenza ai fini dell'apertura di un'attività di investigazioni private, non ha risposto nel termine previsto di centottanta giorni dall'inoltro della relativa istanza.

L'Ufficio è stato interpellato in ordine alla possibilità di iniziare l'attività con la mera dichiarazione del titolare, poiché, a suo avviso, il silenzio dell'Amministrazione doveva intendersi quale assenso non partecipato. L'istante in effetti cercava ulteriori conferme circa la giustezza della propria interpretazione.

L'esame della fattispecie e della normativa di riferimento ha condotto, a conclusioni del tutto opposte e cioè che, senza l'espressa autorizzazione prefettizia, non avrebbe potuto cominciare l'attività. Anche quando i regolamenti esecutivi di leggi ordinarie prevedono dei termini, rispetto a procedimenti tipizzati, non si può affatto dedurre il cd. *silenzio assenso*.

In questo modo le informazioni fornite dall'Ufficio hanno consentito all'interessato di evitare le conseguenze che l'illegittimo inizio dell'attività avrebbe prodotto a suo carico.

Un caso diverso ha portato l'Ufficio a chiedere ad un'Amministrazione comunale delle perizie più idonee in ordine ad un esposto che lamentava lo scorrimento di acque maleodoranti in prossimità di una civile abitazione. In effetti le risposte degli organi tecnici non apparivano esaustive, come quelle dell'Ufficio Igiene e della competente Usl che avanzavano l'impossibilità di intervenire in mancanza di adeguati strumenti.

L'intervento dell'Ufficio sugli organi delle amministrazioni interessate ha consentito di acquisire tutti i pareri necessari, ponendo quindi rimedio all'*iter* di un procedimento e di una informazione quali presupposti per la tutela degli interessi lamentati..

Più articolato si è presentato il caso dell'apertura di un ristorante al piano superiore di un immobile abitato, in quanto richiamava varie e diverse competenze, sotto due profili: uno attinente alla specifica attività commerciale, a motivo della natura dell'edificio e dell'ubicazione del predetto esercizio, e in primo luogo dell'obbligo di garantire la sicurezza statica della struttura a fronte di inevitabili sollecitazioni; l'altro, invece,

concernente l'*iter* amministrativo relativo ai lavori di straordinaria manutenzione per la costruzione di un nuovo solaio.

Più dettagliatamente, l'autorizzazione dell'Ufficio Urbanistica all'esecuzione delle opere menzionate veniva revocata, con ordinanza dello stesso ufficio, a seguito di ulteriore diverso parere dell'Usl. Con successivo identico atto, l'Ufficio Urbanistica consentiva la ripresa dei lavori.

L'Ufficio è intervenuto facendo presente che, a ben vedere, il complesso dei lavori era finalizzato al mutamento della destinazione d'uso, precisando che lo stesso è ammissibile in ambito di ristrutturazione ove le varianti ammesse siano compatibili con l'edificio conservato. Nel caso particolare, essendosi avuta una modifica di destinazione d'uso dell'intero appartamento, ovvero di parte considerevole, l'intervento *de quo* non era assentibile con denuncia di inizio attività. Tale strumento, infatti, è precluso se l'immobile è situato in zona omogenea A e si modifichi la sua destinazione d'uso (*cfr.* art. 11 L. 135/97).

Il Sindaco, l'Assessore alle attività produttive, il Responsabile dell'Ufficio Urbanistica, il Genio Civile, l'Usl, l'Arpat e il titolare dell'impresa sono stati perciò invitati ad una valutazione più ampia, anche sulla scorta dei problemi derivanti dalla disciplina del diritto civile.

A tutela dell'istante, proprietario dell'immobile posto al piano inferiore, sul punto, in un secondo intervento, si è fatto richiamo alle immissioni moleste, considerando che il danneggiato può chiedere, con azione di manutenzione del possesso (1170 c.), il riconoscimento del diritto al godimento pieno ed esclusivo del bene leso. In tal caso, è sufficiente l'esistenza di immissioni superiori alla normale tollerabilità, da accertare anche con il ricorso alla competente autorità comunale; se il diritto azionato è quello della salute, la tutela urgente è assicurata dallo strumento cautelare previsto dall'art. 700 c.p.c. Nel caso di procedimento giudiziario, l'accertata immissione comporta il risarcimento del danno e la determinazione di provvedimenti a carattere inibitorio, finalizzati ad evitare il protrarsi dell'evento lesivo.

Anche in questa vicenda l'intervento del Difensore civico in un procedimento complesso ha consentito una serie di analisi, di valutazioni e di informazioni a tutte le parti interessate volte ad un giusto equilibrio fra interesse pubblico e iniziativa privata. In definitiva i casi sopra riportati testimoniano come anche l'impegno indiretto dell'Ufficio, qualificabile come attività di ricerca e di consulenza, consenta strumenti di tutela capaci di richiamare le responsabilità dei poteri pubblici.

Sotto questo profilo siamo di fronte ad un impegno crescente dell'Ufficio che interessa centinaia di casi e che dimostra la notevole complessità e qualità delle nuove domande, anche per il rilevante intreccio delle