

puntare su esso, potenziandone l'estensione e assicurando una maggiore fruizione da parte dei cittadini.

2.8.4 *Trasporti*

Nel campo dei trasporti, si registra la tendenza degli utenti del trasporto ferroviario ad avanzare reclami informali, sintomatico di una sfiducia degli utenti nella possibilità di un rimedio.

Per quanto riguarda i disservizi ferroviari, alcuni episodi necessiterebbero di un vero e proprio risarcimento ai viaggiatori, e non di un simbolico indennizzo (un'ora di ritardo comporta al lavoratore la perdita di svariati euro, a fronte di un rimborso, solo eventuale, di pochi centesimi). Si versa, in tal caso, nell'ambito del cd. danno esistenziale. Secondo questo nuovo orientamento giurisprudenziale, la responsabilità civile del Gestore per i danni derivanti al passeggero da un ritardo, non è limitata al solo costo del biglietto ma può, ad es. riguardare anche *chances* lavorative mancate e perdita della serenità personale. Anche alla luce di tale tendenza in atto, il Difensore civico fin dal 2005 ha suggerito a più riprese la previsione di una procedura conciliativa tesa appunto alla risoluzione dei casi più spinosi, offrendo la disponibilità a collaborare alla gestione di tale procedura. Anche nel 2010, si è intervenuti per chiedere il riconoscimento del diritto al risarcimento. A titolo esemplificativo, in una occasione è stato preso spunto da una notizia di stampa. Da essa, si ricava un principio: a seguito di un pur grave disservizio le FS si limitano a chiedere scusa, chiudendo in tal modo la questione: nella fattispecie, un insegnante disabile in carrozzina avrebbe dovuto partecipare a un Meeting sui diritti umani, ma a causa del guasto all'ascensore ha dovuto attendere in stazione la fine della manifestazione e fare ritorno a casa. È apparso evidente lo squilibrio nei rapporti tra utente e Gestore, giacché al primo non è stato accordato alcun indennizzo, in contrasto con ciò che accade in ogni rapporto caratterizzato da uguali diritti. D'altro canto invece se un viaggiatore, ad esempio, dimentica di obliterare il biglietto incorre in una sanzione, mentre se l'ascensore guasto manda all'aria una giornata di svago o di lavoro non ci si può ragionevolmente che aspettare delle scuse. Episodi del genere dovrebbero invece indurre a prevedere l'introduzione di una sanzione per il Gestore in favore dell'utente penalizzato, anche alla luce di quelli che sono i principi sanciti nella Carta dei servizi, diversamente privi di alcun senso e anzi, irritanti.

Si torna ad evidenziare anche, per quanto attiene l'aspetto infrastrutturale, il problema della Galleria di San Donato che attiene una linea di importanza nazionale quale l'Alta Velocità Firenze Roma, della quale più volte si è occupata la stampa, avanzando dubbi e perplessità sugli *standards* di sicurezza della

galleria. Se il problema ha un rilievo nazionale, poiché sulla linea transitano i treni ad Alta Velocità, i disagi in cui sono occorsi i viaggiatori hanno sempre riguardato i pendolari di quei treni regionali, spesso particolarmente affollati (molti pendolari utilizzano la prima stazione di sosta, quella di Figline, come interscambio treno auto o trasporto su gomma) che in più di un'occasione si sono trovati fermi nella galleria per periodi lunghi; si ricorda che già nell'agosto 2005 un treno restò fermo in galleria per oltre mezz'ora con l'impianto di condizionamento spento provocando disagi e malori e che la situazione si è ripetuta nell'agosto 2010 e da ultimo il 27 dicembre 2010 con un treno interregionale fermo per più di tre ore in galleria. Il Difensore civico è intervenuto d'ufficio, anche su segnalazione della difesa civica locale, per ora senza alcun riscontro, anche in merito al piano di sicurezza in essere se nella galleria scoppiasse un incendio, ipotesi rispetto alla quale nel 2005, lo scenario prospettato dal Comando Regionale dei Vigili del Fuoco era piuttosto inquietante.

Evento neve del 17/12/2010.

Nel quadro dei trasporti è opportuno ricordare anche che il Difensore civico è intervenuto anche per quanto attiene i molteplici disservizi legati all'evento neve del 17 dicembre 2010. Com'è noto, sono state messe in atto delle procedure tese a indennizzare gli utenti, ancorché parzialmente, dei disagi subiti. Per attivare tale procedura, per ciò che ad esempio ha riguardato coloro che sono rimasti intrappolati in autostrada, è stato necessario conferire mandato a una delle Associazioni di consumatori indicate nel modulo apposito. Per i disagi protrattisi oltre le ore 23 sono stati riconosciuti dalla società Autostrade 300 euro come gesto di attenzione e solidarietà verso l'utenza. Alcuni utenti, insoddisfatti della misura dell'indennizzo, giudicandolo inadeguato al danno sofferto, hanno inteso in prima battuta adire il Giudice di Pace affinché determinasse la misura del risarcimento, pur se tale scelta è più lunga e impegnativa. Il Difensore civico sta comunque istruendo alcune segnalazioni relative a disservizi da parte della Società autostrade, del Servizio Ferroviario e dei Servizi di Trasporto su gomma.

2.8.5 Servizio postale

L'attività dell'ufficio è stata relativa alla nota questione della riduzione degli uffici Postali e della riduzione di alcuni servizi da parte degli uffici esistenti. In particolare il problema legato all'accenramento della consegna delle raccomandate, rispetto al quale si evidenzia come per quanto attiene la protesta degli abitanti di uno dei quartieri più popolati di Firenze (ai quali era

stato imposto l'accentramento della consegna delle raccomandate non recapitate per assenza del destinatario in uno degli uffici postali più grandi della periferia, ma anche più lontano dai percorsi dei mezzi pubblici), della quale si era fatto interprete l'Ufficio ci sarà un incontro con le Poste per meglio comprendere le modalità con cui potere ovviare a questo disservizio.

2.8.6 Gas

Sono state aperte 35 pratiche di cui 19 per Toscana energia e 9 per Enel gas e le rimanenti di altri Gestori.

Da rilevare, in particolare, un netto miglioramento dei rapporti relazionali col gestore Enel gas che ha permesso di ottenere risposte in tempi più rapidi e certi.

A seguito della liberalizzazione del mercato dell'energia e del gas sono entrate nel mercato una serie di Aziende con cui finora non si aveva mai avuto alcun contatto. Con queste Società si verifica una certa difficoltà nell'interazione anche perché non hanno uffici locali ma un'unica casella postale a cui riferirsi. Con Enel gas, appunto, ed anche con Toscana energia, avendo comunque anche degli sportelli sul territorio, è più facile comunicare.

Nel merito delle questioni, un aspetto da rilevare è stata proprio la liberalizzazione del settore che ha portato i Gestori a farsi una concorrenza molto agguerrita mediante offerte commerciali vantaggiose. Da qui diversi reclami degli utenti che non vedevano applicarsi quanto a loro promesso, oppure utenti che non venivano sganciati dal vecchio gestore per passare a quello nuovo, o, addirittura, utenti che, senza il loro consenso, si vedevano passare da un gestore all'altro.

Si è anche verificato il caso di un utente che aveva seguito più offerte commerciali contemporaneamente e che era passato da più gestori: alla fine, tutti gli davano il benvenuto come nuovo cliente, gli chiedevano di pagare (anche per lo stesso periodo) e l'utente non sapeva nemmeno di chi, in quel momento, era cliente. In questo caso l'intervento dell'Ufficio è stato quello di fare chiarezza sui debiti pregressi ed individuare a chi spettasse effettivamente il pagamento.

Facendo uso di tutte queste esperienze, ciò che l'Ufficio ha fatto è stato quello di invitare, anche a mezzo stampa, gli utenti ad usare cautela e a verificare bene quanto a loro veniva offerto.

2.9 Pubblico impiego e previdenza

2.9.1 Pubblico impiego

Nel corso del 2010 sono state aperte circa 60 pratiche in materia di lavoro nell'ambito di pubbliche amministrazioni, in grande maggioranza in riferimento a rapporti di lavoro dipendente, ma talvolta inerenti anche a situazioni di collaborazione o altre forme di lavoro autonomo.

Le pratiche in parola possono distinguersi in due grandi gruppi: le questioni inerenti l'instaurarsi del rapporto di lavoro, e le questioni inerenti lo svolgimento di tale rapporto. Le prime afferiscono soprattutto ai bandi di concorso e alle modalità di svolgimento delle relative procedure (compresa la formazione delle graduatorie), le seconde alle problematiche più disparate, alle più rilevanti delle quali in appresso faremo un cenno.

Relativamente al primo gruppo di questioni, occorre segnalare che, in molti casi, si è trattato di fornire all'utenza i necessari chiarimenti sulla base normativa della richiesta, nei bandi di concorso, del possesso di determinati requisiti per partecipare, a fronte di aspiranti candidati che ritenevano di aver subito una lesione delle proprie aspettative per avere la PA richiesto requisiti di partecipazione alle procedure concorsuali che loro non avevano, e non avrebbero mai, posseduto. Tuttavia, in molti casi è risultata la legittimità dell'operato della PA, come nel caso di alcuni bandi per posto di categoria "B", che, oltre al requisito del titolo di studio (scuola dell'obbligo) prevedevano in aggiunta il possesso di attestato di formazione professionale in un determinato ambito, ove è la normativa stessa (v. Dlgs165/2001) che prevede la facoltà della PA di chiedere, per la categoria "B", il possesso di requisiti ulteriori. In altri casi, è accaduto che, a fronte della previsione che la valutazione dei titoli si dovesse aggiungere a quella delle prove, è accaduto che i titoli non sono stati valutati perché il *curriculum vitae* del candidato non era stato redatto in forma idonea a costituire "autocertificazione" ai sensi del DPR445/2000. Dovendo fare una considerazione di ordine generale, nel corso dell'ultimo anno abbiamo constatato che i cittadini, in genere colpiti dalla grande portata della crisi e in situazione di necessità e di carenza di prospettive lavorative, tendono a voler rilevare, negli stessi bandi di concorso o nelle procedure selettive che li escludono e/o non li premiano, illegittimità e/o irregolarità che invece non sussistono. Per contro, le PPA che intendono assumere, dovendo avvalersi dello strumento concorsuale, per evitare che possa presentarsi un numero eccessivo di persone esprimono la tendenza a porre determinate condizioni e/o requisiti per accedere. Non è comunque mancato un

caso relativamente al quale la difesa civica ha ottenuto la riammissione alla procedura selettiva di un candidato che era stato escluso poiché la PA procedente non lo aveva ritenuto, a torto, in possesso della licenza che costituiva requisito di partecipazione. E' da notare che la PA ha riammesso alla procedura non solo il cittadino che aveva chiesto il nostro intervento, ma tutti i candidati esclusi per il motivo del nostro ricorrente e che erano in possesso di una determinata licenza che, per legge, tiene luogo di quella prevista dal bando.

Per terminare la parte della relazione concernente le procedure concorsuali, deve segnalarsi che, ad oggi, sono considerate ancora in vigore la disposizione e le circolari applicative che prescrivono il possesso della cittadinanza italiana per l'accesso al pubblico impiego, obbligando gli interessati ad adire l'autorità giudiziaria e far dichiarare nulle le disposizioni concorsuali in tal senso per contrasto con la normativa nazionale (parità coi cittadini italiani nel godimento dei diritti civili – art. 2 Dlgs286/98 e successive modifiche e integrazioni).

Relativamente al secondo gruppo di questioni, concernente lo svolgimento del rapporto di lavoro e gli istituti che possano trovare applicazione in tale ambito, rilevante è stata la trattazione sulla applicabilità dell'istituto del congedo straordinario retribuito di cui all'art. 42 comma 5 del Dlgs151/2001. Si trattava in particolare di lavoratrice madre e convivente col figlio gravemente disabile maggiorenne, con riconoscimento di handicap grave non revisionabile e non coniugato. A fronte del possesso, da parte della lavoratrice (essendo l'unica familiare convivente a poter prestare al figlio la indispensabile assistenza), di tutti requisiti di legge per l'ottenimento del beneficio, la PA di riferimento non intendeva concederle il congedo in parola, sulla base della circostanza che il figlio aveva un'attività lavorativa a tempo indeterminato. Tuttavia non risulta che la normativa vigente sulla materia escluda la facoltà, per i soggetti da essa individuati, di esercitare il diritto in parola, per essere la persona da assistere un prestatore di lavoro. E non è risultato, nemmeno ad un esame delle fonti di rango secondario, esemplificative della materia (v. ad es. la Circolare INPDAP n.2 del 10/01/2002), che il beneficio a favore del genitore possa essere escluso in base all'unica circostanza che il figlio maggiorenne convivente, e gravemente disabile, abbia un lavoro. Occorre infatti tener presente che la *ratio* della norma (la quale appunto non esclude la sussistenza del diritto al congedo *de quo* in caso di attività lavorativa del soggetto da assistere) risiede nella volontà del legislatore di garantire la possibilità, a favore del gravemente disabile, di godere di assistenza continuativa, in quanto esigenza creata proprio dalla situazione di disabilità, e quindi lega l'istituto in parola alla situazione di disabilità grave in quanto tale. L'amministrazione, sulla base delle nostre considerazioni, ha adottato la soluzione prospettata, ossia la

concessione del beneficio alla lavoratrice, pur pattuendo che i suoi periodi di astensione dal lavoro coincidano coi periodi di astensione dal lavoro del figlio, per cure o ricoveri.

Altra rilevante questione trattata inerisce alla mancata indizione del bando, entro il 31/12/2009, di selezione interna degli autisti del Consiglio regionale, per il passaggio dalla categoria B alla categoria contrattuale C, in analogia a quanto era già avvenuto nel 2009 per gli autisti della Giunta regionale. Poichè l'art. 24 del Dlgs150 del 27/10/2009 ha operato l'effetto "ghigliottina" sulle disposizioni contrattuali che prevedevano le progressioni verticali, (che ai sensi dell'art.29 del decreto assume carattere imperativo per le regioni a decorrere dal periodo contrattuale successivo alla sua entrata in vigore), è risultato che, per tutto il personale regionale, a far tempo dal 1/1/2010, trova ormai applicazione – senza eccezioni - la nuova disposizione che stabilisce che l'accesso alla categoria contrattuale superiore avviene solo con concorso pubblico che preveda una riserva massima del 50% a favore del personale interno (in possesso del titolo di studio previsto per l'accesso dall'esterno).

Una questione inerente a rapporto di lavoro autonomo nei confronti di una PA ha riguardato una insegnante presso un istituto superiore statale, che aveva stipulato con detto istituto un contratto di prestazione d'opera in qualità di "esperto esterno" (la docente insegnava lingua e cultura spagnola nel corso serale per adulti) per un certo numero di ore spalmate su tutto l'anno scolastico. Alla liquidazione della notula, l'istituto aveva trattenuto, sul compenso forfettario pattuito, una cifra pari all'8,5% per versarlo alla Regione a titolo di IRAP (che la scuola intendeva quale "onere riflesso"). Fu rilevato nei confronti dell'istituto scolastico che la giurisprudenza in materia, elaborata e fatta propria dall'amministrazione tributaria (v. circolare Agenzia delle Entrate n.45/08), ha stabilito che l'IRAP non è dovuta dal professionista – lavoratore autonomo prestatore d'opera occasionale e non "autonomamente organizzato", ove la autonoma organizzazione va accertata caso per caso ma comunque in presenza dei due suoi elementi fondamentali, ossia l'utilizzo non occasionale di lavoro altrui e di beni strumentali eccedenti, per quantità e valore, le necessità minime per l'esercizio dell'attività (elementi ambedue assenti nel caso in esame). Per contro, l'istituzione scolastica è soggetto passivo di IRAP. Fu quindi rilevato che l'istituto aveva posto a carico della prestatrice d'opera intellettuale un tributo alla erogazione del quale non era obbligata quest'ultima, ma la scuola (v. comma 1 lett. e-bis Dlgs446/97). Sulla base di queste considerazioni, l'istituto scolastico ha provveduto al rimborso della somma a suo tempo illegittimamente trattenuta.

2.9.2 Previdenza

69 le istanze di cui l’Ufficio del Difensore civico si è fatto carico nel corso dell’anno 2010 e che vedono gli istituti previdenziali coinvolti in contenziosi legati a ritardi nella definizione delle pratiche di richiesta di ricongiunzione contributi, erogazione di pensione di reversibilità, errori sul calcolo di TFR, possibilità di rateizzare debiti, atti di trasformazione di pensioni provvisorie in definitiva, mancanza di risposte a richieste inoltrate. Quando se ne ravvede la necessità, il Difensore civico si rende disponibile ad aiutare il cittadino che dichiara di non essere in grado di provvedere personalmente, nella redazione di ricorsi e istanza di riesame. I cittadini si rivolgono al Difensore civico anche perché ricevono una comunicazione dall’Istituto previdenziale nella quale gli vengono richieste somme precedentemente erogate ma che non erano dovute, e che pertanto il cittadino è tenuto, sia pure in forma rateizzata, a restituire. In casi di ritardi e disfunzioni il Difensore civico può quasi sempre ottenere validi risultati in quanto contattando i competenti uffici la pratica viene velocemente ripresa e definita.

Altro discorso per quanto riguarda le somme indebitamente percepite, sia pur involontariamente, da parte dell’utente. In questi casi il Difensore civico ha il compito di informare il cittadino che l’art. 13 della L. 412/91 impone all’Inps di procedere annualmente alla verifica delle situazioni reddituali dei pensionati incidenti sulla misura o sul diritto alle prestazioni pensionistiche e provvede, entro l’anno successivo, al recupero di quanto eventualmente pagato in eccedenza. Resta inteso che la comunicazione da parte dell’Istituto, per avere validità, deve essere inviata in modo formale, vale a dire a mezzo raccomandata A/R.

Talvolta, proprio per venire incontro alle difficoltà degli utenti, il Difensore civico si impegna in azioni per le quali non avrebbe stretta competenza, ma che riesce ugualmente a portare a positiva definizione mettendo in atto contatti con gli enti o le amministrazioni non propriamente tenute a collaborare. Mi riferisco, per quanto riguarda l’anno 2010 ad istanze risolte positivamente dove, per esempio, per arretrati su una pensione di reversibilità era coinvolto l’istituto previdenziale francese, oppure, per accrediti bancari della pensione, per le cui comunicazioni l’Inps forniva alla banca dati sensibili non indispensabili relativi al soggetto percepente la pensione, con chiara violazione della privacy, sia per una pratica di concessione della pensione privilegiata e dell’equo indennizzo per la cui definizione era necessario l’intervento del Ministero della Difesa.

Altro caso è stato risolto a favore di una cittadina la quale, grazie all’intervento del Difensore civico è riuscita a recuperare circa 5.000 euro che aveva versato molti anni prima per il riscatto della laurea. Non essendo stati contabilizzati, al momento di

andare in pensione ne richiedeva la restituzione, senza tuttavia riuscire a capire dove fossero finiti, perché non risultavano più in carico né all'Inpdap né all'Inps territorialmente competenti.

Solo grazie all'intervento congiunto sui due Istituti da parte dell'Ufficio del Difensore civico, che ha seguito in ogni passo la procedura, è stato possibile dirimere il caso con soddisfazione dell'utente.

In ultimo la soluzione di un caso sottoposto all'Ufficio da un cittadino che, per un errore del datore di lavoro nella comunicazione dell'indirizzo, non era stato trovato in casa dal medico di controllo durante il periodo di malattia. Questo aveva comportato un addebito, da parte dell'Inps di 1.900, 00 per assenza ingiustificata. Il Difensore civico ha recuperato la documentazione necessaria a dimostrare l'errore, ottenendo in tal modo la restituzione della somma all'istante.

2.10 Tributi

2.10.1 Collaborazione con Equitalia

In una prospettiva di miglior tutela del cittadino è stata messa a punto, sul finire dell'anno 2010, una stretta collaborazione con la Società Equitalia.

L'iniziativa è nata a margine di un Convegno tenutosi a Pontremoli (Ms) ed organizzato dal Centro Studi giuridici Lunigianesi con la collaborazione della Scuola tributaria Europea che ha riunito importanti personalità del Settore tributario a riflettere sul ruolo pubblico della riscossione tributaria e sull'importanza di tale funzione. A questo Convegno il Difensore civico regionale ha partecipato in qualità di Garante del Contribuente regionale così come definito dalla L.R.31/05.

Poiché chi svolge materialmente l'attività di riscossione dei crediti pubblici è la Società Equitalia, è parso opportuno allacciare uno stretto rapporto di collaborazione fra chi è chiamato a svolgere l'importante e poco apprezzato compito di far pagare ai contribuenti ciò che non viene pagato nei tempi e nei modi fisiologici e chi, invece, ha, tra le sue funzioni, quello di intervenire nei casi di c.d. maladministration e di fornire consulenza specialistica e di indirizzo.

Apparentemente gli interessi di Equitalia e della Difesa civica nel suo complesso parrebbero essere molto distanti e per certi versi anche in opposizione; ma, ad una lettura più attenta, le distanze tendono ad azzerarsi con l'emergere dell'interesse comune del rispetto della legalità e della correttezza delle procedure messe in azione. Da qui l'idea di collaborare e di veicolare tutta una serie di

informazioni che, anche a partire dall'esperienza che l'Ufficio ha svolto in questi anni, sono davvero troppo poco conosciute.

Lo scopo principale che l'Ufficio si pone è proprio quello di "semplificare la vita" al malcapitato contribuente che riceve una cartella, fornendogli in maniera rapida e perentoria tutte le informazioni di cui ha bisogno ed aiutandolo a capire se la pretesa richiesta è fondata oppure no.

Uno spunto importante in questo senso è stato dato dalla stessa Società Equitalia con la propria direttiva n. 10 del maggio scorso con cui, proprio al fine di favorire il rapporto con il contribuente ha deciso di sospendere le procedure di riscossione quando quest'ultimo mostra agli stessi Sportelli della Società un attestazione di pagamento, uno sgravio dell'Ente creditore, una sospensione amministrativa senza che si debba passare per l'Ente impositore.

2.10.2 Tassa automobilistica regionale

Partendo dall'esperienza positiva avuta nello scorso anno sia per quanto riguarda la diffusione della conoscenza del Difensore civico sia per quanto riguarda la risoluzione concreta dei casi sottoposti, anche per il 2010, negli avvisi bonari che l'ACI ha inviato ai contribuenti toscani in caso di contestazioni e irregolarità, è stata mantenuta l'indicazione circa la possibilità di rivolgersi, quale ulteriore strumento di tutela presso l'Ufficio del Difensore civico regionale che svolge le funzioni di Garante per il contribuente della Regione Toscana ai sensi della L.R. 31/05 già sopra citata.

L'idea di aggiungere questo tipo di informativa era maturata dall'esperienza lavorativa concreta che aveva visto, da un lato, crescere il numero di persone che al Difensore civico si rivolgevano anche per problemi di carattere fiscale, dall'altro, sviluppare un rapporto di fattiva collaborazione con l'apposito Settore della Giunta regionale che gestisce i tributi giungendo a risolvere, con piena soddisfazione degli utenti/contribuenti, diverse vicende nel giro di poco tempo.

Si aggiunge anche che una spinta decisiva è stata data dalla necessità di far conoscere uno strumento di tutela per lo più sconosciuto a gran parte dei cittadini: se qualcuno all'Ufficio si rivolgeva era in qualità di Difensore civico e mai di Garante del Contribuente, figura certamente similare ma non proprio identica e totalmente sconosciuta.

Si è creato, in questo modo, anche una sorta di parallelo con quanto avviene per le richieste di accertamento che provengono direttamente dall'Amministrazione dello Stato che prevedono la possibilità, oltre che di presentare il ricorso in Commissione tributaria di rivolgersi, ai sensi dell'art.13 dello Statuto del Contribuente (L.212/00), al Garante del Contribuente istituito

presso la Direzione Generale regionale dell'Agenzia delle Entrate, soggetto con cui l'Ufficio collabora proficuamente scambiandosi le pratiche secondo la doverosa competenza (tasse erariali all'un Garante, tasse regionali all'altro).

Ebbene, anche per il 2010 è possibile confermare il dato maturato nel corso dell'anno precedente: se prima del 2009 le pratiche relative ai bollo non superavano la trentina di unità si è passati ad oltre 200 pratiche aperte. Questo fenomeno si è verificato in egual misura anche per l'annualità 2010.

Da specificare anche che, al di là dei fascicoli formalmente aperti, vi è da parte dell'Ufficio anche tutto un lavoro di consulenza tecnica fatto a favore di quei contribuenti che telefonano o si recano di persona presso l'Ufficio stesso. Questo tipo di attività, che non traspare nelle statistiche ufficiali, è sicuramente pari se non addirittura superiore in termini di quantità al numero di pratiche che viene, di fatto, aperto.

Capita anche, con una certa frequenza, che arrivano documenti assolutamente incompleti o incomprensibili: compito dell'ufficio, in questi casi, è quello di valutarli comunque e di cercare sempre o di chiedere all'utente documentazione integrativa laddove necessaria o di reperirla presso la PA. Naturalmente ci sono anche una serie di casi in cui non è possibile fare né l'una né l'altra cosa e l'istanza viene abbandonata.

A seguito di questa esperienza, ciò che risulta di particolare interesse è il dato secondo cui i contatti che l'Ufficio ha avuto risultano, più o meno, omogenei su tutto il territorio regionale.

Nel merito delle questioni sottoposte, bisogna sottolineare il netto superamento di una problematica che si era verificata con una certa frequenza nelle istanze raccolte nel 2009. Si fa riferimento alle richieste di pagamento del bollo auto che arrivavano a soggetti non residenti in Toscana, ma che avevano comprato una macchina da un cittadino o concessionario toscano nel mese di scadenza del bollo: ebbene, secondo l'ACI, in questi casi il soggetto attivo del tributo era la Regione Toscana e per questo venivano spediti gli avvisi di pagamento; secondo, invece, l'interpretazione data dagli uffici regionali il soggetto attivo era la nuova regione di appartenenza del contribuente dovendosi prendere quale data discriminante quella dell'ultimo giorno utile per il pagamento della tassa e non il momento iniziale dell'avvio del nuovo periodo tributario. Capitava, quindi, che se i contribuenti si rivolgevano all'ACI il loro avviso veniva confermato; se invece, tramite il nostro Ufficio, si rivolgevano alla Regione Toscana, l'avviso veniva annullato.

Ebbene, di queste pratiche nel corso dell'anno 2009 ne sono state trattate un centinaio circa. Compito dell'Ufficio è stato quello di segnalare la discrepanza di informazioni date al contribuente e di chiedere una uniformità di vedute: nel corso dell'anno 2010 le

contestazioni relative a questo problema si sono, di fatto, quasi azzerate.

2.10.3 Canone di abbonamento Rai

Aperte alcune pratiche relative alla richiesta di pagamento doppio dell'abbonamento.

Secondo la L.223/90 ed una giurisprudenza costante, il canone non viene esteso ad ogni componente del nucleo familiare, anche se si è in possesso di più televisori in diverse abitazioni. È stato chiesto perciò di annullare la richiesta di pagamento nei casi di questo genere

2.10.4 Tributi locali – Tariffa di igiene ambientale

Nemmeno nel 2010 è stata risolta in maniera definitiva l'annosa questione relativa alla corretta definizione della Tariffa di igiene ambientale rimanendo ancora in essere il sistema c.d binario che vede alcuni Comuni applicare ancora la vecchia TARSU di cui al D.lgs 507/93, altri applicare la vecchia TIA (denominata TIA 1) di cui al D.lgs. 22/97, nessuno ancora applicare la nuova TIA (denominata TIA 2) di cui al D.lgs. 152/06.

Da sottolineare ancora una volta l'attenzione che c'è stata sulla applicazione dell'IVA da parte di quei Comuni che erano passati al un regime di TIA 1. Sotto questo aspetto, i comportamenti tenuti dagli Enti sono stati del tutto disomogenei.

E' noto come questa vicenda trae la sua origine dal ragionamento espresso dalla Corte Costituzionale nella sentenza n.238/09 secondo cui se la TIA 1 ha natura tributaria e rappresenta una variante della TARSU, allora ne consegue che ad essa risulta inapplicabile l'IVA con l'abbattimento del 10% del costo da pagare. A fronte di questa affermazione di principio si è aperto un dibattito che ha visto i Gestori prendere una posizione attendista. Si parla, infatti, di "vuoto normativo" da colmare con un intervento ad hoc, di impossibilità ad eliminare l'Iva sulle fatture in emissione in mancanza di una disposizione specifica da parte dell'Agenzia delle Entrate, di non vincolatività della sentenza della Corte in quanto interpretativa di rigetto e come tale vincolante solo per il giudice a quo, di posizione diversa espressa dai Giudici di Legittimità (Corte di Cassazione), gli unici in grado di "interpretare" il diritto vivente. Tuttavia poiché, nel frattempo, era necessario chiudere i Bilanci per i singoli Enti locali l'ANCI aveva adottato una circolare (la n.15 del 2 marzo 2010) con cui chiariva che la Tia doveva rientrare in pieno nel bilancio comunale sotto forma di entrata tributaria con la necessità di adeguare la tariffa in modo tale da coprire i costi del servizio. Sulla stessa lunghezza d'onda sembrava essere anche

I'Agenzia delle Entrate che ad un interpello proposto da una Società Gestore del servizio aveva risposto che il servizio rifiuti "risulta escluso dall'ambito di applicazione IVA anche sotto il profilo degli obblighi strumentali connessi".

Ebbene, è stato sufficiente sfogliare le cronache dei giornali locali oppure fare una piccola ricerca nella rete internet per vedere come i vari Comuni abbiano usato soluzioni differenti: per rimanere alla realtà toscana, mentre la Società Quadrifoglio, gestore del servizio per il Comune di Firenze e altri nei dintorni ha dichiarato che non cambierà nulla nella fatturazione in emissione nell'attesa di chiarimenti normativi, la Società ASM, che svolge il servizio per i Comuni di Prato e dintorni, fa sapere dal proprio sito che per quanto riguarda il Comune di Prato "ASM ha recepito la sentenza della Corte Costituzionale n° 238/2009 di conseguenza non è stata applicata l'IVA" (da precisare che la medesima Società non fa la medesima comunicazione sotto le voci Tia applicate negli altri Comuni pratesi).

A questi comportamenti difformi e disomogenei ha risposto in maniera altrettanto dissimile anche la giurisprudenza: se la Commissione tributaria regionale Toscana (gennaio 2010) dice, in maniera del tutto sibillina, che "deve ritenersi applicabile l'IVA al corrispettivo dovuto per l'espletamento di un servizio, ancorché di interesse pubblico, in regime di impresa", nello stesso modo altrettanto sibillino le Sezioni unite della Corte di Cassazione (sentenza n. 8313 dell'8 aprile 2010) affermano che "Per la stessa ragione la TIA è stata erroneamente assoggettata ad IVA".

Da questo contesto normativo e giurisprudenziale, è sorta una notevole difficoltà per l'Ufficio di rispondere ai vari quesiti che i contribuenti ponevano.

In ogni caso ciò che più volte è stato rimarcato è che il problema dell'applicazione dell'Iva sulla Tia è soltanto un aspetto di questa vicenda e, forse, nemmeno quello più importante. E' successo infatti che quei Comuni che hanno trattato la Tia come un tributo giungendo all'eliminazione dell'Iva, hanno, contestualmente, deciso un aumento della tariffa tale da coprire i costi che, a quel punto, il Comune direttamente dovrà pagare al Gestore del servizio. E quest'ultimo non potrà che fatturare al Comune stesso il costo del servizio svolto, naturalmente maggiorato di IVA.

Ciò che, invece, a parere dell'Ufficio, risulta rilevante è capire l'intreccio di rapporti giuridici ed economici che si vengono a creare tra contribuenti, Ente impositore e Società affidataria dello svolgimento del Servizio. In altri termini ciò che è necessario capire è la natura giuridica dell'atto con cui il Comune o il Gestore richiede al contribuente di pagare e quali caratteristiche questo atto deve avere: va da sé che un conto è avere una fattura commerciale, altro discorso è, invece, trovarsi di fronte ad un vero e proprio atto amministrativo impositivo che deve necessariamente avere tutta una serie di caratteristiche.

A titolo meramente esemplificativo del ragionamento fatto si cita una sentenza della Commissione tributaria provinciale di Reggio Emilia (n. 27 del 15 febbraio 2010) che ha dichiarato sulle le fatture con cui una Gestore chiedeva direttamente ai contribuenti il pagamento del servizio reso. Significative sono le motivazioni del pronunciamento: “ il Gestore, per quanto riguarda la Tia si sostituisce al Comune nell’attività di accertamento, riscossione e contenzioso (in quest’ultimo caso non in via esclusiva) [.....] Le bollette/fatture della TIA, pertanto, debbono possedere i requisiti richiesti dalla legge per gli atti impositivi. A tal proposito, oltre alle disposizioni contenute nel D.Lgs 546/92 e dello Statuto dei diritti del contribuente (L.212/00), si deve far riferimento, come afferma la Corte, alle disposizioni relative agli atti impositivi. La fattura/bolletta non è un atto impositivo. Diventa tale quando contiene la TIA. Non essendo un atto tributario tipico, va integrato con i requisiti richiesti per gli atti tributari [....] La fattura/bolletta, ai fini della sua qualificazione di atto tributario, deve essere integrata necessariamente con i requisiti innanzi citati. Il Gestore, con la fattura opposta, non tiene conto di tutto ciò, della forma e degli elementi dichiarati obbligatori della Corte! ”.

Da ultimo, è necessario citare anche la Circolare n.3 del 11 novembre 2010 del Ministero dell’Economia e delle Finanze secondo cui si applicano anche alla TIA 1 le nuove disposizioni recate dall’art.14, comma 33 del D.L. 78/10 in base al quale le disposizioni sulla TIA 2 si interpretano nel senso che la natura della tariffa non è tributaria con l’attribuzione al giudice ordinario della rispettiva competenza giurisdizionale a partire dall’entrata in vigore del decreto legge. Da questa interpretazione si afferma, quindi, l’assoggettabilità all’Iva della TIA 1.

Sarà, pertanto, necessario attendere ulteriori sviluppi e, soprattutto, verificare se ci saranno ricorsi giurisdizionali in merito e attenderne l’esito

2.11 Sanzioni amministrative

Innumerevoli le richieste di informazioni riguardanti nella quasi totalità infrazioni commesse per eccesso di velocità rilevate dalle postazioni con apparecchiatura Autovelox.

In questo contesto si sottolinea l’importanza che gli Enti che hanno installato le apparecchiature, agiscano con la massima trasparenza nel chiarire agli utenti tutti i dubbi che vengono avanzati in tema di legittimità in relazione alle modalità con le quali sono installate determinate postazioni autovelox, considerato la dettagliata disciplina del Codice della Strada in merito, spiegando con chiarezza i motivi per i quali – a fronte di pronunce giurisprudenziali che annullano le sanzioni – ritengono ancora legittima la postazione, senza trincerarsi in generiche affermazioni

legate a legittimazioni discendenti da autorizzazioni prefettizie o presunta legittimità delle scelte dell'Amministrazione. Diversamente si rischia di far sì che gli utenti considerino queste apparecchiature, il cui scopo è quello di deterrente per ridurre l'incidentalità nei tratti di strada statisticamente giudicati più pericolosi, come dispositivi tesi a sanzionare gli utenti in modo vessatorio solo al fine di fare cassa, mentre diverse sono di regola le intenzioni dell'Ente che ha posizionato l'apparecchiatura, ma una comunicazione scorretta rischia di vanificarle.

Il Difensore civico è riuscito comunque a far annullare d'ufficio in autotutela dalle Polizie Municipali coinvolte segnalazioni relative a trascrizioni erronee del numero di targa.

Va anche ricordato in questo contesto che alcune persone hanno sollecitato un intervento dell'ufficio presso Equitalia al fine di chiedere una rateizzazione maggiore di quanto dovuto. Talvolta l'arrivo di una cartella esattoriale è come un fulmine a ciel sereno e farvi fronte può non essere semplice. Si pensi ai casi di notifiche non ricevute per compiuta giacenza, magari dovuta al cambio di residenza. L'ottenimento di dilazioni di pagamento, le maggiori possibili, in molti casi è condizione essenziale per far quadrare il bilancio

2.12 Procedimento e diritto di accesso alla documentazione amministrativa

Nel corso del 2010 sono state aperte circa 60 pratiche in tema di procedimento e accesso alla documentazione amministrativa, 28 delle quali, a fronte di provvedimenti espresi o taciti di diniego di accesso, hanno comportato l'applicazione della procedura di richiesta di riesame, da parte delle PPAA in questione, dell'atto esclusivo o limitativo del diritto di accesso dei ricorrenti. Le restanti questioni hanno riguardato richieste di risposta senza necessità di attivare la procedura di riesame, e risposte a richieste di parere – effettuate da difensori civici locali e funzionari – in merito a problematiche di accesso sulle quali, dovendo esprimere il proprio orientamento, erano chiamati a decidere, volendo essere confortati dal parere della difesa civica regionale.

Si deve segnalare la operatività a pieno regime della legge regionale n.40/2010 (legge di semplificazione e riordino normativo 2009), che ha inciso in maniera decisa in materia, in specie per la introduzione del termine di 7 giorni (molto abbreviato rispetto alla disciplina statale e la precedente disciplina regionale di cui alla L.R. 9/95, che prevedeva i 30 giorni) entro il quale la Regione (e tutti gli enti e organi previsti dalla medesima legge, art. 3 comma 1 lett. da a) a d), deve dare riscontro alle domande di accesso a essa rivolte. Dalla entrata in vigore della nuova normativa, nell'ambito applicativo di tale legge sono state portate

all'attenzione della difesa civica: 6 istanze di accesso rivolte alla Regione, 11 istanze rivolte ad Aziende Sanitarie e Ospedaliere e Società della Salute e 2 ad ARPAT e ARSIA. Può dirsi pertanto che la maggioranza delle istanze sia stata proveniente dagli enti locali sprovvisti di difesa civica, per i quali, com'è noto, la competenza alla effettuazione della procedura ex comma 4 art. 25 L241/90 è da individuarsi nella difesa civica di ambito territoriale immediatamente superiore.

Per ciò che riguarda le istanze di accesso nei confronti degli organi periferici e centrali dello Stato, si è consolidata la prassi, alla quale già abbiamo fatto riferimento nelle precedenti relazioni, di assistere il cittadino, con domiciliazione presso la difesa civica, nella redazione del ricorso alla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi presso la Presidenza del Consiglio.

Il contenuto delle questioni di accesso ha riguardato anche quest'anno numerose istanze di consiglieri comunali, per i quali si dovuto ribadire la specialità e non riconducibilità alla disciplina generale ex artt. 22 e ss. L241/90 del diritto tratteggiato a loro favore dall'art. 43 Dlgs267/2000 (TUEELL).

Si sono verificate, sia nell'ambito degli enti locali, sia nell'ambito delle aziende sanitarie, numerose domande di accesso alla domanda e documentazione presentate per la partecipazione a concorsi pubblici, nonché agli elaborati e verbali di valutazione dei medesimi e delle prove orali. A tale proposito, avendo un ente locale differito l'esercizio dell'accesso al momento conclusivo della procedura concorsuale, identificato con la pubblicazione della graduatoria, la difesa civica ha riesaminato tale differimento sulla base della circostanza che la ricorrente, non ammessa alla prova orale, aveva chiesto l'accesso agli elaborati e verbali di valutazione propri e dei concorrenti ammessi: nella fattispecie in esame, non sussisteva l'esigenza di assicurare una "temporanea tutela" degli interessi di cui all'art. 24 comma 6, della L241/90. Gli atti richiesti non attenevano infatti a una fase preparatoria di provvedimenti, ma piuttosto a una fase del procedimento concorsuale – la prova scritta – che si era conclusa con l'approvazione dell'elenco degli ammessi/non ammessi all'orale. Nella nozione di documento amministrativo accessibile, per previsione ex lett. d) comma 1 art. 22 L241/90 rientrano gli atti interni, e su tale base normativa si è ormai consolidato il principio della accessibilità degli atti endoprocedimentali, qualora si sia conclusa la fase del procedimento cui attengono, e in presenza dell'interesse sotteso alla domanda di accesso agli atti concernenti tale fase.

Per ciò che riguarda le domande di accesso nei confronti degli organi periferici dello Stato, interessante è stata la questione inerente la procedura concorsuale per la partecipazione alle vacanze studio INPDAP. Com'è noto, INPDAP pubblica annualmente un bando di concorso destinato ai figli di dipendenti pubblici in possesso di determinati requisiti, che desiderino

trascorrere un periodo di vacanza – studio in Paesi stranieri (Gran Bretagna, Francia, Stati Uniti). La graduatoria delle domande, redatta su base nazionale, non è pubblicata sul sito web di INPDAP, e gli interessati possono solo visionare la propria posizione nella graduatoria stessa. La nostra ricorrente, il figlio della quale era risultato in posizione non utile per essere effettivamente chiamato a partecipare, aveva fatto domanda di accesso all'ufficio INPDAP di zona, per visionare la graduatoria ed, eventualmente, le domande di coloro i quali precedevano il proprio figlio. La sede INPDAP in questione rispose alla ricorrente che la domanda di accesso alla graduatoria avrebbe dovuto essere rivolta alla propria DC Welfare e Attività Sociali, in quanto tale Direzione si occupa della compilazione della graduatoria stessa, e che la ricorrente avrebbe dovuto riproporre domanda di accesso conformemente alla normativa contenuta nel "Regolamento per l'accesso ai documenti amministrativi" pubblicato nella GU n.79 del 6 aprile 2010, con particolare riferimento a quanto disposto dall'art. 5 di detto regolamento in materia di controinteressati, ossia i soggetti che dall'esercizio dell'accesso vedrebbero compromesso il proprio diritto alla riservatezza, ai quali deve essere inviata, per racc. a.r. una copia dell'istanza di accesso, e che possono presentare motivata opposizione entro 10 gg. dal ricevimento di tale comunicazione. La difesa civica ha redatto per l'interessata il ricorso alla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi, rilevando che la comunicazione INPDAP concretava di fatto un diniego di accesso, e che tale diniego non appariva conforme alla normativa in materia, poichè, riguardo alla prima motivazione, la domanda di accesso può esser rivolta non solo alla PA competente a formare il provvedimento finale, ma anche alla PA che lo detiene stabilmente, a norma del comma 2 art. 2 DPR184/2006. Si è inoltre fatto notare che l'istanza di accesso avrebbe potuto agevolmente essere trasmessa d'ufficio dagli uffici INPDAP che avevano ricevuto l'istanza alla sede INPDAP ritenuta idonea a recepirla e soddisfarla, in applicazione dei principi di economicità e speditezza dell'attività amministrativa. Riguardo al secondo punto, con riferimento alla individuazione dei controinteressati alla domanda di accesso, si è fatto presente l'ormai consolidato orientamento giurisprudenziale per il quale non vi sono controinteressati nell'accesso agli atti di una procedura concorsuale, stante che per le domande e i documenti prodotti dai candidati deve essere esclusa in radice la esigenza di riservatezza a tutela dei terzi, posto che i concorrenti, prendendo parte alla procedura, hanno evidentemente acconsentito alla comparazione dei propri requisiti, pertanto gli atti relativi, una volta acquisiti alla procedura, escono dalla sfera personale dei partecipanti che, pertanto, non assumono la veste di controinteressati in senso tecnico (v. CS sez. VI, n.260/1997; TAR Campania n.7538/1997; TAR Emilia Romagna-Parma n.274/2001; TAR Lazio-Roma sez. III