

Illustrissimo Presidente del Senato della Repubblica,

Illustrissima Presidente della Camera dei Deputati,

la relazione che pure quest'anno l'Ufficio del Difensore civico della Provincia autonoma di Trento propone alla Camere presenta inevitabilmente tratti caratteristici comuni alle relazioni del passato, dovendosi - malgrado chi scrive - evidenziare come le criticità che il Difensore civico locale incontra nello svolgimento della propria attività di controllo - sia pur sui generis - sulle Amministrazioni periferiche dello Stato (art. 16 l. n. 127/1997), sembrano ripetersi senza soluzione di continuità.

Ciò non mi esime dal reiterare con pervicacia le segnalazioni utili, in ogni sede, sperando che possano essere spunti concreti per il miglioramento dell'azione amministrativa.

In osservanza dell'art. 16 della legge 127/1997 sottopongo pertanto all'attenzione delle Camere le problematiche più gravi di cui il Difensore civico viene a conoscenza nell'espletamento, appunto, delle proprie funzioni con le Amministrazioni periferiche dello Stato e comunque nello svolgimento delle proprie funzioni, con riguardo alle materie di competenza statale.

Il documento che segue è connotato da essenzialità e sintesi, non essendo evidentemente possibile relazionare nel dettaglio in merito ai singoli casi trattati, che risultano peraltro elencati in appendice, con l'indicazione dei dati necessari al fine di

*comprendere la natura dei problemi affrontati, le modalità di trattazione ed infine
l'esito dell'azione svolta.*

Trento, marzo 2013

*Il Difensore civico
Daniela Longo*

1) EQUITÀ E LA RISCOSSIONE COATTIVA

1.1) Considerazioni generali

La questione dei criteri con cui viene gestita la riscossione coattiva nel Paese, e segnatamente il problema dell'eccessivo lievitare delle somme iscritte a ruolo, cui consegue la condizione di affanno in cui sovente i cittadini si trovano nell'onorare i propri debiti con l'Ente pubblico, è stata oggetto di alcuni interventi nei riguardi delle Camere da parte di questo Ufficio, a far data almeno dal 2004.

Ebbene, il problema in questione si pone oggi più che mai, al punto che il sistema di progressivo carico economico voluto e mantenuto in essere dallo Stato rischia di trasformare gli sforzi dei destinatari delle cartelle di pagamento in una sorta di supplizio di Sisifo: la crescita fuori di misura di somme, teoricamente accessorie, di cui debito viene gravato nel corso del tempo, rischia infatti di vanificare i tentativi del destinatario delle cartelle di corrispondere il dovuto.

Né peraltro la gravità di questo fenomeno risulta sufficientemente chiara a livello ufficiale, atteso che ordinariamente l'Amministrazione ignora quali sforzi debbano essere posti in essere dai debitori per corrispondere le somme richieste; sforzi che consistono in più d'una circostanza nel contrarre mutui o nel richiedere prestiti a parenti - la famiglia si rivela a tutt'oggi lo zoccolo duro della solidarietà sociale - o ad amici, a volte essi stessi in difficoltà.

Benché questa considerazione possa apparire per taluni aspetti pleonastica, merita accennarsi, *per incidens*, anche al fatto che il nodo della materia sta invero a monte ed ha carattere strutturale, in quanto concerne il sistema italiano di reperimento di risorse pubbliche: le cartelle di pagamento rappresentano infatti il terminale di un processo molto più articolato e critico.

Nella concretezza delle cose, dunque, le cartelle di Equitalia provocano reazioni che eufemisticamente si possono definire di timore, cui segue, da parte del cittadino medio, lo sforzo necessario per la corresponsione di quanto dovuto.

Ad uno sguardo superficiale potrebbe apparire che il risultato che ne consegue sia, sovente, proficuo.

Come anticipato, al contrario, sul fronte - ordinariamente discreto e poco percepibile dall'esterno - della vita quotidiana gli effetti delle pretese creditorie in esame si rivelano sempre più spesso estremamente problematici.

Il ritorno economico che si ottiene nell'immediato, invero, finisce progressivamente per soffocare le fonti stesse delle entrate, con l'obiettivo rischio che l'esito di un siffatto meccanismo sia quello descritto nella novella, a tutti nota, della gallina dalle uova d'oro.

Spesso, infatti, chi non paga per tempo le somme iscritte a ruolo - ricordava questo Ufficio già nel 2004 - si trova in situazione di seria marginalità sociale: a volte per ragioni di età, ora per problemi familiari e/o individuali anche particolarmente gravi, ora per difficoltà lavorative.

Benché prima di questi ultimi anni la questione non avesse assunto il debito rilievo, in tempi più recenti l'argomento è divenuto talmente noto, a livello mediatico, che non avrebbe senso dilungarsi ulteriormente sul tema.

Volendo piuttosto, a questo punto, giungere alla sostanza - intesa in senso strettamente etimologico - del problema, l'immagine che si può desumere, e non a torto, dalle numerose cartelle di pagamento dirette al contribuente, è quella di uno Stato che massimalizza le entrate a favore proprio, degli Enti pubblici e dei propri concessionari, in un contesto in cui la commistione, anche a livello di dirigenza, fra pubblico e privato (Agenzia delle Entrate ed Equitalia) non può non suscitare interrogativi circa entità a

carattere sostanzialmente lucrativo (società per azioni), la cui ricchezza è garantita dall'imposizione normativa e dalla conseguente forza coercitiva dell'apparato statale.

Né si ometta di considerare che, in contrapposizione al rigore con cui si agisce nei riguardi del cittadino, i criteri operativi a favore dell'Ente pubblico si rivelano opposti *per diametrum* - e cioè estremamente benevoli, quando non totalmente lassi - ove appunto l'errore o l'inadempienza comportino una responsabilità dell'Ente pubblico.

In tali casi, infatti, si procede con ritardi a volte inenarrabili alla corresponsione di somme e relativi interessi di irrisorio vantaggio per il privato, atteso che il criterio ordinario cui l'Ente pubblico in mora è vincolato è quello della debenza dei meri interessi legali.

A ciò si aggiunga che in numerosi rami dell'ordinamento amministrativo si reagisce alle inadempienze del cittadino con un aggravamento delle sanzioni pecuniarie - aggravamento sottilmente insinuato, per lo più, sotto la forma di reazione al mancato pagamento in via breve - attraverso le quali si vanno ad incrementare gli introiti delle Amministrazioni e l'aggio di riscossione. Le reazioni alle illegittimità ed alle inadempienze dell'Ente pubblico risultano, *ex adverso*, sostanzialmente inesistenti a livello amministrativo, dovendo di regola il cittadino attivarsi in sede giurisdizionale, in carenza di meccanismi sanzionatori/riparatori realisticamente attivabili dinanzi alle Pubbliche Amministrazioni.

Si cita, a titolo esemplificativo, il caso - attualmente in fase di soluzione solamente grazie alla solerzia di un direttore dell'Agenzia delle Entrate di Trento - di una persona pensionata nel lontano 1983, ed a tutt'oggi in vita nonostante l'avanzatissima età, che sta cercando di recuperare una quota di TFR erroneamente sottrattale dal Fisco, a distanza di ormai trentun anni dai fatti.

Pacifica essendo - atteso che sul punto si è pronunciata ormai da tempo, definitivamente, la Corte dei Conti - la spettanza della somma in questione, ci si può

asetticamente interrogare su quale sarebbe il peso di un simile inadempimento per le casse dell'Ente pubblico se all'interessata venisse corrisposto il dovuto, applicando specularmente i criteri con cui incassa il concessionario dell'Ente medesimo.

Sfugge dunque, in definitiva, il motivo dell'adozione di criteri tanto diversi a fronte di fattispecie analoghe, nelle quali, a seconda della posizione creditoria o debitoria assunta dalla P.A. e dal cittadino, l'esito dei rapporti fra i due soggetti in comparazione appare di regola, quando non sistematicamente, sbilanciato in misura sensibile a favore dell'Amministrazione ed a sfavore dell'uomo comune.

1.2) Perscrutabilità delle cartelle di pagamento

Alle considerazioni che precedono, si aggiunga che le cartelle di pagamento si rivelano ulteriormente problematiche per la loro parziale, ma significativa, cripticità.

Lo Statuto del contribuente prevede in effetti il principio della chiarezza e della motivazione degli atti, ma con riguardo specifico agli atti dei concessionari presenta apprezzabili carenze (art. 7 D.lgs. n. 212/2000).

Il richiamo ivi proposto all'individuazione del responsabile del procedimento ed alla possibilità di chiedere ed ottenere le informazioni sull'atto, esime infatti il concessionario dal proporre un'indicazione sempre intelleggibile all'uomo comune - e non solo a quello - dei dati emergenti dal ruolo.

Il che peraltro discende, ma solo in parte, da un vizio normativo che sta a monte e determina una relativa incompletezza dei ruoli di pagamento (v. art. 1 DM 3/9/1999, n. 321).

In termini paradigmatici, per una migliore comprensione dell'argomento si consideri che pervengono ai cittadini cartelle di pagamento relative, ad es., alle sanzioni ai sensi del Codice della strada, in cui si indica l'Ente impositore, si menziona genericamente la materia delle contravvenzioni e si cita, come estremi dell'atto, un codice alfanumerico

che a distanza di anni gli interessati faticano spesso ad intendere; ad es.: VE1401816247217082009.

Va riconosciuto che, in un contesto disorganico e sparpagliato, a tratti si riesce individuare meglio quantomeno la data dell'atto.

Non si può peraltro negare che la relativa indeterminatezza di siffatte formule "esplicative" svolge una funzione minatoria non indifferente e torna a tutto vantaggio dell'Ente impositore e dello stesso concessionario.

Il cittadino che a distanza di tempo non ricorda - o non ricorda adeguatamente - i presupposti dell'atto in questione, si trova sovente smarrito a fronte della richiesta rivoltagli.

Ciò è tanto più vero ove le cartelle appartengano al novero delle cosiddette "cartelle pazze", relative cioè ad illeciti mai commessi.

E' pertanto indubbio che per ragioni elementari di civiltà, con uno sforzo irrisorio si potrebbero indicare per esteso, in alcune, brevissime righe, i dati essenziali della fattispecie, in linea di fatto e di diritto.

Nell'esempio qui in esame, si dovrebbero specificare in maniera comprensibile in un contesto argomentativo unitario ed organico: il verbale sanzionatorio emesso dalla competente autorità (altro è menzionare il Comune di..., altro fornire un'indicazione stringata ma completa) la data intellegibile della violazione (che nell'esempio sopra proposto è il 17/8/2009), il fatto in estrema sintesi (ad es. sosta vietata in via...), l'articolo di legge che si assume violato, ed infine il richiamo puntuale, per ogni tipologia di atto, alle norme che determinano il *quantum* dell'importo richiesto.

Va ammesso che in alcuni casi l'indicazione del *quantum* appare precisa, grazie ad un richiamo alla norma applicabile; in altri incompleta, citandosi solamente l'atto di riferimento (ad es. la legge) ma non l'articolo.

La presenza di tale rigorosa indicazione aiuta a comprendere meglio, tornando ad un'impostazione più concreta del ragionamento, per quale motivo, nell'arco di tre anni e mezzo scarsi, un credito possa lievitare circa del 280%.

2) INPS

2.1) Infomatizzazione e rigore documentale

Con riguardo alle pratiche previdenziali gestite dall'INPS di Trento, si è dovuto constatare - a prescindere dal fatto che questa soluzione sia indubbiamente supportata, sia sul piano normativo, che su quello giurisprudenziale - che quell'Istituto opera con un eccesso di informalità.

Ai cittadini ricorrenti sono pervenute delibere relative ai propri ricorsi tramite e-mail ordinaria, e-mail che non sempre giunge a destinazione e che comunque può confluire, come è accaduto, nella posta elettronica indesiderata (c.d. spam).

E' avvenuto persino che gli atti di quell'Istituto fossero privi del nome e del cognome degli estensori/decisori, riportati quantomeno a caratteri dattiloscritti.

L'assenza della sottoscrizione di un atto - che in passato veniva considerata requisito essenziale, in quanto prova della paternità dell'atto stesso - è stata sviluppata nell'ordinamento, in progresso di tempo, in ossequio all'art. 3 del D.lgs n. 39/1993, la cui applicazione si è imposta solo nel corso degli anni, e per giunta solo in misura del tutto incompleta, atteso a che a tutt'oggi la maggior parte delle Amministrazioni opera con una ragionevole diligenza, debitamente sottoscrivendo gli atti emanati.

La lettura della predetta norma appare invero comunque problematica, atteso che la giurisprudenza più attenta - sia pur tendenzialmente minoritaria - contrasta l'incipiente

eccesso di noncuranza delle PPAA, pretendendo *ad substantiam*, ai fini della certezza dei rapporti giuridici, la sottoscrizione autografa quantomeno di dati documenti.

Resta che, pur a caratteri virtuali, la decisione di un ricorso dovrebbe quantomeno contenere un nome ed un cognome, non essendo plausibile indicare solamente le cariche dei decidenti (segretario e presidente, ad es.).

Poiché in ogni caso è problematico ottenere un incontro con i responsabili dei procedimenti previdenziali, il sistema di rapporti informatizzato ha dunque come esito un tasso di libertà d'azione a dir poco eccessivo, che refluisce negativamente ai danni dei cittadini interessati.

Vi è d'altronde, a monte, una precisa volontà del legislatore di intercludere i canali dei rapporti fra il cittadino e date Amministrazioni, giusta quanto dispone l'art. 38, c. 5, del D.L. n. 78/2010, convertito in legge dall'art. 1 della l. n. 122/2010, la cui portata non può essere ignota agli estensori di quel testo, ove si abbia la percezione - e non è arduo averla - della scarsa dimestichezza che numerosissimi cittadini hanno con la rete.

La distanza, l'impersonalità, l'impermeabilità dell'INPS alle richieste dei cittadini, costituiscono pertanto oggetto di numerose doglianze da parte degli assistiti.

La notevole difficoltà a contattare un referente fisico, poi, non solo rende estremamente complesse azioni incisive, ma trasforma in ricorso, con tutti gli oneri del caso questioni che potrebbero essere risolte con una spiegazione verbale.

In alternativa, e non di rado, la difficoltà ad interloquire con l'Istituto determina da parte dell'interessato un atto di mera sottomissione e comunque, in ogni caso, impedisce una verifica elastica ed immediata di eventuali errori, sclerotizza, in una sola locuzione, l'intero operato dell'Istituto e finisce per porre in condizioni di minorità un'ampia platea di cittadini, pensionati, di regola, che si ritengono - non a torto - declassati, per così dire, in seconda serie per ragioni di età e di sopravvenuta irrilevanza sociale.

Si soggiunge peraltro, concludendo, che alla luce della citata l. n. 122/2010 i problemi qui rappresentati superano ampiamente, in linea di principio, l'orizzonte dell'Istituto in oggetto, assumendo rilievo di carattere generale.

2.2) L'INPS di Trento nella concretezza dei casi sottoposti al Difensore civico

Una vicenda cui si è accennato nella trattazione di cui al paragrafo che precede, concerne una pensionata alla quale era stata richiesta, mediante raccomandata - ancora nel febbraio del 2012 - la restituzione di somme dalla stessa indebitamente percepite.

L'istante, con l'ausilio del Difensore civico, aveva proposto ricorso (possibile esclusivamente *on-line*, come anticipato) chiedendo, fra il resto, la causale contabile della richiesta di rimborso.

Al ricorso dell'interessata erano seguiti dapprima un intervento dello scrivente Ufficio al fine di ottenere risposta perspicua in ordine alle deduzioni dell'interessata e poi quattro successivi solleciti, oltre ad un (eccezionale) incontro fisico in cui fra le altre si è trattata anche la questione in esame, atteso che l'INPS seguitava a non rispondere.

Ebbene, nel marzo del 2013, dopo lunga attesa è pervenuta all'istante (di fatto alla figlia dell'istante), nella sezione della e-mail definita "*spam*" - *spam* fortunatamente recuperata - la decisione dell'INPS caratterizzata dai vizi sopra descritti (priva dei nominativi dei decisori).

A ciò si aggiunga, entrando parzialmente nel merito della decisione, che i decisori asserivano essere imputabile alla pensionata l'errore di cui si discuteva, senza argomentare tale asserzione; nulla inoltre deducevano circa il fondamento contabile/giuridico della trattenuta.

L'INPS, a prescindere dalla vicenda in questione - che potrebbe presentare alcune peculiarità su cui non è opportuno indugiare - in numerose circostanze chiede la

restituzione di danaro che asserisce essere stato indebitamente percepito dai propri iscritti, ma non sembra saper rispondere alla richiesta di provare il fondamento delle proprie pretese assertivamente creditorie.

Ora, è evidente che la richiesta di restituzione di somme ingenti - laddove la notevole entità della richiesta stessa è sovente predicabile alla luce dell'esiguità dei trattamenti pensionistici su cui si va ad incidere - non può essere priva di un perché plausibile.

In assenza delle necessarie indicazioni, la richiesta di restituire un *quid* di cui si ignora il fondamento contabile di dettaglio, è da ritenersi contraria ai principi più elementari di civiltà giuridica.

Accogliendo infatti, sul piano giuridico, il principio per cui la mera richiesta di restituzione ha natura di atto paritetico - ed in quanto tale non richiede una motivazione peculiarmente stringente - appare al contempo indiscutibile che se il principio di buona fede ha carattere generale nell'ordinamento, come ha rammentato in più circostanze la stessa giurisprudenza del Consiglio di Stato, è inaccettabile che un Ente pubblico chieda una prestazione economica non solo non indicando la ragione giuridico/contabile della richiesta stessa, ma neppure essendo capace di fornire tale indicazione *ex post*, su istanza del presunto debitore.

Queste considerazioni sul *modus agendi* dell'INPS di Trento, non possono non richiamare alla mente una vicenda di alcuni anni or sono, quando il medesimo istituto non prese posizione in ordine alla richiesta di una pensionata che, con l'ausilio del Difensore civico, invocando l'art. 13 della l. n. 412/1991, faceva presente di non essere tenuta a restituire il presunto indebito, in quanto lo stesso era stato percepito in buona fede a causa di un errore dell'Istituto in parola.

Considerato che l'interessata era vissuta in località diverse, l'INPS di Trento aveva risposto - l'informatizzazione di cui al paragrafo che precede non era stata ancora

completata - addossando ad una sede dell'INPS della Campania la competenza a decidere il caso di specie.

A fronte dell'ostinazione con cui Trento rimandava all'INPS campano e quest'ultimo a Trento, un intervento del Difensore civico alla sede centrale dell'INPS di Roma sbloccò infine il caso, ottenendo, proprio da Trento, una decisione favorevole all'istante.

Nel 2013 si è verificato nuovamente un caso non privo di analogie con il precedente: un'istante, che deve effettuare un ricongiungimento fra attività lavorative svolte in Lombardia ed attività svolte in Trentino, si è rivolta al Difensore civico perché sblocchi la sua pratica.

Mentre l'INPS lombardo, pur estraneo alla competenza territoriale dello scrivente Ufficio, ha fornito risposta nell'arco di meno di un mese, indicando la sede di Trento come competente per il caso di specie, al contrario l'INPS di Trento, a distanza di un anno circa e nonostante ripetuti solleciti, non ha ancora fornito alcun riscontro, neppure interlocutorio.

La tendenza dell'INPS di Trento a rispondere solamente dopo reiterati solleciti di questo Ufficio - o più semplicemente a non rispondere - induce dunque ad osservare che se questa è la considerazione di cui gode il Difensore civico, cui l'INPS deve rapportarsi per obbligo di per legge, da ciò si può desumere quanto siano fondate le doglianze dei cittadini nei riguardi dell'attenzione con cui quell'Istituto considera le loro istanze.