

all'applicazione di questi istituti, agli strumenti di tutela del lavoratore, alle implicazioni di tipo previdenziale.

In questo contesto, dobbiamo anche ricordare l'istituzione della Borsa Continua Nazionale del Lavoro (BCNL). Si tratta di un sistema federato costituito da borse regionali che cooperano tra loro scambiandosi dati attraverso il Portale Nazionale gestito dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali: l'obiettivo è quello di fare incontrare la domanda e l'offerta di lavoro attraverso la rete *internet*. Sperimentalmente la BCNL è attiva dal 2 Luglio 2005 in nove Regioni (non ancora in Toscana, sebbene sia consentito l'accesso anche alle persone ed alle imprese, che operano in Regioni al momento non connesse). Le istanze, ad oggi, hanno avuto ad oggetto la richiesta di informazioni sui tempi di attivazione e sulle modalità di accesso.

Anche in materia previdenziale occorre tener presente che viviamo un periodo particolare, caratterizzato dall'attuazione della L. n. 243/2004 di riforma del sistema previdenziale che andrà a regime nel 2008, proponendosi due obiettivi largamente condivisi a livello europeo: elevare gradualmente l'età pensionabile, principalmente su base volontaria e sviluppare la previdenza complementare, da affiancare a quella pubblica.

Il beneficio (*superbonus*) introdotto per i lavoratori dipendenti del settore privato che hanno maturato o matureranno il diritto alla pensione di anzianità entro il 31/12/2007 e che decidono di continuare a lavorare, ha fatto crescere le richieste di intervento nei confronti degli Istituti previdenziali. Quello che ci viene chiesto più frequentemente è la verifica della convenienza economica a continuare a lavorare, da parte di coloro che intendono avvalersi di questa facoltà dopo il 1° Gennaio 2008.

Nuove problematiche di ordine interpretativo sono poi sorte dopo l'approvazione del D. Lgs. n. 252/2005 sulla "*Disciplina delle forme pensionistiche complementari*".

2.8.2 Evoluzione giurisprudenziale

Il D. Lgs. n. 151/2001, recante il T.U. delle disposizioni legislative in materia di tutela e di sostegno della maternità e della paternità, ha armonizzato e coordinato la relativa disciplina intervenendo, tra l'altro, in materia di agevolazioni a favore dei genitori di disabili gravi. Nella relazione per il 2004 avevamo già evidenziato i problemi di ordine interpretativo sorti in tema di cumulabilità dei permessi ex L. n. 104/1992 e di congedo straordinario per figli con *handicap* grave: di recente, è intervenuta la sentenza (additiva) n. 233/2005 della Corte costituzionale con la quale è stata dichiarata la illegittimità costituzionale dell'art. 42, 5°

comma del D. Lgs. n. 151/2001 nella parte in cui irragionevolmente limita la facoltà di congedo per i fratelli e le sorelle del soggetto handicappato al solo caso di scomparsa dei genitori, non prevedendo tale diritto allorché i genitori siano impossibilitati a provvedere all'assistenza del figlio handicappato perché totalmente inabili.

L'intervento della Corte costituzionale ha consentito di superare un "difetto di previsione" dell'art. 42, 5° comma, del D. Lgs. n. 151/2001, ma i problemi che la legge lascia scoperti, come ha potuto verificare il Difensore civico, sono anche altri: non sono previste le medesime agevolazioni per ipotesi altrettanto meritevoli di tutela, ad esempio a beneficio del figlio o del coniuge per poter assistere, rispettivamente, i genitori o l'altro coniuge portatori di *handicap grave*.

2.8.3 Le richieste dell'utenza

Anche nel 2005 sono aumentate le pratiche aperte in materia di pubblico impiego, facendo registrare un incremento del 31,46%: le pratiche aperte sono state 117 e quelle chiuse 87 (il 55,36% in più rispetto al 2004).

E' interessante confrontare il numero delle pratiche aperte in materia di mobbing, che pur costituendo solo il 6,84% di quelle relative al pubblico impiego, sono addirittura quadruplicate con il numero delle pratiche relative ad irregolarità compiute durante l'espletazione di concorsi pubblici o selezioni interne, che non superano invece il 9,40% del totale.

In tema di concorsi pubblici, e in particolare di blocco delle assunzioni disposto dalla legge finanziaria per il 2005 (co. 95), occorre segnalare una recente ed importante pronuncia del T.A.R. per la Toscana (sent. n. 8271/2005) con la quale è stato ribadito, in conformità ad un orientamento giurisprudenziale che si va sempre più consolidando, che il vincitore di un concorso pubblico non vanta un diritto soggettivo, ma un interesse legittimo all'assunzione, poiché quest'ultima è rimessa a "puntuali atti formali degli organi competenti, essendo espressione della potestà organizzatoria della Pubblica Amministrazione". Questo comporta che, qualora nel corso del procedimento intervengano circostanze preclusive di natura normativa, organizzativa o anche solo finanziaria, la Pubblica Amministrazione può sospendere o anche annullare la procedura stessa. Poiché il c.d. blocco delle assunzioni costituisce misura di carattere transitorio collegata ad esigenze straordinarie di contenimento della spesa e va riferito non ai concorsi in sé, ma alle nomine, ne deriva che l'Amministrazione, una volta venuto meno l'impedimento normativo, prima di bandire un nuovo concorso per la copertura dei posti vacanti o di occupare

questi ultimi attraverso altre procedure (mobilità e trasferimenti), dovrà procedere all'assunzione del vincitore del concorso, a nulla valendo l'eccezione sulle regole concernenti la validità temporale delle graduatorie.

2.9 Questioni tributarie

Nel corso del 2005 la L.R. n. 31 del 18.2.2005 "*Norme generali in materia di tributi regionali*", nel rispetto dei principi fondamentali dell'ordinamento tributario fissati dalla legislazione statale ed in attuazione della legge 27 luglio 2000 n. 212 (Disposizioni in materia di statuto dei diritti del contribuente) ha disciplinato il diritto di interpello a livello regionale, le attività di accertamento, la liquidazione e la riscossione dei tributi regionali, nonché i procedimenti di applicazione delle sanzioni amministrative tributarie.

La stessa legge ha istituito il Garante del contribuente regionale, attribuendo al Difensore civico le relative funzioni con riferimento ai tributi regionali. Va detto subito che tale previsione non modifica nella sostanza i poteri dell'Ufficio, già legittimato a intervenire in questa materia in virtù delle competenze attribuitegli dalla L.R. n. 4/1994. Ai sensi dell'art. 6 della L.R. n. 31, infatti, il Garante del contribuente regionale, di sua iniziativa o su richiesta del contribuente o di qualsiasi altro soggetto interessato, che evidenzia disfunzioni, irregolarità, scorrettezze, prassi amministrative anomale o irragionevoli o qualsiasi altro comportamento suscettibile di incrinare il rapporto di fiducia tra cittadini ed amministrazione tributaria regionale, può rivolgere all'ufficio richieste di chiarimenti o di documenti e proporre l'attivazione delle conseguenti procedure di autotutela attraverso gli atti tributari notificati al contribuente.

Nel 2005 in questo settore sono state aperte 103 pratiche, mentre il numero complessivo delle pratiche chiuse è stato di 124: di quest'ultime circa i due terzi (74) sono state aperte in quello stesso anno.

Per quanto riguarda i tributi erariali (34 pratiche aperte), sono stati segnalati problemi relativamente all'Irpef, all'Ilor, all'Imposta di successione, all'Imposta catastale, all'Imposta di registro, a quella di bollo, al Canone Rai. Nel caso dell'Irpef e del Canone Rai sono stati, come di consueto, lamentati ritardi nel rimborso dell'imposta. L'Ufficio si è prontamente attivato presso l'Agenzia delle Entrate competente e presso il Ministero del Tesoro-Sportello abbonamenti TV, ma mentre la prima ha sempre risposto prontamente alle richieste di informazione, non si può dire altrettanto del secondo che ha spesso risposto in ritardo e solo

a seguito di un sollecito. A proposito di tributi erariali, dobbiamo rilevare anche il buon rapporto di collaborazione che si è instaurato con il Garante del Contribuente che opera presso la Direzione Regionale del Ministero delle Finanze.

I casi prospettati in materia di tributi regionali sono stati complessivamente 18, per la maggior parte relativi alla tassa automobilistica regionale. Dobbiamo sottolineare che anche quest'anno il rapporto di collaborazione dell'Ufficio con la Direzione regionale delle Entrate della Regione Toscana è stato ottimo e questo ha sicuramente facilitato la trattazione veloce ed efficace delle pratiche. Negli interventi che hanno investito l'ufficio tributi della Regione Toscana, le questioni più frequenti riguardavano difficoltà di comprensione della normativa regionale (sulle scadenze di pagamento, sul diritto alle esenzioni) che hanno indotto il cittadino a commettere errori. Negli interventi presso l'ACI, quale ente gestore del tributo, invece, sono state segnalate ed effettivamente riscontrate alcune disfunzioni nello svolgimento del servizio: ciò è accaduto, per esempio, nel caso di richiesta di sospensione del pagamento della tassa automobilistica da parte delle imprese abilitate al commercio di veicoli. L'Ufficio ha dovuto chiarire anche al Movimento dei Consumatori in che cosa consiste il diritto di interpello previsto dalla legge regionale, uno strumento che può essere attivato soltanto con riferimento ad oggettive difficoltà interpretative riscontrate dal contribuente sulla normativa tributaria regionale.

Le questioni più delicate si sono presentate con riferimento ai tributi locali (34 le pratiche aperte nel 2005) e, in particolare, in materia di ICI, Tariffa di gestione dei rifiuti solidi urbani, tassazione di occupazione di spazi ed aree pubbliche: spesso si è dovuto valutare la conformità di disposizioni normative o prassi comunali, rispetto ai principi di buon andamento e semplificazione dell'attività amministrativa, tra l'altro codificati, in materia tributaria, nello Statuto del contribuente (legge n. 212/2000). A questo proposito possiamo ricordare l'intervento nei confronti dell'Ufficio Tributi del comune di Signa, con il quale abbiamo contestato un aggravamento procedurale. Nel caso di specie l'Ufficio pretendeva che un contribuente presentasse ogni anno una dichiarazione sull'esistenza di un contratto di comodato relativo ad un immobile, per ottenere l'applicazione di una aliquota agevolata, invece che richiedere la dichiarazione una sola volta al momento della stipula del contratto (obbligando così il cittadino a comunicare all'amministrazione soltanto l'eventuale variazione intervenuta per effetto dell'estinzione del contratto o del mutamento dei contraenti). Al momento questo Ufficio è riuscito ad ottenere una sospensione dell'avviso di accertamento che era stato trasmesso al contribuente.

Segnaliamo inoltre che attualmente l'ufficio sta trattando una questione molto complessa e delicata relativa alla Tariffa di gestione dei rifiuti solidi urbani, sollevata dai cittadini non residenti nel Comune di Firenzuola: infatti, il regolamento comunale, per i non residenti proprietari di immobili, prevede un criterio presuntivo di determinazione del numero dei componenti il nucleo familiare correlato alla superficie dell'immobile, che all'Ufficio pare in contrasto con la normativa nazionale. Quest'ultima nell'imputazione del costo del servizio agli utenti, impone di tenere in considerazione la quantità di rifiuti prodotta pro-capite, attraverso tecniche di calibratura individuale o, in mancanza, in base a criteri presuntivi di produzione media individuale (cfr. art. 5, comma 2, del D.P.R. n. 158/1999). La previsione regolamentare del Comune penalizza eccessivamente coloro che non risiedono nel territorio comunale con una ripartizione non equa del carico fiscale del servizio di gestione dei rifiuti fra i fruitori del servizio stesso.

2.10 Sanzioni amministrative

L'ufficio fornisce un'assistenza puntuale e completa nella redazione dei ricorsi che i cittadini promuovono contro le sanzioni amministrative elevate da parte dell'autorità competente. Per quanto riguarda il settore delle sanzioni amministrative previste dal Codice della strada, le novità di maggior rilievo sono rappresentate da:

A) la sentenza della Corte Costituzionale n. 27 del 12-24 gennaio 2005, pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana – I Serie Speciale – Corte Costituzionale, n. 4 del 26 gennaio 2005, che ha dichiarato l'illegittimità parziale dell'articolo 126 bis, comma 2, del Codice della Strada.

Nello specifico la Corte ha dichiarato l'illegittimità del comma 2, dell'art. 126-bis del Codice della Strada, nella parte in cui dispone che: "nel caso di mancata identificazione di questi (cioè del conducente), la segnalazione deve essere effettuata a carico del proprietario del veicolo, salvo che lo stesso non comunichi, entro trenta giorni dalla richiesta, all'organo di polizia che procede, i dati personali e della patente del conducente al momento della commessa violazione". La sentenza, che spiega i suoi effetti dalla data di pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana, avvenuta, come si è detto, il 26 gennaio 2005, elimina la possibilità di decurtazione dei punti nei confronti dell'obbligato in solido a cui il verbale sia stato notificato quando non è identificato il conducente. In data 4 febbraio 2005, il Ministro dell'interno Pisanu ha emanato una circolare per chiarire le modalità di esecuzione della recente sentenza sulla patente a punti.

B) il Decreto Legge n. 184 del 21 settembre 2005, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 220 del 21 settembre 2005, che detta "Misure urgenti in materia di guida dei veicoli e patente a punti". Con questo decreto è stato modificato l'art. 126-bis, comma 2, del nuovo codice della strada, approvato con il decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, e successive modifiche.

Segnaliamo infine che l'ufficio ha provveduto ad effettuare un monitoraggio dell'evoluzione degli strumenti di pagamento, informatici e cartacei, delle sanzioni amministrative elevate dai comuni a cittadini non residenti, per facilitare il più possibile, anche in questo caso, il pagamento della sanzione. Il problema si pone in relazione ai cd "avvisi di accertamento" (si tratta dello stampato che viene lasciato sul veicolo in sosta a seguito della compilazione del "verbale di accertamento" della violazione, in assenza del conducente e/o proprietario). Tale prassi, non prescritta dal codice della strada, è adottata normalmente dalla maggioranza degli organi di polizia stradale per evitare di dover procedere obbligatoriamente alla formale notificazione dell'atto, con aggravio del procedimento, consentendo al conducente e/o proprietario un pagamento per così dire, immediato, in misura pari a quella prevista per il "pagamento in misura ridotta" ex art. 202 del citato codice, entro un termine idoneo ad acquisirne i dati prima della notificazione del verbale.

Purtroppo, in alcuni Comuni, le modalità di pagamento che assicurano loro di ricevere notizia certa della esecuzione sono quelle indicate sul retro dell'"avviso di accertamento" (senza spese aggiuntive), in quanto tutte gestite da un unico applicativo, utilizzato sia dall'istituto di credito concessionario della tesoreria comunale in cui è avvenuta l'infrazione, sia dai tabaccai aderenti alla rete T-serve e dagli sportelli automatici "Jolly" dello stesso Comune, sia infine dal sistema protetto di pagamento on - line tramite Internet. Non potendo, in questa fase del pagamento immediato, utilizzare il bollettino postale, il cittadino non residente nel Comune dove gli è stata elevata sanzione amministrativa, deve recarsi direttamente presso il Comune de quo ovvero ricorrere al pagamento on line, sempre che non decida di attendere la formale notificazione del verbale (con il pagamento aggiuntivo di spese accessorie).

2.11 Accesso alla documentazione amministrativa

2.11.1 Il procedimento amministrativo

Si richiamano le novità sulla disciplina dell'atto, del procedimento amministrativo e del diritto di accesso introdotte con le leggi di modifica della L. n. 241/1990, ossia la legge del 12 febbraio 2005, già citata nella relazione relativa all'attività della difesa civica nell'anno 2004 e la legge n. 80 del 14 maggio 2005 che converte con modifiche il D.L. n. 35 del 14 marzo 2005 "Disposizioni urgenti nell'ambito del Piano di azione per lo sviluppo economico, sociale e territoriale". L'articolo 3 del decreto ha sostituito l'articolo 19 della L. n. 241/90 in materia di semplificazione, da una parte ampliando i casi di denuncia di inizio attività, dall'altra elencando i casi in cui è obbligatoria l'autorizzazione espressa, e ribadendo che la DIA possa aver luogo esclusivamente qualora il rilascio del provvedimento autorizzatorio dipenda esclusivamente dalla verifica di determinati presupposti e requisiti (ossia, in sostituzione di atto vincolato nella emanazione).

In merito al nuovo testo normativo, degna di nota è la sentenza del Consiglio di Stato sezione IV n. 6023 del 27 ottobre 2005, che riformulando in termini molto chiari la differenza tra nullità/inesistenza e illegittimità dell'atto amministrativo, stabilisce che la prima ipotesi si verifica solo nei casi espressamente previsti dalla legge (ovvero quando manchi qualcuno dei connotati essenziali dell'atto amministrativo, come nella radicale carenza di potere da parte dell'autorità procedente, nel difetto della forma, della volontà, dell'oggetto o del destinatario), mentre quando i vizi riguardano le modalità di esercizio del potere da parte dell'amministrazione, si verifica la illegittimità dell'atto finale.

2.11.2 Il diritto di accesso alla documentazione amministrativa

Per ciò che riguarda in particolare la tutela del diritto di accesso, come delineata dalla riforma dell'art. 25 della L. n. 241/90, operata dalla L. 15/2005, occorre ricordare che la nuova formulazione (contenuta nell'art. 17 lettera a della L. 15/2005) del comma 4 dell'art. 25 (che attribuisce alla Commissione per l'accesso presso la Presidenza del Consiglio il sindacato dei provvedimenti limitativi dell'accesso degli organi periferici dello Stato sul territorio regionale) avrà effetto dopo l'entrata in vigore di regolamento di esecuzione, secondo quanto disposto dal comma 3 art. 23 della medesima L. 15/2005.

La conseguenza pratica di questa previsione transitoria è stata che per tutto il 2005 e fino ad oggi, la difesa civica regionale ha continuato a occuparsi dei casi di esclusione o limitazione dell'accesso imputabili alle amministrazioni periferiche dello Stato operanti nel territorio regionale, in forza del combinato disposto dagli artt. 16 della L. 127/97 e comma 4 art. 25 L. 241/90 come modificato dall'art. 15 della L. 340/2000.

Le pratiche aventi ad oggetto il riesame di provvedimenti emanati da organi periferici dello Stato, hanno anzi costituito una larga percentuale di quelle complessivamente trattate dall'ufficio. Un discreto numero di pratiche ha riguardato anche provvedimenti emanati da enti locali sprovvisti di difesa civica. Per questi ultimi, nonostante la disposizione transitoria sopra richiamata rimandi alla entrata in vigore delle disposizioni attuative anche l'applicazione della sussidiarietà verticale, prevista espressamente dalla L. 15/2005 (ossia la possibilità di ricorrere, in mancanza di difesa civica locale, al difensore civico di ambito territoriale immediatamente superiore), l'ufficio ha continuato a esercitare le funzioni in materia di accesso sulla base della necessità, già rinvenibile nei principi costituzionali sull'attività amministrativa, di garantire la effettività di un diritto – a oggi è fuor di dubbio che sia tale – pienamente tutelato dall'ordinamento anche nel caso in cui a limitarlo o escluderlo sia un ente sprovvisto di difesa civica.

Giova precisare che l'impostazione sopra richiamata è stata condivisa dalle amministrazioni destinatarie degli interventi. Solo in un caso, un Comune ha eccepito il difetto di competenza della difesa civica regionale, sottolineando che la disposizione sulla sussidiarietà verticale a oggi difetta di norme attuative.

Per quanto riguarda il merito dei casi portati all'attenzione dell'ufficio (circa 60 pratiche), abbiamo riscontrato che sovente il diniego di accesso è risultato carente nella motivazione, che si è limitata ad un richiamo apodittico alle disposizioni di legge o di regolamento che elencano i casi di esclusione, limitazione o differimento. In alcuni casi il diniego è stato il frutto di una errata applicazione del diritto alla riservatezza. Altre volte, si è negato l'elemento soggettivo del diritto, ossia l'interesse, che la legge vuole sia sotteso alla domanda di accesso e ne costituisce il presupposto. E' ovvio che, a fronte di un provvedimento di diniego espresso, il riesame tralascia di considerare gli aspetti non in contestazione, mentre il silenzio-rifiuto dell'amministrazione, oltre a far nascere, per il solo fatto della mancata risposta, dubbi sulla sua legittimità, in sede di riesame comporta la verifica di ogni aspetto afferente alla sussistenza del diritto.

Nella maggioranza dei casi l'interevento della difesa civica ha sortito l'effetto desiderato. Resta però aperto il problema della mancanza di tutela qualora l'esercizio del diritto, nonostante

l'accoglimento dei rilievi svolti dalla difesa civica in sede di riesame, venga in concreto impedito.

2.12 Attività produttive

2.12.1 Guide turistiche

Quest'anno si è svolta la prima selezione per ammissione al corso per guide turistiche di Firenze e provincia secondo le nuove modalità disciplinate dalla L.R. n. 14 del 2005 che, recependo il sistema di formazione professionale delineato dalla L.R. n. 32 del 2002, ha modificato l'art. 101 del Testo Unico sul turismo (cfr. L.R. n. 42 del 2000), prevedendo che i corsi, previa presentazione del relativo progetto presso le province, vengano organizzati da agenzie accreditate. Lo svolgimento della selezione, a distanza di circa quattro anni dall'ultima, gestita dalla Provincia di Firenze con il sistema precedente, ha rappresentato una grande opportunità per i numerosi operatori del settore che si sono rivolti in questi anni alla difesa civica, segnalando la necessità di conseguire l'abilitazione (per gli accompagnatori turistici abilitati anteriormente al 2000, questo ufficio aveva proposto, nel corso delle consultazioni sul progetto di legge di modifica del Testo Unico sul turismo, una norma transitoria che offriva loro la possibilità di conseguire l'abilitazione per guida turistica - v. Relazione 2004, pag. 59).

2.12.2 Commercio su aree pubbliche

Un caso particolare trattato dall'ufficio è quello della modifica di un regolamento comunale, in base al quale era stata disposta la soppressione di tutti i posteggi del settore non alimentare riservati agli operatori disabili. Risultato di tale provvedimento è stata la permanenza, nel mercato settimanale, di un unico posteggio riservato nel settore alimentare. Il Difensore civico ha segnalato al Comune che la modifica regolamentare era palesemente in contrasto con le disposizioni della legge regionale 417 del 2004, secondo cui nei mercati e nelle fiere i comuni devono riservare almeno un posteggio agli operatori disabili. Non si poteva infatti in alcun modo sostenere che la permanenza del posteggio alimentare, proprio per la sua specialità merceologica, fosse sufficiente ad escludere la violazione di legge (si ricordi peraltro che questo ufficio aveva proposto, in sede di consultazioni per la

legge 417 del 2004, di aumentare i posteggi da riservare in relazione alle dimensioni del mercato o fiera - v. Relazione 2004, pag. 60). Ad aggravare l' illegittimità dell'atto concorreva poi la sua motivazione, basata sulla presunta constatazione che, per l'occupazione dei posteggi in precedenza riservati, non si sarebbe mai presentato nessuno. L'assunto peraltro, come ha dimostrato la segnalazione arrivata a quest'ufficio, non è risultato corrispondente al vero. Nonostante l'intervento di questo ufficio, non risulta che il regolamento sia stato modificato nel senso richiesto, obbligando gli aventi diritto ad intraprendere la via giurisdizionale.

2.13 Il diritto allo studio

2.13.1 Istruzione e diritto allo studio universitario

Com'è noto, l'Università degli Studi di Firenze ha istituito, per previsione statutaria, il Garante dei Diritti degli Studenti, al quale, a partire dal 2003, questi ultimi possono rivolgersi qualora sorgano controversie in materia di tasse universitarie, di passaggi dall'uno all'altro corso, di riconoscimento di crediti, di graduatorie di ammissione per numero chiuso e quant'altro in applicazione dell'ordinamento universitario. Il Garante redige pareri scritti indirizzati al Rettore. Tali pareri vengono indirizzati in copia anche alla difesa civica qualora la questione sia stata prospettata per suo tramite.

L'ufficio del Difensore civico si occupa delle questioni cui abbiamo fatto riferimento, relativamente ai due atenei della Toscana, Pisa e Siena, che non hanno istituito un' analoga figura. Inoltre, nel corso del 2005, sono state ricevute segnalazioni in merito a provvedimenti della Accademia delle Belle Arti, che in quanto soggetta ad un ordinamento speciale e autonomo rispetto all'Università non rientra nell'ambito di competenza del Garante. Rientrano pacificamente nella competenza istituzionale del Difensore civico invece le istanze rivolte contro le aziende regionali per il diritto allo studio universitario.

Un caso degno di nota, nel 2005, è stato quello di una studentessa iscritta al primo anno di laurea specialistica presso l'Accademia di Belle Arti di Carrara, che si è rivolta a questo ufficio essendo stata esclusa dalla graduatoria definitiva (pubblicata a metà dicembre) per il conseguimento della borsa di studio, avendo l'Azienda di Pisa rilevato la circostanza che la studentessa in questione aveva, dopo la laurea triennale, conseguito un diploma di specializzazione per l'insegnamento. La esclusione era stata

motivata dal fatto che l'Azienda riteneva la studentessa già in possesso di un diploma di secondo livello, e ciò in contrasto con quanto disposto nel bando di concorso per la concessione di borse di studio agli studenti iscritti alla Accademia di Belle Arti di Carrara. Quest'ultimo, a proposito di casi di esclusione, stabilisce che non possono ottenere il beneficio "gli studenti iscritti a corsi di livello pari o inferiore al titolo di studio (anche se conseguito all'estero), di cui risultano già in possesso". La difesa civica ha rilevato che, oltre alla circostanza che il corso di specializzazione per l'insegnamento non può essere equiparato (per struttura e titolo che si consegue) a un "diploma di secondo livello", occorre considerare la previsione dell'art. 3 del D.P.C.M. 9 aprile 2001 ("Disposizioni per l'uniformità di trattamento sul diritto agli studi universitari, a norma dell'art. 4 della L. 2 dicembre 1991, n. 390"), che stabilisce la concessione dei benefici per il conseguimento per la prima volta di ciascuno dei livelli dei corsi, ossia di laurea, laurea specialistica, specializzazione, dottorato di ricerca. Con ciò, il legislatore pare, da un lato, ribadire la non equivalenza del livello del corso di specializzazione rispetto alla laurea specialistica, dall'altro, sancisce espressamente il diritto al conseguimento del beneficio per gli iscritti per la prima volta a ciascuno dei corsi considerati.

L'ufficio è a oggi in attesa della risposta dell'Azienda del Diritto allo Studio di Pisa.

2.13.2 Istruzione e diritto allo studio scolastico

Come è già avvenuto negli anni passati, gli interventi del Difensore civico in questo settore hanno avuto una notevole importanza pratica per gli utenti (tragitti e fermate degli scuolabus, modalità di pagamento della mensa scolastica, questioni sulla formazione delle liste d'attesa per l'ammissione alla scuola dell'infanzia, queste ultime connesse in parte con la iscrivibilità dei bambini che compiono i tre anni entro l'aprile successivo all'inizio dell'anno scolastico come previsto dalla riforma Moratti, ecc.). Nel corso del 2005, la difesa civica ha anche affrontato, su segnalazione delle famiglie, questioni inerenti l'integrazione scolastica di alunni diversamente abili.

Una istanza, trasmessa per competenza da un difensore civico locale, ha riguardato la mancata garanzia del sostegno scolastico per l'intero orario a favore di un'alunna di scuola media riconosciuta invalida al 100% e con certificazione di handicap grave. Nel caso di specie, all'inizio di ciascun anno scolastico, compreso quello in corso, la famiglia aveva dovuto ricorrere all'autorità giudiziaria per vedere affermato il diritto al sostegno per tutto l'arco della giornata scolastica della figlia. Scopo

dell'intervento dell'ufficio è stato quello di assicurare alla ragazza anche per gli anni futuri la presenza del sostegno scolastico nella misura prescritta dalla legge. Quest'ultima (art. 94, comma 3 della legge n. 289 del 27.12.2002, c.d finanziaria per il 2003) evidenzia che le persone affette da sindrome di Down debbono essere dichiarate in situazione di gravità ai sensi dell'art. 3 della L. 104/1992 e come tali sono titolari del diritto a un "intervento assistenziale permanente, continuativo e globale nella sfera individuale o in quella di relazione", e deve essergli riconosciuta "priorità nei programmi e negli interventi dei servizi pubblici". Tale priorità viene richiamata dall'art. 40 della legge n. 449 del 27 dicembre 1997 (Misure per la stabilizzazione della finanza pubblica), il quale stabilisce che "In attuazione dei principi generali fissati dalla legge n. 104/92, è assicurata l'integrazione scolastica degli alunni handicappati con interventi adeguati al tipo e alla gravità dell'handicap, compreso il ricorso all'ampia flessibilità organizzativa e funzionale delle classi prevista dall'articolo 21, commi 8 e 9, della legge n. 59/97, nonché la possibilità di assumere con contratto a tempo determinato insegnanti di sostegno in deroga al rapporto docenti-alunni indicato al comma 3, in presenza di handicap particolarmente gravi".

La dirigenza scolastica coinvolta ha dato riscontro alla difesa civica assicurando sin da ora che per i prossimi anni scolastici avrebbe effettuato presso il Centro Servizi Amministrativi (ex Provveditorato) di riferimento ogni azione possibile per la realizzazione di quanto richiesto a tutela dei diritti dei ricorrenti.

Un altro problema posto all'attenzione della difesa civica, sul quale, a causa della mancanza di una disciplina specifica, non è stato fornito adeguato riscontro da parte degli organi di riferimento, è stato quello sull'ammissione presso la scuola media di secondo grado di alunni diversamente abili che avevano già compiuto i diciotto anni. Si trattava di giovani che chiedevano la ammissione in istituti professionali già da loro frequentati nei precedenti anni scolastici, affinché fosse data loro la possibilità di frequentare corsi diversi da quelli già effettuati. Le dirigenze scolastiche avevano respinto le domande di ammissione, in un caso sulla base del parere espresso dal Consiglio di Istituto, in un altro per non avere avuto indicazioni positive da parte della direzione scolastica regionale, che però non aveva neppure indicato precisi motivi ostativi alla accoglibilità della richiesta. Questo ufficio, dal momento che la mancanza di una disciplina espressa è alla base dell'incertezza esistente sul tema, ha posto all'attenzione del Ministero dell'Istruzione la necessità di fornire indicazioni precise, per informare l'utenza in modo compiuto e preventivo ed impedire la nascita di false aspettative.

Numerose sono state le segnalazioni provenienti da famiglie di ragazzi che frequentano la scuola dell'obbligo, elementare e media, in varie province, aventi ad oggetto le comunicazioni con cui i vari Istituti avvertono che i ragazzi non possono uscire da soli da scuola al termine delle lezioni (a nulla valendo la apposita autorizzazione scritta che fino ad allora era stata considerata sufficiente), ma devono essere necessariamente prelevati da un genitore o persona maggiorenne da questo delegata.

La novità era stata accolta con costernazione dalle famiglie, soprattutto dei ragazzi frequentanti la scuola media, sia per le difficoltà di organizzazione che comporta, sia perché appare in contrasto con la progressiva acquisizione di autonomia dei ragazzi stessi. Tuttavia la decisione era stata presa sulla base delle indicazioni ministeriali che ne avevano ribadito la necessità, essendosi verificati numerosissimi casi di denuncia contro il personale scolastico ai sensi dell'art. 591 del Codice Penale. Quest'ultimo che prevede il reato di abbandono di persone incapaci, al primo ed al terzo comma recita: " *1. Chiunque abbandona una persona minore degli anni quattordici, ovvero una persona incapace, per malattia di mente o di corpo, per vecchiaia, o per altra causa, di provvedere a se stessa, e della quale abbia la custodia o debba avere cura, è punito con la reclusione da sei mesi a cinque anni. 3. La pena è della reclusione da uno a sei anni se dal fatto deriva una lesione personale, ed è da tre a otto anni se ne deriva la morte*". La difesa civica ha spiegato alle famiglie la legittimità della decisione delle scuole, considerato che la condotta di "abbandono" incriminata dal reato in questione, è costituita da "qualsiasi azione o omissione che contrasti con l'obbligo della custodia o della cura" (v. per tutte Cass. Pen. Sez. V n. 332/83), e pertanto se ne ravvede la punibilità anche se temporanea. Può darsi a buon diritto che la custodia sul minore infraquattordicenne vada esercitata senza soluzione di continuità. In altre parole, deve esserci in ogni momento della vita del minore di quattordici anni un soggetto che, a vario titolo, eserciti su di lui l'obbligo di custodia.

Occorre però considerare anche la natura limitata, sia territorialmente che temporalmente, dell'obbligo di custodia, e la correlata responsabilità degli insegnanti e collaboratori scolastici. A parere di questo ufficio, confortato dalla giurisprudenza (cfr. C. dei Conti II n. 199/77, Cass. Civ. III 263/70), la responsabilità — anche penale — dei docenti e del personale della scuola ha precisi limiti: 1) territoriali, costituiti normalmente dall'edificio scolastico e le sue pertinenze (eccezione, visite e viaggi di istruzione); 2) temporali, fissati dalle norme contrattuali che definiscono l'orario in cui il docente esercita la propria attività e vigilanza sui minori. Ciò pare risultare anche dall'art. 10 comma 3 lett. a) del D. Lgs. n. 297/94, che prescrive che il regolamento d'Istituto debba

contenere, tra l'altro, disposizioni per "*vigilanza degli alunni durante l'ingresso e la permanenza nella scuola nonché durante l'uscita dalla medesima...*". Terminato l'orario e fuori dall'ambito scolastico, la responsabilità – sotto tutti i suoi aspetti, sia penali che civili – è a totale carico di chi esercita la potestà sul minore. Conseguenza di tale impostazione era che il rilascio di una liberatoria sarebbe stato privo di utilità, perché la responsabilità del personale della scuola si esaurisce con il termine spazio-temporale dell'obbligo di custodia. La difesa civica ha pertanto offerto una soluzione che facesse salva la decisione in quanto legittima, ma anche le esigenze delle famiglie e degli alunni.

2.14 Affari istituzionali

2.14.1 Competenza del Difensore civico su società partecipate

L'ufficio è intervenuto a seguito di un parere richiesto dal Difensore civico del Comune di Livorno circa l'estensione della sua competenza ad intervenire nei confronti delle società a partecipazione pubblica.

Da un punto di vista meramente teorico e in assenza di norme statutarie e/o regolamentari che dispongano diversamente, queste società per azioni sono, è vero, persone giuridiche di diritto privato, ma che gestiscono servizi pubblici, di proprietà prevalentemente o interamente pubblica, e che svolgono anche una attività amministrativa, testimoniata dall'applicazione nei loro confronti di norme di diritto pubblico.

A questo proposito possiamo citare l'art. 22 della L. 241/90 che per pubblica amministrazione intende tutti i soggetti di diritto pubblico e i soggetti di diritto privato limitatamente alla loro attività di pubblico interesse disciplinata dal diritto nazionale o comunitario e l'art. 23 della stessa legge che pone tra i soggetti nei cui confronti si applica il diritto di accesso anche i gestori di pubblici servizi, sottoponendo questi ultimi alle medesime regole cui sono sottoposte le pubbliche amministrazioni.

Del resto lo stesso art. 1 della L. 241/90 novellato con la legge 15 del 2005 afferma che "i soggetti privati preposti all'esercizio di attività amministrative (e non può non essere considerata tale l'erogazione di qualunque servizio pubblico al di là della forma giuridica attraverso cui si esplica, sia essa una s.p.a. o una delle altre forme previste dal D. Lgs. n. 267/00) assicurano il rispetto dei principi di cui al comma 1", cioè i principi di legalità, economicità, efficienza, efficacia, pubblicità e trasparenza.

In questo senso è anche la giurisprudenza più recente del Consiglio di Stato secondo cui (Ad. Plenaria n. 5/2005) "...le regole di trasparenza si applicano oltre che alle pubbliche amministrazioni anche ai soggetti privati chiamati all'espletamento di compiti di interesse pubblico (concessionari di pubblici servizi, società ad azionariato pubblico). La detta linea interpretativa ha trovato conferma legislativa anche con la recente legge 15 del 2005 che si è spinta fino ad iscrivere - agli effetti dell'assoggettamento alla disciplina sulla trasparenza - tra le pubbliche amministrazioni anche i soggetti che svolgono attività di pubblico interesse".

Questa pronuncia del giudice amministrativo arriva a sostenere l'applicabilità del giudizio di ottemperanza anche nei confronti del soggetto privato che non adempie all'obbligo di ostensione del documento, per ottenere il quale il *commissario ad acta* nominato si può avvalere persino della forza pubblica. Da questo punto di vista non c'è distinzione tra P.A e soggetto privato.

Un altro esempio in cui le società partecipate sono assoggettate a norme di diritto pubblico viene dalla normativa sugli appalti pubblici e dall'applicazione del concetto, elaborato in sede comunitaria, di organismo di diritto pubblico. Le società partecipate, in quanto organismi di diritto pubblico, secondo il diritto comunitario, devono rispettare le stesse regole di concorrenza, trasparenza, garanzia, economicità dettate per le altre pubbliche amministrazioni.

Date queste premesse, poiché il compito del Difensore civico, come riconoscono nella loro generalità gli statuti comunali, è quello di garantire la legalità sostanziale ed il rispetto dei principi di efficienza, economicità, trasparenza, buon andamento e imparzialità dell'azione amministrativa, la sua attività si può riferire non solo all'amministrazioni pubbliche, per così dire, tradizionali, ma anche a quei soggetti che, ancorché privati, esercitano attività amministrative e si caratterizzano per uno stretto legame (in questo caso l'essere proprietario e l'oggetto della loro attività) con l'amministrazione pubblica stessa.

Del resto, il fatto stesso che ci possano essere disposizioni statutarie o regolamentari che disciplinano le modalità di estensione della competenza fa capire come non ci sia un problema di natura, per così dire, ontologica, ma soltanto di applicazione pratica e operativa.

Rimane, tuttavia, da sottolineare che, quand'anche fosse messa in discussione la competenza diretta del Difensore civico in materia di società partecipate, ce ne sarebbe sempre e indiscutibilmente, una indiretta attraverso l'attività che Difensore civico può svolgere nei confronti dell'Amministrazione pubblica a cui la società partecipata ha l'obbligo di rispondere.

2.14.2 *Trattamento dati da parte dei concessionari del servizio di riscossione tributi*

Il Difensore civico ha posto all'Autorità Garante per la privacy un quesito diretto a verificare l'eventuale violazione delle norme del codice sulla protezione dei dati personali da parte dei concessionari del Servizio di riscossione tributi, che utilizzino le informazioni in loro possesso per acquisire da terzi notizie in ordine alla situazione patrimoniale del contribuente. La questione si riferisce all'invio di una lettera, con cui il Concessionario intimava, ai sensi dell'art. 75 bis del D.P.R. 29 settembre 1973, n. 602, a tutti i clienti del professionista nei cui confronti era attivata la procedura di riscossione coattiva, di fornire, entro i successivi 10 giorni, informazioni relative all'esistenza di ragioni di debito nei confronti del professionista stesso (in relazione a rapporti economici o di lavoro con quest'ultimo intrattenuti), avvertendo che in mancanza di tempestiva risposta la medesima dichiarazione avrebbe potuto essere acquisita per via giudiziale, ai sensi dell'art. 543 del codice di procedura civile. Per la comunicazione il concessionario ha utilizzato un modello di dichiarazione prestampato e completato con i dati relativi al soggetto passivo dell'accertamento. Da ciò si deduce l'esistenza di una prassi, sulla legittimità della quale si è ritenuto opportuno acquisire elementi di valutazione.

L'art. 75 bis del D.P.R. 29 settembre 1973, n. 602 prevede che *"il concessionario, prima di procedere ai sensi degli articoli 543 e seguenti del codice di procedura civile, può chiedere a soggetti terzi, debitori del soggetto che è iscritto a ruolo o dei coobbligati, di indicare per iscritto, anche solo in modo generico, le cose e le somme da loro dovute al creditore"*.

Il Difensore civico ha sollevato dubbi soprattutto in relazione alle modalità di acquisizione, da parte del Concessionario, dei nominativi dei clienti del professionista e delle informazioni sui rapporti con questo intrattenuti, oltre che sull'adeguatezza e sulla proporzionalità dell'iniziativa assunta in rapporto all'entità della sanzione dovuta (di minima entità).

Posto che le informazioni siano state acquisite presso l'anagrafe tributaria in base alle dichiarazioni rese dai soggetti in qualità di sostituti d'imposta, si è reso opportuno valutare la conformità e la compatibilità del successivo utilizzo dei dati con le norme del codice e con il rispetto dei principi e delle finalità su cui il trattamento deve essere fondato.

L'art. 75 bis, in effetti, consente al concessionario del servizio di riscossione tributi di acquisire informazioni anche da eventuali terzi nei cui confronti il debitore iscritto a ruolo è creditore, ma non sembra direttamente legittimare le attività di estrazione, raccolta, utilizzo ed interconnessione dei dati, necessarie ad acquisire