

funzionamento del Co.Re.Co. e delle sue quattro Sezioni provinciali.

Oltre alle spese per le indennità di posizione e alle voci accessorie del trattamento economico del personale, sono lievitate sensibilmente le spese postali e telefoniche (per via della forte crescita delle richieste di intervento) mentre nessun aumento si è avuto per gli emolumenti riconosciuti al Difensore civico (che restano complessivamente ancorati a circa le metà di quelli stabiliti nella generalità degli altri ordinamenti regionali).

E' appena il caso poi di ricordare che nulla è dovuto per la carica di difensore civico a livello locale o comprensoriale, svolta presso i Comuni convenzionati con la Regione, ai sensi della L.R. n. 45/98.

Quanto ai locali a disposizione del Servizio di segreteria, questi consistono nell'utilizzo di sole tre stanze nelle quali, al momento, operano 5 persone e sono concentrati gli archivi e le attrezzature.

Nonostante la ristrettezza dei locali, lo scrivente ritiene che vadano comunque evitati ulteriori spostamenti della struttura, che

comporterebbero un inutile dispendio di risorse finanziarie – tenuto conto dei notevoli spazi che deriveranno dalla conclusione dei lavori di ristrutturazione della vicina Palazzina ex G.I., in fase ormai avanzata – nonché inevitabili rallentamenti dell'attività dell'Ufficio e disagi per gli utenti del servizio pubblico.

PARTE SECONDA

6. LE MATERIE

A differenza delle altre Autorità indipendenti - istituite per specifici settori - il Difensore civico si è vista riconosciuta dal legislatore, regionale e statale, una competenza materiale pressoché generale (sia pure con poteri e modalità diversi a seconda degli interlocutori istituzionali).

La sua sfera di intervento si dispiega ormai in tutti i versanti delle pubbliche amministrazioni presenti nel territorio regionale, salvo quelle operanti in materia di giustizia, di difesa e di sicurezza pubblica.

Inoltre, con l'entrata in vigore della richiamata legge n. 340/2000, anche il vasto comparto dei gestori di servizi pubblici si apre all'attività del difensore civico volta a tutelare, in via extragiudiziale, il diritto di accesso dei cittadini ai documenti amministrativi, in caso di rifiuto o di differimento da parte di tali soggetti.

L'analisi delle materie di seguito descritte non ha affatto la pretesa di fornire un quadro sufficientemente organico e preciso

dell'attività svolta nel corso dell'anno (mancando i tempi e i supporti necessari per un'adeguata ordinazione sistematica dei dati); ma vuol solo tracciare, per larghe linee, i campi nei quali la richiesta di difesa civica è stata più vivace e intensa e approfondire alcuni casi che meritano particolare attenzione, per lo spessore giuridico o sociale delle tematiche affrontate e per l'interesse suscitato nella società.

6.1. AFFARI FINANZIARI, TRIBUTI E SANZIONI

Il versante che ha offerto spazi più ampi d'intervento è stato certamente quello degli affari finanziari, comprendente le varie questioni attinenti soprattutto a: tributi, sanzioni amministrative, canoni, tariffe, quote di contribuzione consortile, applicazione di interessi moratori, ecc.

E ciò in ragione del fatto che l'occasione del ricorso al Difensore civico è data spesso da piccoli abusi in cui incorrono gli enti impositori o i soggetti gestori dei servizi pubblici (maggiorazione del nolo-contatore, applicazione di interessi moratori, emissione di cartelle esattoriali per importi inferiori al minimo iscrivibile al ruolo, pagamento indebito di tasse di concorso e così via), per i quali non è conveniente per il contribuente, o per l'utente del servizio, aprire un contenzioso formale.

La natura variegata delle questioni ha richiesto un notevole sforzo di ricerca e di approfondimento, sia per l'eterogeneità dei casi trattati sia per la complessità e la farraginosità delle normative che la governano.

Questi alcuni degli argomenti di più largo interesse.

6.1.1. Contribuenza a favore dei Consorzi di Bonifica -**Un sistema di riscossione che non convince**

E' una questione che ha tenuto a lungo impegnato l'Ufficio in un confronto, anche duro, con alcuni Consorzi che - abusivamente e senza una ragionevole motivazione - arrotondano per eccesso le quote di contribuenza di importo inferiore al minimo iscrivibile al ruolo (e cioè alle 20.000 lire) o frazionano illegittimamente i ruoli.

L'occasione per aprire la vertenza - ma il fenomeno è apparso assai diffuso - è stata data dall'esposto di un proprietario di piccoli terreni cui, nonostante le ripetute rimostranze, un Consorzio continuava a inviare tante cartelle di pagamento per quante erano le partite catastali e, ciascuna, per un importo arrotondato per eccesso fino all'importo minimo (di £. 20.000), al di sotto del quale la legge pone il divieto di iscrizione a ruolo (art. 12 bis del D.P.R. 602/73, aggiunto dall'art. 4 del D.Lgs 26/02/1999 n. 46).

L'Ente consortile (al quale l'Ufficio ha chiesto spiegazioni) rispondeva però che il sistema di riscossione praticato - oltre ad essere adottato, in maniera pressoché uniforme, dai vari Consorzi

di Bonifica e ad avere il conforto della Consulta consortile – seguiva le “indicazioni articolate e motivate dell’Associazione Nazionale Bonifiche e Irrigazioni”, contenute in una circolare del 1999.

Inoltre, attraverso l’arrotondamento al minimo – e il mantenimento quindi dell’iscrizione a ruolo – si garantiva il “prevalente diritto” del consorziato a partecipare alle elezioni consortili.

Sicché, per salvaguardare detto diritto elettorale, l’Amministrazione del Consorzio aveva ritenuto più equo ed agevole pervenire all’allineamento dei minimi per gli immobili compresi nel territorio di competenza, arrotondando gli importi alle 20.000 lire (importo poi elevato a £. 32.000 dal D.P.R. 16 aprile 1999 n. 129).

Non era però difficile per il Difensore civico far rilevare la fragilità della tesi dell’Amministrazione consortile e l’insostenibilità di un percorso ragionativo che – al di là dell’asserita volontà di tutelare il diritto elettorale del consorziato – finiva, surrettiziamente, per penalizzare ingiustamente tanti piccoli proprietari di beni immobili e per eludere quell’esigenza di snellezza e di economicità dell’azione amministrativa che aveva indotto il

legislatore nazionale a sancire l'abbandono dei crediti di modico valore.

Era chiaro infatti che il regime di riscossione applicato dal Consorzio si prestava a critiche, sotto vari profili.

Anzitutto perché la suddivisione del contributo complessivamente dovuto dal consorziato in più partite o voci contrastava apertamente con il D.P.R. 602/73, nel punto in cui si precisa che l'ufficio competente forma ruoli distinti per ciascuno degli ambiti territoriali in cui i concessionari operano e che in ciascun ruolo sono iscritte tutte le somme dovute dai contribuenti che hanno il domicilio fiscale in Comuni compresi nell'ambito territoriale cui il ruolo si riferisce (art. 12, comma 1).

E' poi fuori discussione (come d'altronde riconosceva anche la circolare A.N.B.I.) che la norma avente ad oggetto "importo minimo iscrivibile a ruolo" era pacificamente applicabile anche al settore dei Consorzi di Bonifica ed andava letta nel senso di interdire l'iscrizione a ruolo di somme inferiori a £. 20.000.

Non a caso, per aggirare l'ostacolo del divieto di riscossione, la stessa Associazione nazionale di categoria aveva ipotizzato e

suggerito ai Consorzi, ove ce ne fosse bisogno, di procedere ad una riscossione di carattere pluriennale, in modo da emettere il ruolo quando la somma dei piccoli importi annuali avesse superato la soglia minima delle 20.000 lire.

Ma molti enti consortili avevano preferito continuare a ricorrere al più redditizio arrotondamento per eccesso, non raccogliendo nemmeno l'ipotesi della riscossione pluriennale, certamente meno iniqua per il contribuente (nonostante anche su essa non potessero non appuntarsi forti riserve e dubbi di legittimità).

Infatti, anche il sistema di riscossione pluriennale appare in latente dissidio con art. 1 del ridetto D.P.R. 129/99, dove l'importo minimo iscrivibile a ruolo viene stabilito con riferimento "ad ogni periodo di imposta".

Poiché è l'anno il naturale parametro temporale cui va rapportato il debito contributivo, è evidente che tale norma non può subire deroghe o compressioni da un Consorzio di bonifica, né può essere sacrificata in nome di un diritto a partecipare all'elezione degli organi consortili.

Chiamata nuovamente ad esprimersi sui rilievi del Difensore civico, la Direzione generale dell'ANBI non smentiva le tesi dello scrivente - implicitamente ammettendo l'illegittimità, sia dell'arrotondamento al minimo sia del frazionamento del contributo per singole Partite - ma confermava sostanzialmente la percorribilità del metodo di riscossione a cadenza pluriennale.

La problematica, com'è evidente, è di enorme spessore, non solo giuridico (non trovando la tesi consortile alcun aggancio con le norme vigenti), ma anche economico-sociale; l'abuso infatti investe una vasta categoria di contribuenti, che non possono certamente permettersi il lusso di rivolgersi al Tribunale per sottrarsi all'indebito pagamento di piccole somme di denaro.

Resta però l'allarme sociale per un sistema che consente ad un ente pubblico economico di eludere impunemente la legge e che non offre al cittadino strumenti semplici ed efficaci per tutelare i propri diritti.

In questo senso, il Difensore civico ha richiesto al competente Assessorato regionale di assumere le misure più adeguate per

intervenire sugli organi degli Enti consortili che continuano a praticare tale assurdo e insostenibile metodo di riscossione.

6.1.2. La discussa giurisdizione sui ricorsi in materia di contributi ai Consorzi di bonifica

La sostanziale debolezza del contribuente rispetto alle pretese impositive dei Consorzi di bonifica è resa ancor più evidente dai dubbi e dalle incertezze della dottrina e della giurisprudenza di fronte al quesito di chi sia il giudice competente a ricevere il ricorso.

Sul punto, com'è noto, si registra una varietà di posizioni interpretative, soprattutto tra: la Corte di Cassazione (SS.UU nn. 4920 del 15.5.98, n. 1341 del 10.2.98, n. 11608 del 24.11.93), che considera detti contributi come veri e propri tributi, come tali sottratti ai giudici speciali e riconducibili alla competenza dei Tribunali; alcune Commissioni Tributarie, che invece equiparano gli stessi contributi a quelli degli enti locali, rivendicandone la giurisdizione (si veda Comm.ne reg.le della Toscana 31.5.99 n. 128); la Corte Costituzionale, la quale è finora orientata ad

escludere la natura tributaria, considerando i contributi consortili alla stregua delle prestazioni di diritto pubblico aventi natura di oneri reali e attraendoli quindi nella sfera del Tribunale.

La stessa Corte peraltro sarà chiamata, a breve, a pronunciarsi - su ricorso di un Giudice di Pace - in modo più esplicito e risolutivo; visto che le precedenti pronunce si fondavano sulla considerazione che la natura di onere reale si collegava al diretto beneficio che l'immobile interessato traeva dalle opere di bonifica (tralasciando così il dato che i contributi consortili possono gravare, secondo un consolidato indirizzo giurisprudenziale, anche su immobili urbani che non ricevono alcun beneficio immediato dalla presenza della struttura consortile).

Più di recente (sent. n. 23 del 26 gennaio 2001), le Sezioni Unite della Corte di Cassazione hanno ribadito che i contributi in questione non sono assimilabili in toto ai tributi comunali e locali, talché la giurisdizione in materia di ricorsi contro i contributi richiesti dai Consorzi di Bonifica va riconosciuta al giudice ordinario.

A questo labirinto procedurale si aggiunga che, anche il giudice amministrativo, conserva in materia alcune specifiche competenze: è sua infatti la giurisdizione nei casi di impugnazione di atti generali o di regolamenti che investano più propriamente interessi legittimi (delibere di riparto dei contributi consortili, criteri relativi ai piani di classificazione delle zone, riparto delle spese, liquidazione delle tariffe e degli importi).

Uno scenario tutt'altro che incoraggiante, che caratterizza l'intero versante della giurisdizione tributaria ma che - per il caso della contribuenza consortile - rende ancor più indifeso il cittadino (che si vede vessato da strani balzelli o da singolari modalità di riscossione).

In una moderna società, la tutela dei diritti passa non solo attraverso il riconoscimento del diritto ma anche nella certezza delle competenze, nella semplicità dei riti e nella gratuità (o, quantomeno, nella non eccessiva onerosità) del giudizio.

Il Difensore civico non dispone purtroppo di poteri coercitivi e deve limitarsi a dare consigli e sollecitazioni, o a formulare proposte.

Ma occorrono interventi incisivi e risolutori, nelle sfere alte della legislazione e dell'amministrazione, per rendere meno difficoltoso e mortificante l'esercizio della tutela del contribuente.

6.1.3. Ancora abusi nel campo dei canoni e delle tariffe idriche

Si è di molto ridotto - ma non è scomparso del tutto - il fenomeno delle irregolarità e degli abusi nel variegato settore dell'erogazione dei servizi idrici, sui quali già negli scorsi anni il Difensore civico era intervenuto ripetutamente e con esiti per lo più positivi.

Continuano pertanto ad essere portate all'attenzione dell'Ufficio questioni di rilevante interesse che hanno ad oggetto:

- a) I noli contatori dell'acqua, per i quali alcuni enti gestori applicano importi di molte volte superiori a quelli stabiliti dal CIP con Provvedimento n. 43 del 1974. Il fenomeno di abusivismo - su cui da due anni l'Ufficio sta conducendo una vera battaglia - si va drasticamente riducendo, avendo molti enti (soprattutto Comuni)

accolto l'invito dello scrivente a regolarizzare la misura dei noli.

In qualche caso, tuttavia, la riconduzione di tali noli ai limiti fissati dal ridetto Provvedimento CIP è resa difficoltosa non solo da una certa resistenza dell'Ente gestore del servizio idrico (preoccupato dei riflessi negativi sui propri bilanci) ma anche da un atteggiamento piuttosto ambiguo e non condivisibile da parte dell' U.P.I.C.A. territorialmente competente. Qualcuno di essi, infatti, continua ad autorizzare canoni decisamente fuori dalla norma, adducendo che il medesimo non può intervenire in quanto il superamento del limite prescritto ha avuto inizio prima del 10 maggio 1994 (e cioè quando la competenza ad autorizzare e a vigilare sulle tariffe era ancora del Comitato Provinciale Prezzi).

A conforto di tale assunto, l'U.P.I.C.A. invoca una circolare del Ministero I.C.A. (n. 3419 del 9.9.97), nella quale si suggeriva "l'opportunità che per quanto

riguarda le quote fisse rappresentate dal nolo contatore, di cui al Prov. CIP n. 45/1974, si soprassieda alla revoca degli aumenti eventualmente riscontrati dagli UU.PP.II.C.A."successivamente a tale data.

La direttiva ministeriale si preoccupava evidentemente di evitare che, nella fase di passaggio delle funzioni agli U.P.I.C.A., si ponessero in discussione questioni trattate in precedenza dai CC.PP.PP.

Ma è contro ogni logica giuridica (e forse morale) pensare che chi ha commesso un abuso da più lungo tempo possa continuare impunemente nell'irregolarità, creando sperequazioni tra enti gestori e tra questi e gli utenti del servizio.

Della questione, il Difensore civico ha comunque investito anche il predetto Ministero e le Camere di C.I.A.A. (cui oggi sono state nuovamente trasferite le competenze degli UU.PP.I.C.A.).