RELAZIONE SULL'ATTIVITA' SVOLTA NELL'ANNO 2002 DAL DIFENSORE CIVICO DELLA PROVINCIA AUTONOMA DI TRENTO

(ART. 16 LEGGE N. 127/1997)

Ill.mo Signor Presidente del Senato,

Ill.mo Signor Presidente della Camera,

In ottemperanza dell'art. 16 della Legge 15 maggio 1997 n. 127, espongo nella presente relazione annuale i tratti salienti dell'attività relativa all'anno 2002, svolta nei confronti degli uffici periferici dello Stato situati nell'ambito territoriale della Provincia Autonoma di Trento.

Uno spaccato della mia attività svela come il clima nel quale sono chiamato ad operare non sia del tutto avulso da qualche moto di intolleranza verso una funzione, quella appunto della difesa civica, che viene ancora considerata come un'arbitraria intrusione in affari altrui, come un fastidio, o ancora come un onere burocratico che si aggiunge alle altre incombenze dell'ufficio.

L'onere di risposta che un qualsiasi intervento del Difensore civico fa sorgere in capo al responsabile dell'ente o dell'ufficio contattato è infatti spesso considerato, non già un utile strumento di costruttiva e fattiva collaborazione nell'interesse del Cittadino e della stessa Amministrazione, bensì un inutile carico di lavoro, che va ad aggiungersi ai vari compiti degli uffici aggravandone la mole di incombenze lavorative.

E' evidente come una simile concezione dell'istituto di difesa civica non si concili in alcun modo con le finalità essenziali dell'istituto stesso e come, al contempo, un impatto vissuto così negativamente con il Difensore civico finisca veramente con l'introdurre appesantimenti burocratici, anziché vantaggi per tutti, stravolgendo così il fondamento stesso del mio agire.

Sia che si tratti di ignoranza riguardo alle funzioni di difesa civica, sia che si tratti di un tentativo di porre un freno al temuto dilagare di un'attività, della quale non viene colto il vero significato istituzionale, non posso sottacere come rapporti fondati su queste basi di operatività finiscano col rendere vano ogni sforzo di miglioramento della Pubblica Amministrazione.

Lo spaccato particolaristico anzidetto evidenzia, invero, l'aspetto negativo dei rapporti relazionali intrattenuti con i locali uffici periferici dello Stato, atteso che il panorama generale dell'attività svolta può invece definirsi confortante per la considerazione ed il favore con cui gli interventi del mio ufficio vengono considerati da parte della generalità delle Amministrazioni contattate.

Devo infatti riconoscere che l'azione da me svolta nell'interesse del Cittadino viene accettata sempre più con spirito collaborativo e che la diffidenza degli anni precedenti è oggi sostituita da un senso di maggiore responsabilizzazione con riguardo agli obblighi di collaborazione che la legge pone in capo ai responsabili dei vari uffici.

Dopo tali doverose annotazioni, devo anche segnalare che, in pedissequa osservanza del tenore letterale della norma di cui all'art. 16 della Legge 15 maggio 1997 n. 127, avrei dovuto limitare la mia attività ai soli uffici che, *stricto iure,* rientrano nella definizione legislativa ma la quantità delle istanze extraterritoriali pervenute al mio ufficio, fin dal primo momento, mi hanno fatto sembrare eccessivamente riduttivo un simile criterio di intervento.

Quindi, la mia attività, secondo una prassi che ho voluto introdurre già gli anni scorsi, è andata ben oltre l'ambito istituzionalmente affidato ai Difensori Civici regionali e delle province autonome, ambito strettamente circoscritto agli uffici periferici dello Stato, spaziando, in via di fatto, sull'intero territorio nazionale.

Non ho potuto e voluto sottrarmi infatti alle numerose richieste di intervento da parte di Cittadini che mi hanno sottoposto problemi in cui erano coinvolti Enti diversi, tra cui principalmente aziende di pubblici servizi a carattere nazionale.

I servizi pubblici erogati dalle predette aziende sono infatti di tale importanza per la qualità della vita da implicare il rispetto di principi e criteri strettamente connessi all'interesse pubblico, anche se l'Ente di riferimento non è, o non è più seppure lo sia stato, un Ente pubblico nel senso tecnico del termine.

Non mi sono sottratto nemmeno a richieste di Cittadini che mi hanno sollecitato ad intervenire nei confronti degli Uffici centrali dello Stato.

La circostanza, infatti, che il Difensore civico regionale o delle province autonome sia legittimato ad intervenire, seppure *medio tempore* ed in attesa della nomina di un Difensore civico nazionale, nei confronti degli uffici statali periferici, sottintende ovviamente che lo stesso Difensore possa e debba, in caso di problematiche non risolte o non risolvibili a livello locale, trovare un riferimento primario negli uffici centrali.

Ho quindi rivolto a questi ultimi numerosi interpelli, che a differenza di un passato non molto lontano in cui ebbi a lamentare uno scarso interesse, hanno dato buoni risultati in termini di tempestività e qualità di rapporto.

Fatta questa breve premessa, espongo di seguito alcune problematiche che, per la loro rilevanza generale, meritano una particolare evidenza, in considerazione dello scopo di questa relazione annuale, che è quello di fornire un quadro della situazione rilevata sul territorio, al fine di favorire l'introduzione dei necessari rimedi amministrativi e/o normativi.

Incongruenze e carenze degli strumenti normativi comunali in materia di ICI

Numerose questioni hanno riguardato l'imposta comunale sugli immobili (I.C.I.), soprattutto per quanto riguarda l'applicazione del tributo stesso alle aree edificabili.

Pur trattandosi di imposta comunale, desidero esporre alcune considerazioni in questa sede in quanto il tributo in questione è pur sempre disciplinato, per quanto riguarda gli aspetti generali, da una norma statale, il d.lgs. n. 504/1992.

In numerosi interventi, ed in una nota informativa, prot. n. 2209 dd. 25 marzo 2002, che ho ritenuto di inviare a tutti i Comuni trentini, ho rammentato che gli strumenti tributari devono essere ispirati unicamente a principi di giustizia, equità ed imparzialità, evitando comunque l'introduzione di norme vessatorie o di norme che abbiano lo scopo di colpire indiscriminatamente i contribuenti, senza un minimo di ragionevolezza e di fondamento logico-giuridico.

La disciplina normativa comunale "sotto accusa", in stretta correlazione con le disposizioni di cui al d.lgs. n. 504/1992, è particolarmente quella del Regolamento ICI e del PRG, strumenti questi che costituiscono la base fondamentale per l'applicazione dell'ICI e che non possono, in quanto tali, mutare l'ordine delle cose da un momento all'altro, né possono snaturare la realtà delle situazioni fattuali locali, e in ogni caso non possono costituire una generica esimente dell'Amministrazione, invocabile *ad arbitrium* in sede applicativa dell'ICI, per colpire iniquamente singoli beni obiettivamente non imponibili, pur di incrementare le finanze comunali.

Ritengo quindi che sarebbe importante stabilire, anche a livello nazionale, quale significato attribuire al concetto generale di "edificabilità", onde evitare che su tale concetto possano giocarsi le sorti di ignari Cittadini, proprietari di terreni inedificabili in concreto, ma edificabili secondo destinazioni urbanistiche introdotte ad arte dagli amministratori comunali, preoccupati delle finanze dell'Amministrazione comunale.

Ho avuto modo di rilevare, per esempio, non poche irregolarità nell'assoggettamento ad ICI di fondi agricoli, specie laddove gli stessi risultino catastalmente iscritti come tali, *ab immemorabili* sfruttati come tali ed i proprietari desiderano solo che rimangano tali (cioè a destinazione agricola), in quanto non possono oggettivamente avere altra destinazione, ed altresì, più in generale, laddove sia evidente l'impossibilità di edificare in concreto (es. per

mancanza delle misure del lotto minimo, per insufficienti dimensioni del fondo stante l'obbligo di rispetto delle distanze minime dai confini e dai fabbricati, per passaggio *in loco* di linee elettriche di alta tensione, per passaggio nel sottosuolo di pubbliche condutture fognarie, etc.).

Il problema descritto potrebbe probabilmente essere risolto dettando a livello nazionale una normativa chiara ed efficace al fine di scongiurare anomalie nell'applicazione dell'imposta.

La trasparenza amministrativa in materia tributaria e fiscale

Riprendo qui un rilevante problema già trattato nella relazione annuale dello scorso anno, ma ad oggi irrisolto: trattasi del problema della trasparenza amministrativa in materia tributaria e fiscale.

Ho recentemente trasmesso alla Presidenza del Consiglio dei Ministri ed al Ministero dell'Economia e delle Finanze una mia nota ricognitiva della situazione, riscontrata in occasione di miei interventi su richiesta di parte.

La mia preoccupazione riguarda i criteri di redazione dei modelli unificati di pagamento, delle cartelle di pagamento, e più in generale tutti i casi in cui venga rivolta ad un Cittadino una richiesta di prestazioni tributarie.

L'occasione del mio primo intervento aveva avuto origine da un documento criptico emesso dall'INPS, ma le strutture ministeriali a cui mi ero rivolto non pare abbiano capito che in più di una circostanza ho sollevato un problema relativo non solo alle deficienze dell'INPS, bensì a tutti i casi di carenza di trasparenza da parte della Pubblica Amministrazione o di enti pubblici, o infine di enti legittimati in base al diritto pubblico a chiedere al Cittadino una data prestazione.

Esaminando il carteggio contenuto nella pratica specifica, ma che in ogni caso ho voluto allegare alla mia segnalazione agli uffici centrali, si può comprendere infatti che se avessi inteso sottolineare solamente il problema dell'INPS, avrei quantomeno messo in indirizzo tale Istituto in tutte le mie note, mentre l'Istituto in questione è stato interpellato solo nella mia prima nota. Non avrebbe inoltre avuto senso che un Difensore civico lamentasse, con riferimento all'INPS, la cripticità delle cartelle di pagamento riguardanti sanzioni ai sensi del Codice della strada, etc …

Tutto ciò per dire che risolvere quel problema specifico, che nella specie coinvolgeva l'INPS, secondo quella che forse è stata la riduttiva interpretazione dei miei scritti, non è sufficiente.

Ciò che voglio dire è molto di più: auspico cioè che si fissino criteri normativi generali e cogenti affinché cartelle di pagamento, moduli di pagamento - e tutti i documenti attraverso cui la parte pubblica, o pubblicamente legittimata, richiede una prestazione al Cittadino - indichino con puntualità ogni circostanza sintetica *de iure et de facto*, perché il Cittadino possa capire la natura della richiesta di pagamento che gli viene fatta. Oggi questo non avviene.

Il D.M n. 321 del 3/9/1999 fissa alcuni principi in materia, ma solo una disposizione più efficace e di carattere più generale può assicurare la comprensibilità delle richieste di pagamento - ai Cittadini - aventi pur sempre origine nel diritto amministrativo.

Il combinato disposto dell'art. 1, comma 2 e art. 6, comma 1 di tale decreto, prevede la necessità che le cartelle di pagamento contengano almeno *"l'indicazione sintetica degli elementi sulla base dei quali è stata effettuata l'iscrizione a ruolo; nel caso in cui l'iscrizione a ruolo consegua ad un atto precedentemente notificato, devono essere indicati gli estremi di tale atto e la relativa data di notifica."*.

In primo luogo: la norma non viene applicata seriamente dato che i contenuti minimi fissati dalla stessa spesso non vengono riportati nelle cartelle di pagamento.

In secondo luogo: se la cartella viene notificata, come solitamente avviene, molto tempo dopo - anche alcuni anni - rispetto alla precedente notifica dell'atto da cui la cartella stessa deriva, è evidente che facilmente il destinatario non riuscirà a stabilire una connessione tra l'attuale cartella ed il precedente atto presupposto.

In terzo luogo: la disciplina *de qua* è settoriale e non copre tutte le ipotesi di richiesta di prestazioni astrattamente evidenziate nella presente nota.

Insomma, solo un intervento del Governo centrale può garantire in linea generale ed astratta che si rispetti il principio di civiltà sociale e giuridica in questione.

Certo del fatto che si comprenderà il retto scopo delle mie insistenze, invito con molta pragmaticità ad esaminare ad esempio una cartella di pagamento relativa a sanzioni di cui al Codice della strada, un modello unificato di pagamento INPS, un avviso di pagamento da parte di un Consorzio di miglioramento fondiario, ed a trarne le conclusioni per risalire al motivo sintetico, preciso e ripercorribile (in linea di fatto e di diritto) che ha originato detta richiesta.

Ad esempio, nel caso dell'infrazione al Codice della strada non sempre si capisce:

1) chi ha elevato la sanzione, dato che la dicitura, ad es., STRAV, mescolata a numeri e lettere, non è per nulla facile da decifrare (significa, in un caso a me sottoposto, Polizia stradale di Avellino);

2) quale veicolo abbia commesso l'infrazione (targa, colore e tipo di automezzo). A volte la targa manca; a volte viene indicata in maniera criptica. Non viene quasi mai indicato, invece, il dato più immediatamente utile: il tipo di automezzo, né il colore del medesimo. Ciò può complicare molto la vita del destinatario;

3) quale articolo del Codice della strada sia stato violato;

4) in quale luogo l'illecito sia avvenuto e quando. Il "quando", volendo, lo si desume, ma all'interno di una formulazione aridamente burocratica che non tutti sono capaci di capire.

O ancora, nel caso di richiesta di pagamenti da parte di un Consorzio di miglioramento fondiario ho potuto rilevare come non fosse specificato:

1) dalla proprietà di quale immobile nascesse detta richiesta. Nella fattispecie si parlava genericamente di "prati" ma non era indicata la particella fondiaria di riferimento;

2) quale norma giuridica legittimasse la richiesta;

3) quali criteri giuridici e contabili determinassero quel preciso *quantum* di somma da pagare.

Infine, in un caso di modello unificato di pagamento INPS, la voce meglio specificata parlava di *"Addizionale IVS L. 233/90"*, senza indicare l'articolo o gli articoli rilevanti nel caso di specie, ma per il resto non specificava a lato delle richieste di somme di danaro quale disposizione normativa le giustificasse. Nel caso concreto la voce *"somme aggiuntive"* riguardava una sanzione. Come poteva il Cittadino saperlo o capirlo? Come poteva valutare il problema a fronte di una laconica ed immotivata sanzione ?

Ho pregato pertanto le Autorità cui ho inviato la mia segnalazione di voler cortesemente valutare e poi eventualmente sottoporre ai competenti Ministri il problema, auspicando l'adozione degli atti normativi idonei a garantire standard generali per tutti gli atti, comunque denominati, di richiesta di prestazioni di qualsivoglia natura diretti ai Cittadini, così che in sintesi dall'atto di richiesta stesso (non dunque *per relationem*, da altri atti) appaiano chiari (cioè non affatto criptici) e puntuali (cioè uno per uno), sia pur sinteticamente, tutti i motivi *de facto et de iure* della richiesta stessa.

Se si redigono alla meno peggio dette richieste di pagamento, l'uomo qualunque, o paga senza sapere il perché e magari paga quando in realtà non avrebbe dovuto pagare; o prima di capire il problema fa decorrere ogni termine

utile ai fini delle impugnazioni; o, in qualità di suddito, nel senso etimologico e deteriore del termine, si rivolge ad uno specialista per farsi un'idea delle ragioni per cui gli viene richiesto un dato pagamento. E, si badi, non si potrà rivolgere ad un generico conoscente comunemente laureato in economia e commercio o in giurisprudenza, ma ad un professionista specialista nel senso più vero del termine.

Credo infatti che nella concretezza della vita quotidiana siano in molti, anche fra i giuristi o i commercialisti, ad essersi trovati in difficoltà a fronte di richieste di pagamento chiare nel loro ammontare ma poco illustrate e argomentate nel loro fondamento. Il che, soprattutto nel caso in cui la richiesta di pagamento sia rivolta a persone di scarsa cultura, si risolve in un'intimazione di pagamento che viene vissuta, comprensibilmente, come un sopruso.

La trasparenza, di contro, oltre a garantire il Cittadino non permetterebbe più (come invece avviene oggi) all'Ente richiedente di muoversi con troppo disinvolta baldanza: in concreto, pertanto, chi fa richieste di pagamento ai Cittadini avrà maggior ritegno nell'emettere le stesse e farà maggior attenzione a non vantare pretese assurde, infondate o palesemente erronee come capita più volte di notare.

Si tratta, a questo punto, di valutare se vi è la volontà governativa di approfondire questo rilevante problema e di individuare consequenzialmente tutti i Ministeri competenti ad esaminare e risolvere la questione in esame.

Dopo quanto esposto, coltivo ora la speranza che questo rilevante e odioso aspetto della quotidianità venga finalmente risolto.

Contestazione violazioni al codice della strada

Voglio riallacciarmi in parte all'argomento trattato nel paragrafo precedente per accennare ad un particolare problema: quello delle "multe pazze" provenienti da fuori provincia e riguardante con grande prevalenza sanzioni per presunte violazioni al Codice della strada. Della questione ho peraltro già trattato anche nelle precedenti relazioni.

L'incremento di tale fenomeno mi ha indotto, sollecitato da numerosi Cittadini che si sono sentiti ingiustamente colpiti, ad introdurre e ad intensificare una prassi insolita: quella relativa ad interventi rivolti ad Amministrazioni pubbliche situate fuori dalla mia competenza territoriale e diretti a difendere il Cittadino stesso da addebiti erroneamente indirizzatigli.

Trattasi talvolta di meri interventi *ad adiuvandum* con i quali si sostengono e si avvalorano le argomentazioni già esposte dai Cittadini stessi nelle loro opposizioni amministrative poste in essere per un'autonoma contestazione della sanzione comminata.

Il fatto che il fenomeno abbia subito negli ultimi tempi, secondo la mia pur limitativa esperienza, un'impennata notevole, preoccupa ed impone l'introduzione di accorgimenti garantisti volti a tutelare il Cittadino incolpevole ed a punire chi effettivamente abbia violato le norme.

Dall'osservatorio del mio ufficio, pur limitato come appena detto alle sole pratiche a me sottoposte dagli interessati, ho infatti potuto riscontrare come, a causa principalmente di un'erronea lettura o trascrizione del numero di targa del veicolo, nei casi in cui la violazione non viene contestata immediatamente, si provveda a notificare il relativo verbale a soggetti diversi da quelli che sono gli effettivi trasgressori.

Accade così che un ignaro Cittadino si veda recapitare una notifica riportante la contestazione di un'infrazione mai commessa (infrazione commessa da altri in una città ove il malcapitato non è mai stato nella sua vita). Da qui la scelta tra le due possibilità che la legge alternativamente offre: o pagare la sanzione per un fatto di cui si è totalmente incolpevoli o intraprendere la via dei ricorsi, assumendosi pesanti oneri, nel contesto dei quali non è sempre agevole dimostrare la propria innocenza.

Gran parte dei miei interventi, invero, sono andati a buon fine. Ma non tutti. E comunque che dire di quei Cittadini che non conoscono la possibilità di essere supportati dal Difensore civico e non sanno nemmeno come destreggiarsi per un ricorso ?

A fronte di ciò, non credo sia giusto lasciare le cose come stanno.

In altre parole sono assolutamente necessari idonei correttivi affinché siano ridotte in maniera drastica le possibilità di errore nell'individuazione del proprietario del mezzo e siano perciò prevenute le possibilità di notifiche casuali a destra e manca confidando nel fatto che, tanto, alla fine qualcuno pagherà.

CONCLUSIONI

Ai locali soggetti pubblici o che svolgono un pubblico servizio a carattere nazionale ho rivolto nel corso dell'anno 2002 ben 145 interventi, mentre agli uffici centrali ho indirizzato 48 interventi. Il totale sfiora pertanto i 200 interventi.

Tale dato rappresenta una consistente parte dell'attività complessiva da me svolta nell'anno 2002, che si concretizza in ben 1.616 nuove pratiche. I dati stessi forniscono una chiave di lettura meramente statistica dell'attività stessa.

Volendo offrire una visione diversa, meno rigidamente ancorata al dato statistico, e perciò meno riduttiva, dell'attività svolta verso gli uffici statali desidero porre in risalto un aspetto che potrebbe rimanere altrimenti nell'ombra.

Se si considera infatti che soprattutto gli interventi rivolti agli uffici statali centrali, ed in particolare ai Ministeri, riguardano problematiche di grande interesse per la collettività e che il tema trattato, pur prendendo spunto ed origine dalla singola pratica, trascende quasi sempre l'interesse del singolo per assurgere ad un'importanza generale, si può meglio comprendere l'importanza di questo, seppur numericamente non vasto, settore dell'attività medesima.

I problemi posti sono infatti sempre di grande rilevanza e una loro eventuale soluzione può rappresentare un grande vantaggio per un gran numero di Cittadini. Da qui l'importanza che la collaborazione offertami dai vari uffici sia concreta, efficace e soprattutto tempestiva.

A quest'ultimo proposito non posso non notare come i ripetuti solleciti, che talora sono costretto a rivolgere a chi ignora i miei interpelli o fornisce riscontri di mera cortesia, intralcino inutilmente la mia attività e frustrino le grandi aspettative che la gente normalmente pone in un'istituzione, quale quella della Difesa Civica, posta al servizio della collettività.

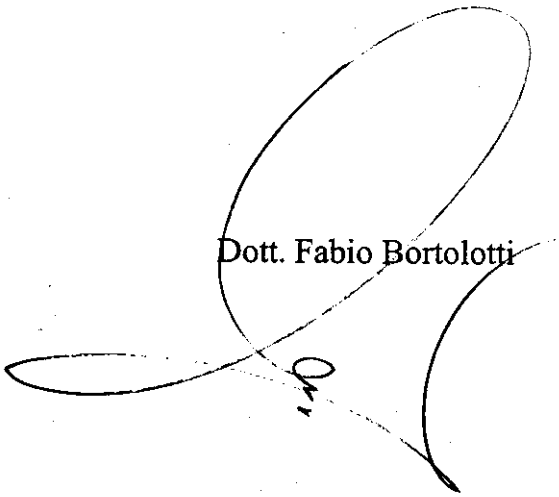
I Cittadini, abituati ad essere parte isolata ed inascoltata, si rivolgono al Difensore civico convinti che la sua autorevolezza ed il suo ruolo istituzionale gli consentiranno di dare voce a chi non ha, e forse non ha mai avuto, voce sufficiente per essere considerato parte attiva nell'amministrazione della cosa pubblica.

Scoprire che il Difensore civico può essere anch'esso relegato ad un ruolo marginale ed ininfluente rappresenta per molti un'ennesima delusione: per questo

chiedo che non lo si voglia considerare tale e lo si può fare solo fornendogli, in termini di concretezza, la collaborazione che egli richiede.

In conclusione, doveroso è per me ringraziare tutti coloro che hanno permesso al Difensore civico, con il loro comportamento solerte e con il loro fattivo aiuto, di lavorare per il miglioramento e la crescita culturale della Pubblica Amministrazione.

Trento, marzo 2003.



DATI STATISTICI

Per la consueta parte statistica allego un elenco comprendente complessivamente il numero delle pratiche che ritengo possano rivestire un interesse nazionale, a prescindere dal fatto che queste abbiano riguardato un ente o ufficio strettamente inteso come amministrazione periferica dello Stato.

Vi si troveranno pertanto anche pratiche che hanno interessato e coinvolto aziende di pubblici servizi di carattere nazionale o, comunque, pratiche che per la loro rilevanza meritano una particolare evidenza in sede di relazione annuale alle Camere.

Per una più agevole lettura dell'allegato elenco, riporto di seguito la legenda dei dati ivi esposti:

- numero progressivo della pratica;
- residenza del richiedente o attivazione d'ufficio;
- oggetto della pratica;
- esito finale dell'azione svolta dall'ufficio:
    - - inf.=informazioni (fornite immediatamente all'atto della richiesta o a seguito di intervento);
    - - av.=favorevole
    - - neg.=negativo
    - - M.R.=mancata risposta
    - - I.C.=in corso
- amministrazione interessata;
- interventi svolti:
    - X=intervento scritto
    - Xs=intervento scritto con successivo/i sollecito/i
    - V=intervento verbale.