

Tale impossibilità, infatti, incide semmai sul valore venale del bene e di conseguenza refluisce sulla determinazione del quantum di tributo esigibile (v., per la base imponibile, art. 5 D.lgs. n. 504/1992).

A titolo esemplificativo, se la striscia di terreno di cui dispongo è stretta al punto che risulta impossibile l'edificabilità in concreto (ad es. perché non vi sono le distanze minime dai confini di un fondo limitrofo) ma se, al contempo, sommando il terreno oggetto di tributo ad altri fondi limitrofi, non di mia proprietà, l'edificazione diviene possibile, l'obbligo di corrispondere l'IMIS consegue all'astratta possibilità di edificare, possibilità che a sua volta si concretizza – nell'ipotesi qui formulata - accorpando più fondi, così da disporre di un lotto delle dimensioni necessarie al fine di rispettare le distanze.

In questa evenienza, comunque, posso al contempo pretendere che il comune commisuri l'imposta al (più modesto) valore venale effettivo del bene stesso, tenuto cioè conto delle criticità che lo caratterizzano.

Venendo poi ad un altro, significativo - nonché connesso a quanto già illustrato - problema di fondo di estrema attualità, va rammentato che i comuni, in un contesto economico estremamente fluido quale quello attuale, debbono adattare i valori indicativi dell'IMIS - si tratterà più approfonditamente questo tema in seguito - all'incalzante variare dei valori reali, oggi sistematicamente in discussione a causa della crisi in atto.

Fatte queste indispensabili - ma tutt'altro che esaustive - premesse, è opportuno proporre alcuni casi concreti, per una maggior comprensione dei temi affrontati dal Difensore civico.

Zone di potenziale ampliamento di terreni già edificati

Premesso che l'ampliamento di un edificio rappresenta indiscutibilmente attività edificatoria, nella fattispecie operativa posta all'attenzione dello scrivente ufficio, stando alle indicazioni degli istanti - in buona parte suffragate dalla documentazione ufficiale che gli stessi hanno prodotto - il competente comune ha statuito una possibilità, peraltro modesta, di ampliamento di edifici situati in una zona definita urbanisticamente satura.

Saturo - è opportuno specificarlo incidentalmente - non significa che non vi siano, nella concretezza dei fatti, spazi fisici per nuove costruzioni, bensì solamente che in termini urbanistici si è ritenuto che la zona di riferimento possa consentire solo contingenti e ben definiti aumenti di volumetrie edili.

Giusta le previsioni in esame, coniugate con la concretezza delle singole fattispecie, il predetto ampliamento è ottuabile a volte sullo stesso terreno pertinenziale (non autonomamente rilevante ai fini fiscali) dell'immobile ampliando; a volte su terreni limitrofi, di regola appartenenti ad altri soggetti.

Il comune ha così contemplato un'area estesa, coinvolgente numerosi e disparati terreni, suscettibile di essere interessata da teorici ampliamenti.

Alla luce del succitato principio della sufficienza di un'edificabilità in astratto (mera potenzialità edificatoria), ha poi chiesto l'imposta sugli immobili ai proprietari dell'ampia area in questione.

Il Difensore civico ha voluto rendere più chiaro, in termini paradigmatici, quali fossero le conseguenze delle previsioni odottate.

Ebbene, sul fondamento delle planimetrie disponibili, risulta in effetti che un dato edificio, posto in prossimità di un'area di potenziale espansione - che, poniamo, non costituisca pertinenza dell'edificio stesso - potrebbe sfruttare, ampliandosi nella ridotta percentuale consentita, la potenzialità edificatoria delle particelle limitrofe.

Sorge peraltro, in tal caso, una prima criticità: l'ampliamento potrebbe svilupparsi in diverse direzioni, così coinvolgendo diversi fandi limitrofi potenzialmente edificabili, fandi che, per una più immediata comprensione del problema, si ipotizza qui trovarsi in direzione dei quattro punti cardinali: un fondo ed est, uno ad ovest, uno a nord, uno a sud.

Sempre in linea paradigmatica, si ipotizzi che il modesto incremento volumetrico consentito si sviluppi materialmente - per effetto della scelta compiuta dal proprietario - ad est.

Ebbene, dei quattro ipotetici fondi corrispondenti ai quattro punti cardinali, solo uno (quello ad est, come detto), verrebbe realmente interessato dall'ampliamento; gli altri tre, dopo l'edificazione in ampliamenta, verrebbero di fatto (ma non in linea teorica) degradati a fondi non edificabili.

Ciò, in quanto una volta esaurite - muovendosi in una delle possibili direzioni - le potenzialità di ampliamento dell'edificio già esistente, non residuerebbe qui alcuna realistica possibilità ulteriore di coinvolgere gli altri tre fondi.

Di fatto, però, ignorandosi a priori la possibile direzione dello sviluppo urbanistico, il comune chiede comunque l'imposta immobiliare per tutti e quattro i fondi succitati, con ciò attuandosi un'interessante moltiplicazione dei tributi fruibili dalla vasta area edificabile in questione.

E persino dopo l'edificazione il problema resta in vita, atteso che i tre fondi su cui ormai non vi è più una concreta possibilità di edificazione, continueranno ad essere gravati dall'IMIS (e questo anche per ragioni ulteriori che saranno più chiare nel prosieguo).

Ne deriva - a tacer d'altro - che mentre un'area "tradizionale", destinata a nuove costruzioni, è agevolmente valutabile quanto a valore venale, e dunque quanto a base imponibile, alla luce dell'indice di edificabilità, dei prezzi medi di aree analoghe, ecc. (art. 5 D.lgs. 504/1992), al contrario una valutazione di casi quali quelli agli atti, considerato che le zone di potenziale espansione in più circostanze non sembrano affatto univocamente individuabili, dà luogo a valutazioni discordanti, diversificate da caso a caso, sistematicamente, o quasi, controvertibili.

Tanto più che chi già dispone di un'adeguata pertinenza edificabile attigua al proprio edificio, molto difficilmente acquista dal confinante, al costo di un'area edificabile, un fondo limitrofo.

Avviene piuttosto, nella quasi totalità dei casi, che il soggetto interessato all'ampliamento sfrutti - per ovvi motivi di razionalità e di economia - le potenzialità edificatorie del (proprio) terreno perfinanziare, attiguo al proprio edificio.

In questa evenienza, dei precitati, quattro ipotetici fondi limitrofi - tutti e quattro astrattamente edificabili - neppure uno sarà plausibilmente (in concreto, non in astratto) edificabile, ma al contempo tutti e quattro pagheranno l'imposta immobiliare.

Pur dunque accedendo ad un concetto astratto di edificabilità, a seconda della direzione dell'espansione edilizia, della stessa potenzialità

edificatoria delle pertinenze delle particelle edificiali ampliabili, delle dimensioni dell'edificio ampliando, e comunque dei vari fattori sopra brevemente individuati, esiste una teorica possibilità di sconfinamento sulle distinte particelle limitrofe, ed è a questa teorica potenzialità — limitata, e per giunta necessariamente diversificata: do edificio ed edificio, da terreno a terreno — che si dovrebbe guardare al fine di determinare la base imponibile.

Come noto, infatti, questa fase contabile obbliga ad individuare coordinate serie — e non velleitarie — sul piano estimativo, ed in ultima analisi anche giuridico; coordinate senza cui un'astrattezza del tutto svincolata dalla (almeno) teorica potenzialità edificatoria di un terreno, costituirebbe un non-senso, che in quanto tale non risulterebbe misurabile neppure sul piano fiscale.

Mentre dunque le possibili variazioni di valore delle aree edificabili "tradizionali" fra di loro analoghe sono modeste e giustificano una stima ragionevolmente approssimata — una puntualità assoluta è sempre e comunque impossibile, nonché contabilmente e giuridicamente inesigibile — nelle fattispecie in parola si creano le basi per innumerevoli controversie e contrapposizioni fra comune e contribuente; o, in alternativa, si genera uno stato di insoddisfazione diffusa e mal repressa in chi paga *obtorto collo*, ritenendo di avere subito un atto di prepotenza, sia pur giuridicamente ben congegnato.

Il problema in questione assume poi proporzioni di ancora maggior rilievo ove si consideri, alla luce di queste premesse, che alcuni dei terreni unitariamente coinvolti nella pianificazione in oggetto sembravano in effetti, come riferivano gli istanti, sufficientemente lontani dagli edifici ampliandi da non consentire, neppure in astratto, una loro potenzialità edificatoria, e dunque una loro connessa rilevanza fiscale.

L'amministrazione competente aveva però introdotto un sistema idoneo a rendere astrattamente edificabili anche aree lontane dagli edifici, e dunque non realmente interessabili da eventuali ampliamenti.

L'ingegnoso mezzo adottato per rendere astrattamente edificabili (e dunque soggette a tributo) anche le aree troppo distanti dai terreni fisicamente connessi, in linea teorica, al potenziale ampliamento in questione, è consistito nel prevedere — per tutta l'ampia zona *de qua* — la possibilità di demolizione e ricostruzione, anche su altro sedime, degli immobili già esistenti.

Il raggio di teorico espansione edilizio previsto dalla pianificazione urbanistica, ho finito così per allargarsi a dismisura, in quanto lo spostamento potenziale dei volumi nell'intera area de qua, ha reso tendenzialmente "edificabili" tutti i terreni della zona, benché in concreto questa teorica possibilità (demolizione e ricostruzione altrove) fosse (e sia) materialmente remotissima e soprattutto ben poco sensata per edifici sostanzialmente in buono stato, come nel caso di specie.

Si pensi, per proporre un esempio concreto della declinazione di questi criteri, a quali sono le reali possibilità che l'ipotetico proprietario di un edificio demolisca una struttura relativamente recente; abbandoni dunque, ai fini edificatori, il terreno - di fatto declassandolo - su cui la struttura stessa insisteva prima della demolizione; acquisti poi un terreno edificabile - con l'esborso che un'area edificabile comporta - altrove, ma comunque, ovviamente, nella medesima zona del piano regolatore; ed infine, su questo terreno, ricostruisca - nel rispetto del sedime originario, o leggermente ampliato - l'edificio che aveva demolito.

Pur non pretendendo di dettagliare sotto ogni profilo le potenzialità della disciplina edificatoria in parola, il Difensore civico non ha pertanto condiviso simili metodi di massimizzazione delle entrate comunali, preferendo piuttosto rimarcare la necessità che il tributo venga imposto in maniera più congrua.

Un risalente orientamento giurisprudenziale in materia di ICI - in buona parte superato, ma comunque a tutt'oggi portatore di un pregnante nucleo di giustizia sostanziale - rammentava appunto che l'imposta sugli immobili non può essere speciosamente strutturata come imposta sul reddito, ove al contrario, nella realtà delle cose, dietro il paravento di un'imposta sul reddito si nasconde un'imposta sul patrimonio (ciò avviene in presenza di una plusvalenza che sia sostanzialmente fittizia), perché in tal modo si entrerebbe in contrasto con l'art. 53 della Costituzione, ove è chiaramente detto che "tutti sono tenuti a concorrere alle spese pubbliche in ragione della loro capacità contributiva" (Cass. 2004/21644).

Non può cioè essere assente la necessaria - e reale, si soggiunge - rispondenza fra capacità contributiva e tributo richiesto, rispondenza che invece manca ove l'amministrazione, al fine di ottenere il gettito previsto, faccia conto

che siano edificabili aree inedificabili, avvalendosi di simili disposizioni che - quand'anche venissero ratificate dalla giurisprudenza - genererebbero nei consociati il convincimento di essere stati trattati ingiustamente.

Concludendo, la pratica concreta che ha originato queste considerazioni - peraltro, incidentalmente, valevoli anche per numerosissimi altri casi analoghi, sia pur meno eclatanti - è stata a lungo giacente ed infine archiviata, nel corso del 2015, senza esito positivo, ma dalle indicazioni che gli istanti hanno fornito risulta che il comune sta rivedendo la propria pianificazione, al fine di espungerne i profili più critici, nell'ottica di un accoglimento, almeno parziale, delle considerazioni surriportate.

Il valore delle aree edificabili

Altra rilevante questione che si pone in materia di IMIS e che merita una specifica menzione in questa sede, concerne, come già accennato, la stima del valore dei fondi edificabili.

Ebbene, l'art. 59 del D.lgs. n. 446/1997, prevede che i comuni possano "determinare periodicamente e per zone omogenee i valori venali in comune commercio delle aree fabbricabili, al fine della limitazione del potere di accertamento del comune qualora l'imposta sia stata versata sulla base di un valore non inferiore a quello predeterminato, secondo criteri improntati al perseguitamento dello scopo di ridurre al massimo l'insorgenza di contenzioso".

Di recente, a livello provinciale, questa norma - già ampiamente applicata dai comuni trentini - è stata sostanzialmente ripresa dal legislatore locale, prevedendosi qui l'obbligo - e dunque non la semplice possibilità - di adottare questa tipologia di stime (art. 6, c. 6, L.p. n. 14/2014).

Secondo un orientamento giurisprudenziale ormai consolidato, questa tipologia di valori medi dell'ICI (e dunque IMIS), anche se fissati *ex post*, possono essere impiegati in giudizio persino con funzione retroattiva, in quanto assimilabili agli studi di settore, e dunque in quanto aventi un valore presuntivo e non propriamente imperativo; non si tratta dunque di atti regolamentari in senso proprio (v. ad es. Cass. 2015/5068).

Passando dalle norme e dalla giurisprudenza al piano dell'amministrazione attiva, si è potuto assistere in questo campo a due orientamenti comunali diametralmente opposti: per una tesi, il contribuente sarebbe libero di individuare il valore congruo per il pagamento dell'imposta, anche prescindendo radicalmente dai valori medi acclarati dal comune.

Il che è in effetti corretto, ma chiaramente, nella concretezza dei fatti, per il cittadino sorge qui il problema di dimostrare che i valori corretti sono quelli da lui indicati e non quelli medi, più elevati, individuati dal comune; comune che di regola, a fronte di un valore dichiarato che sia sensibilmente inferiore a quello stimato, contesta - con quali mezzi e con quali conseguenze è facile comprenderlo - le conclusioni del privato dichiarante.

Per un altro orientamento comunale - più che discutibile, sia sul piano normativo che su quello dell'interpretazione comune di questa materia - , al contrario, quei valori hanno natura sostanzialmente regolamentare e dunque il comune, pur attuando degli adattamenti concreti, non può ammettere *sic et simpliciter* l'erroneità delle stime (valori medi) già fatte ed intervenire per modificarle di conseguenza.

Accedendo a quest'ultima tesi, è così avvenuto che un'imposta fondata sulla stima di basi imponibili medie manifestamente eccessive non sia stata rivista da parte di un comune che aveva tendenzialmente ammesso, sia pure solo in via informale, di aver commesso un errore di sovrastima.

Ora, è chiaro che una modifica, *a posteriori*, dei valori già fissati (solo una modifica in diminuzione, perché in crescita sarebbe comunque inammissibile, alla luce della *ratio legis*), non è banale, e fa sorgere indubbiamente problemi non indifferenti per la PA precedente.

In ogni caso si obietta che se, come rammenta la Cassazione, i valori in parola valgono solo come presunzioni e pertanto possono essere impiegati *ex novo* anche su fattispecie relative a periodi anteriori a quello dell'adozione del regolamento estimatorio stesso, e dunque con funzione "retroattiva", è coerente che questo principio venga declinato con la debita elasticità anche a favore del cittadino.

Se dunque la presunzione contenuta nella delibera del consiglio comunale al fine di limitare il contenzioso si rivela erronea per sovrastima dei

valori medi - ipotesi, questa, eccezionale ma oggi peculiarmente plausibile, soprattutto a causa della crisi economica in atto - deve essere possibile rivederla in diminuzione.

Ciò in quanto, ad abundantiam, se è vero quanto afferma lo Cassazione quando ammette che queste statuzioni sui valori non sono "imperative", ne deriva che il disattenderle motivatamente e lo stesso riformularle in diminuzione, non equivale o violare - o comunque a modificare retroattivamente - un regolamento propriamente detto, bensì, si potrebbe dire, ad adattare alla realtà dei fatti una presunzione rivelatasi erronea.

Il principio cardine della materia, infatti, non è dato dalla fossilizzazione delle statuzioni contenute nel D.lgs. n. 446 cit., o nell'analoga norma provinciale, bensì da una lettura dinamica di queste disposizioni, coordinate col principio sovraordinato che regge l'imposta immobiliare in discussione: quello dell'art. 5 D.lgs. n. 504/1992, a cui mente il valore venale effettivo del fondo costituisce la base imponibile ai fini del calcolo dell'imposta.

Se dunque un valore medio troppo elevato - costituente mera presunzione ed avente uno scopo deflattivo del contenzioso - si rivela configgente col principio superiore che regola la materia (valore venale reale), è coerente con la disciplina di settore rivedere al ribasso stime eccessive, in tal modo contestualmente rispettando tanto l'art. 5 del D.lgs. n. 504/1992, quanto il D.lgs. n. 446 e, localmente, la L. p. n. 14/2014.

Ebbene, come anticipato, a causa della crisi economica in atto, il punto nodale della problematica in esame - quello della rivedibilità di valori eccessivi che sono spesso modellati su uno stato di cose esistente in una fase anteriore alla crisi - ha recentemente assunto un peso sempre maggiore.

Anche a prescindere da una revisione del passato in chiave "retroattiva" - che inevitabilmente appare improbabile - si rende quantomeno necessario sia dimostrare la reale disponibilità a ridiscutere numerosissimi casi concreti; sia, in termini più generali, la disponibilità ad adottare successive delibere consiliari per attuare un aggiornamento dei valori medi del passato che risulti rispettoso della posizione del cittadino e non solo delle esigenze delle casse comunali.

Al contrario, per motivi non comprensibili alcuni comuni tengono in vita - ad anni di distanza dal sempre più evidente calo di valore degli immobili - stime esagerate, pretendendo di proiettarne le conseguenze sul presente e sul futuro, col calcolare un'IMIS commisurata a valori venali per nulla realistici.

* * *

Un caso significativo su cui ci si può brevemente soffermare, si è verificato con un comune che aveva statuito valori presuntivi (medi) eccessivi per aree edificabili alberghiere.

Gli istanti, tramite il Difensore civico, hanno pertanto chiesto di rivedere tali valori al ribasso, ottenendo peraltro risposta negativa.

Giustamente, se ci si limita al profilo strettamente teorico, il comune ha rammentato la valenza indicativa e non cogente delle stime comunali, ricordando che il contribuente resta appunto libero - come sopra anticipato - di individuare autonomamente il valore più congrua per il pagamento dell'imposta.

Questa soluzione pilatesca, che de *iure* è certamente sostenibile per i motivi già illustrati, pone però il cittadino in gravi difficoltà ed apre malta spessa la via ad un cantenzioso fra il comune, da un lato, e dall'altro il privato che - come in questa circostanza - abbia ragioni più che fadate di dichiarare valori pesantemente al ribasso (meno che dimezzati) rispetto a stime comunali macrascapicamente erranee, in quanta non aggiornate.

L'inattendibilità della posizione assunta dal comune, fra l'altro, risultava de *plana persina* da alcuni dati inconcussi agli atti, fra cui segnatamente merita attenzione, ai presenti fini, il fatto che ormai da lungo tempo più nessuna aveva installato o chiesto di installare nuove attività alberghiere *in loca*, con ciò comprovandosi ancora una volta la discrasia fra le stime ottimistiche (*pro domo sua*) del comune e l'inesistente richiesta/esigenza di aprire nuove attività alberghiere in quell'area.

Dopo una prima presa di posizione formalmente negativa, come detta, l'amministrazione interessata - che non ha intesa ammettere esplicitamente l'erroneità dei valori individuati - ha però successivamente rivisto la posizione

assunta, prendendo atto della necessità di definire valori più aderenti alla realtà delle cose.

Si noti però che la decisione assunta, nell'immediato, ha avuto carattere puntuale.

Si è cioè riconosciuto che nel caso concreto i valori in discussione erano ben diversi da quelli, medi, individuati nella delibera consiliare di riferimento.

Il risultato è positivo, indubbiamente, ma a giudizio del Difensore civico in questi casi si rende necessaria una rivisitazione della pianificazione urbanistica, al fine anzitutto di garantire che queste stime rispondano a criteri di giustizia sostanziale ed al fine, pertanto, di non opprimere con prospettive massimaliste e sostanzialmente vessatorie il contribuente; sia, ancora, allo scopo di ridurre realmente il contenzioso di settore ove la stessa pianificazione preveda edificabilità improbabili, o almeno superate dalla storia, ai danni dei contribuenti.

Quando poi le edificabilità previste corrispondano a potenzialità effettive, si deve comunque tenere reale conto della crisi in atto, per l'appunto, adeguando compiutamente le stime alla realtà delle cose.

Da ultimo, è doveroso rammentare che i parametri che vengono posti a fondamento delle valutazioni specifiche del valore teorico medio di un'area (v. dispos. applicative dell'art. 6 della L. p. n. 14 cit.), vanno a loro volta gestiti con la debita elasticità, tenuto conto della loro natura, alla luce della menzionata giurisprudenza, e del già esposto principio per cui le amministrazioni comunali non sono legittimate ad ingessarsi sulle valutazioni già fatte, ma debbono tenere conto degli argomenti di rilievo che giustifichino la revisione in riduzione dei valori statuiti.

Si è così potuto constatare, in effetti, che vi sono amministrazioni le quali, una volta fissati dei criteri incompleti, finalizzati al riconoscimento di una riduzione del valore medio (ad es. riduzione dal 30% al 50% in caso di vincolo idrogeologico, che limiti le potenzialità edificatorie di un fondo), non sono poi disposte ad accettare di prendere in considerazione altri fattori di riduzione che siano diversi da quelli già previsti e tipizzati.

Come se la riduzione del valore venale di un fondo non fosse un dato di fatto, ma piuttosto un dato riconoscibile solo ove il comune lo abbia espressamente contemplato nel suo regolamento.

E' chiaro che, accogliendo questa tesi, gli errori commessi dai comuni nell'identificare le cause che giustificano un abbassamento dei prezzi medi - cause che possono essere quantomena diversificate e difficili da contemplare in maniera esaustiva - vengono pagati dai cittadini.

* * *

Nel senso, infine, di una concreta e più ampia volontà di riconoscere l'inadeguatezza delle posizioni assunte, si segnala una vicenda positiva, concernente la richiesta fatta da alcuni cittadini, tramite il Difensore civico, di espungere un'area produttiva (e dunque edificabile, nonché consequenzialmente soggetta ad imposta) dal piano regolatore generale.

Va detto che la pianificazione era già in atto da tempo e che la stessa aveva contemplato possibilità edificatorie che si erano rivelate - quantomena in progresso di tempo - del tutto teoriche.

Si trattava, in altri termini, della classica previsione che icasticamente viene perlopiù individuata come un'ipotesi di costruzione di cattedrali nel deserto.

Una volta acclarato che l'area in questione era invero inutilizzabile ai preventivi fini, sia pur con un procedimento non affatto privo di lentezze - sono decorsi più di tre anni dal primo intervento del Difensore civico - l'area è stata finalmente declassata, con il conseguente azzeramento dell'IMIS.

Questioni in materia di edilizia agevolata

Rendiconti ITEA

Nell'anno 2015 le criticità sollevate nei confronti di ITEA hanno riguardato soprattutto i profili di carenza di chiarezza dei rendiconti delle spese comuni, di difficile lettura e comprensione, difficoltà, queste, accentuate dalla spedizione degli stessi rendiconti ad una distanza di tempo notevole dai fatti riportati.

Il problema è stato affrontato con i nuovi vertici della società e all'esito dei diversi contatti risultano allo studio soluzioni migliorative.

Ciò non ci esime però dal fotografare la situazione esistente per capire il quadro complesso in cui si colloca la posizione dell'assegnatario.

E' noto che ITEA spedisce il rendiconto annuale - comprendente il periodo temporale da luglio a giugno - mesi se non anni dopo l'arco di tempo considerato. Già questa circostanza rende difficile all'assegnatario ricordare solo che cosa sia successo due o tre anni prima. Così il rendiconto 1° luglio 2008 - 30 giugno 2009 fu spedito a dicembre 2011 e il rendiconto 1° luglio 2010 - 30 giugno 2011 fu spedito a novembre 2013.

In tempi più recenti ITEA ha accumulato altro ritardo, per cui ha proceduto solo ad ottobre 2014 a spedire un rendiconto straordinario di 18 mesi (relativo al periodo 1° luglio 2011 - 31 dicembre 2012) ed a giugno 2015 un altro rendiconto di 18 mesi relativo al periodo 1° gennaio 2013 - 30 giugno 2014.

Ora, oltre ai tempi, di cui si è detto, tale forma di contabilizzazione appare veramente difficile da capire e questa oggettiva carenza di comprensione è stata la principale lamentela dei cittadini, che si è ripercossa inevitabilmente sulla possibilità reale di verificare l'esattezza delle somme richieste.

Per chi non ha dimestichezza con tale materia, giova ricordare che per ciascun alloggio viene spedito un consuntivo dell'edificio, che riepiloga, nel riquadro a sinistra, tutte le spese del fabbricato e, nel riquadro a destra, le spese ripartite del singolo alloggio. Quindi, raffrontando questo prospetto, si nota subito che rispetto ad un condominio privato manca la ripartizione delle spese fra i vari condomini e ciò non aiuta nell'attività di controllo in caso di anomalie.

In un caso trattato, infatti, il cittadino lamentava che le spese di riscaldamento fossero eccessivamente alte e chiedeva aiuto, precisando che non era possibile comprendere se l'anomalia riguardasse solo il suo appartamento o in generale tutto l'edificio.

Sul punto, il quesito del cittadino appare perfettamente legittimo e similmente appaiono tali gli altri quesiti, che sono stati posti in particolare sulla voce "riscaldamento".

Ebbene, nei rendiconti ITEA la somma indicata a totale delle spese di esercizio non è il totale delle singoli voci di spesa, come si potrebbe pensare sia naturale, e questa precisazione manca nelle istruzioni per la lettura dei dati.

Solo dopo le informazioni acquisite presso l'ente, è stato appurato in effetti che la spesa di riscaldamento viene ripetuta due volte all'interno dello stesso prospetto, utilizzando fra l'altro descrizioni e numeri diversi, che inducono a pensare che ciascuno di essi rappresenti una fonte di spesa diversa.

In un caso affrontato, per esempio, la somma delle voci corrispondenti ai numeri 82 (forza motrice), 86 (acqua usi sanitari) e 87 (contratto calore- energia), viene replicata nell'ambito del medesimo prospetto, in una diversa ottica, ai numeri ed alle voci: 882 (riscaldamento ambienti Q.vol. 50%), 89 (produzione acqua calda) e 90 (riscaldamento ambienti Q.consumo).

I numeri parziali sono diversi (es.: al n. 86 sono contabilizzati 50€; al n. 89, 70€), ma dato che le voci esprimono i medesimi concetti, in un'ottica diversa, come detto, il finale totale delle prime tre voci è identico a quello delle seconde tre: ma l'utente, inevitabilmente, non comprende il prospetto, e con esso le causali ivi rappresentate.

A ciò si aggiunga che la stringata dicitura della legenda non aiuta. Riprendendo l'esempio delle voci di riscaldamento, l'acqua compare sotto il numero 86 con la voce "Acqua usi sanitari" e sotto il numero 89 sotto la voce "Produzione acqua calda".

Se a questo si aggiunge che il momento del controllo avviene a distanza, è chiaro che effettuare una qualche forma di verifica effettiva appare arduo.

Sul punto appare illuminante un altro caso, riguardante invece le lamentele riguardanti la voce "Lavori con impresa" (numero 52).

In caso di interventi manutentivi sull'edificio, l'ITEA indica in un ulteriore foglio, distinto, l'elenco dettagliato delle spese (n. 52) da cui si evince però solo l'importo e la data della fattura, che non coincide ovviamente con la data dell'intervento. A questo punto il cittadino può chiedere a quali lavori corrisponda la fattura indicata e qui, talvolta, non è stata fornita agli assegnatari l'informazione dettagliata, adducendo come motivazione il numero elevato di posizioni gestite.

Con l'intervento del Difensore civico, invece, il diritto di accesso è stato soddisfatto e in un caso è stato possibile individuare un'imputazione, sia pure minima, errata di spese.

Di fronte a tale oggettiva complessità, va riconosciuto che è stato intrapreso un dialogo con il nuovo presidente, mostratosi fattivo in più di un incontro su temi generali e casi particolari. In quelle sedi sono stati promessi miglioramenti nella stesura dei rendiconti, nelle diciture usate per le descrizioni e nell'accessibilità ad un più puntuale dettaglio.

In particolare, una componente del consiglio di amministrazione è stata incaricata di gestire le criticità segnalate e fino ad oggi va apprezzato il grande sforzo che sta compiendo. Tuttavia solo il tempo renderà conto dei risultati fattivi e le prossime relazioni ne traceranno gli esiti, positivi o negativi.

Quello che certamente è da rilevare, riguardo la necessità di una gestione più puntuale, non potendo costituire una giustificazione la presenza di numeri elevati. Nel caso sopra citato, il cittadino che aveva contestato l'esosità della somma per il riscaldamento ha avuto un ricalcolo, più favorevole e prossimo ai costi degli anni precedenti, ma senza la spiegazione di come ciò sia stato fatto. Egualmente, il cittadino che oveva rilevata l'imputazione erronea, ha visto recapitarsi la richiesta di pagamento con promessa di correzione nel successivo rendiconto. L'errore non va escluso, ma la trasparenza sulle motivazioni deve essere garantita e laddove i meccanismi, sia pure complessi, non raggiungano livelli idonei, deve diventare una priorità il compimento di azioni di miglioramento per il rispetto dei destinatari delle scelte pubbliche.

Questioni in materia di pubblica istruzione

L'iscrizione scolastica

I casi di alunni con genitori separati sono, al giorno d'oggi, sempre più numerosi e non sempre si tratta di situazioni facili da gestire, perché molte volte le separazioni tra coniugi non sono pacifiche. Di conseguenza anche le istituzioni scolastiche, chiamate a condividere la funzione educativa con i genitori, si trovano a rapportarsi sia con il padre che con la madre, di regola entrambi titolari ed esercitanti la responsabilità genitoriale, ma non necessariamente tra loro concordi circa le scelte riguardanti i figli.

L'attuale assetto normativo prevede che, di regola, entrambi i genitori abbiano pari responsabilità genitoriale e che essa debba essere esercitata di comune accordo; le decisioni di maggiore interesse per i figli devono pertanto essere prese da entrambi, tenendo conto delle capacità, delle attitudini e delle aspirazioni del figlio, anche con riferimento alle decisioni relative all'educazione ed all'istruzione.

In particolare, l'articolo 337-ter, terzo comma, del codice civile stabilisce che *"La responsabilità genitoriale è esercitata da entrambi i genitori. Le decisioni di maggiore interesse per i figli relative all'istruzione, all'educazione, alla salute e alla scelta della residenza abituale del minore sono assunte di comune accordo tenendo conto delle capacità, dell'inclinazione naturale e delle aspirazioni del figlio"*.

L'articolo 337 quater, terzo comma, del codice civile, dispone altresì che *"Il genitore cui i figli non sono affidati ha il diritto e il dovere di vigilare sulla loro istruzione ed educazione ..."*.

Sull'argomento il MIUR (Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca) è intervenuto fornendo indicazioni operative in ambito scolastico, cercando di garantire che il padre o la madre non conviventi con i figli possano occuparsi della loro istruzione, tutelando così il diritto alla "bigenitorialità" dei ragazzi. Con la nota n. 5336 del 2 settembre 2015, infatti, il Ministero offerma che tutti i dirigenti scolastici devono *"incoraggiare, favorire e garantire l'esercizio del*

diritto/dovere del genitore separato o divorziato o non più convivente, anche se non affidatario e/o non collocatario, (articoli 155 e 317 c.c.), di vigilare sull'istruzione ed educazione dei figli e conseguentemente di facilitare agli stessi l'accesso alla documentazione scolastica e alle informazioni relative alle attività scolastiche ed extrascolastiche previste dal POF".

A titolo semplificativo, il MIUR evidenzia, nella nota suddetta, alcune delle azioni amministrative che le istituzioni scolastiche possono porre in essere per favorire "la piena attuazione del principio di *bigenitorialità a cui ogni minore, figlio di genitori separati, ha diritto*:

- *inoltro, da parte degli uffici di segreteria delle istituzioni scolastiche di ogni ordine e grado, di tutte le comunicazioni – didattiche, disciplinari e di qualunque altra natura – anche al genitore separato/divorziato/non convivente, sebbene non collocatario dello studente interessato;*
- *individuazione di modalità alternative al colloquio faccia a faccia, con il docente o dirigente scolastico e/o coordinatore di classe, quando il genitore interessato risieda in altra città o sia impossibilitato a presenziare personalmente;*
- *attribuzione della password, ove la scuola si sia dotata di strumenti informatici di comunicazione scuola/famiglia, per l'accesso al registro elettronico, ed utilizzo di altre forme di informazione veloce ed immediata (sms o mail);*
- *richiesta della firma di ambedue i genitori in calce ai principali documenti (in particolare la pagella), qualora non siano in uso tecnologi elettroniche ma ancora moduli cartacei".*

Inoltre, il MIUR suggerisce, nei casi in cui, per la gestione di pratiche amministrative o didattiche concernenti l'alunno risulti impossibile acquisire il consenso scritto di entrambi i genitori, ovvero laddove un genitore sia irreperibile, di inserire nella modulistica una specifica dichiarazione sostitutiva di atto notorio. In particolare, di prevedere la seguente frase: "*Il sottoscritto, consapevole delle conseguenze amministrative e penali per chi rilasci dichiarazioni non corrispondenti a verità, ai sensi del DPR 245/2000, dichiara di aver effettuato la scelta/richiesta in osservanza delle disposizioni sulla responsabilità genitoriale di*