pubblico, vi è l'obbligo del rispetto di ben specificati principi essenziali, a tutela degli stessi interessi pubblici in gioco.

2.2.3 Forme di controllo sulle società erogatrici di servizi pubblici

La materia dell'erogazione dei servizi che potremmo definire essenziali in senso sostanziale, comporta l'insorgere di criticità anche in considerazione del fatto che l'ordinamento europeo prima, e quello nazionale poi, hanno progressivamente liberalizzato, nei decenni, il settore di riferimento con la conseguenza per cui un servizio, ancorché possa, per l'appunto, essere ritenuto essenziale in senso sostanziale, ha trovato una scarsa corrispondenza sul piano della relativa regolamentazione.

Più in concreto, le società di gestione di vari servizi "essenziali" sono di regola - si dice di regola, in quanto questo principio non vale, segnatamente, sul piano della trasparenza - sottratte al perimetro dei soggetti che in qualche modo si potrebbero ricondurre ad una PA.

Vero è che questo problema si pone da molti anni, in astratto; ma al contempo, nei rapporti gestiti dal Difensore civico, è da poco che - richiamando la propria natura commerciale - si sono distinte società peculiarmente preoccupate di non dover rendere alcun conto dell'erogazione dei servizi in questione alla cittadinanza, rifiutando - benché con criteri alternati - la mediazione della difesa civica, nonostante quest'ultima, come noto, si risolva in un'attività priva di poteri d'imperio. Questo ragionamento non è, peraltro, congruo per tutti gli enti in questione, e ciò va segnalato ad onore di società che, effettuando valutazioni di tipo sostanziale, si sentono comunque legate a criteri giuspubblicistici e rispondono pertanto al Difensore civico dimostrandosi sollecite nell'intervenire nei casi in cui sia evidente l'erroneità di posizioni eventualmente assunte nei confronti dei cittadini-utenti interessati.

Tornando ai profili giuridici suaccennati, va riconosciuto che la materia presentava storicamente delle complessità anche prima delle riforme di liberalizzazione connesse al processo europeo di attuazione del principio di libera concorrenza. Segnatamente, la giurisprudenza riteneva che anche quando la somministrazione di energia elettrica poteva limpidamente definirsi un servizio pubblico essenziale, si dovesse ciononostante contestualmente considerare che il rapporto fra utente finale ed erogatore del servizio stesso fosse un rapporto contrattuale, e cioè un rapporto giuridico regolato eminentemente dal diritto privato (Cassazione, 1990/7159). La materia, in altri termini, era ed è un inevitabile crocevia fra questioni di rilevanza pubblicistica e di rilevanza privatistica.

È, peraltro, indubbio che la surrichiamata liberalizzazione del settore, pur come di consueto motivata e proposta al grande pubblico in termini di nobili intenti - si è parlato di un

Camera dei Deputati ARRIVO 23 Luglio 2020 Prot: 2020/0000956/TN

mercato libero, più efficiente, in cui è finalmente possibile scegliere l'offerta più vantaggiosa - ha eroso oltremodo i profili di diritto pubblico che, comunque, piaccia o meno, restano rilevanti sullo sfondo.

La ricostruzione dottrinale e giurisprudenziale di questa materia è complessa: non avrebbe dunque senso, e ben difficilmente porterebbe ad esiti di qualche rilievo, ragionare sui vari versanti coinvolti.

Ai presenti fini, in estrema sintesi, nell'ottica del cittadino-acquirente, da un punto di vista giuridico-formale erogazione significa vendita, e vendita significa a sua volta attività commerciale: non servizio pubblico.

Resta vero che al contempo stiamo, comunque, parlando di un servizio di pubblica utilità. In questa prospettiva merita piuttosto accennarsi, incidentalmente, al fatto che in occasione di un procedimento del passato in cui si discuteva di libertà contrattuali, da un lato, e di regolamentazione pubblicistica del settore, dall'altro, questo ufficio ha potuto constatare le difficoltà esegetiche che possono sorgere nel tentativo di compatibilizzare i provvedimenti che caratterizzano la materia. Difficoltà che - e questo è un dato particolarmente interessante - hanno posto la società interlocutrice del Difensore civico, disponibile ad un confronto, ad assumere una posizione basata su una prassi che però quella medesima società non aveva saputo giustificare adeguatamente dal punto di vista giuridico, anche a causa della torrenziale regolamentazione che caratterizza la materia.

Trattandosi di mercato regolamentato, infatti, si crea un intreccio complesso di libertà e di disposizioni dell'Autorità competente in materia di energia elettrica e gas, intreccio che rappresenta un'ottima riprova di quanto sia singolare questa natura ibrida del settore di riferimento. Ciò che in effetti conta in questa disamina, dunque, non è affatto il tentativo di ricostruire l'ordinamento e declinarlo, ma quello di segnalarne le criticità in fattispecie concrete, e di indicarne le possibili soluzioni.

Si espongono dunque segnatamente le difficoltà che il Difensore civico ha potuto rilevare nelle pratiche sottoposte alla sua attenzione nel relazionarsi con società commerciali che, motivando la propria indisponibilità ad un confronto sul fondamento - formalmente ineccepibile - della propria autonomia di diritto privato, si rivelano impermeabili alle richieste dei cittadini-utenti. I problemi sorgono non solo o non tanto quando la controversia insorta abbia carattere puntuale, ma soprattutto quando sia possibile ravvisare - come è avvenuto in un paio di casi recenti - la necessità di affrontare gravi questioni di metodo.

Camera dei Deputati ARRIVO 23 Luglio 2020 Prot: 2020/0000956/TN

Ebbene, nell'ottica di un miglioramento della gestione della stessa cosa pubblica e degli interessi della collettività, benché si debba prendere atto dei predetti criteri ordinamentali, non è improprio osservare che la nozione di mera "vendita" svilisce - in un contesto poco armonioso - l'anello finale di quello che, in ultima analisi, come già detto, costituisce pur sempre un servizio di pubblica utilità.

Per questa ragione, pur dovendo accogliere l'orientamento formale delle società erogatrici che non intendano confrontarsi con la difesa civica sui gravi ed evidenti problemi evidenziati dai cittadini, il Difensore civico ha ritenuto che quando siano coinvolti profili di interesse pubblico sia doveroso chiamare in causa gli enti territoriali soggetti alla sua competenza, ove gli stessi vantino una partecipazione all'interno delle predette società. Là dove cioè vi sia una correlazione fra servizi di pubblica utilità, enti locali, cittadini-utenti e società erogatrici, si è ritenuto di dover, comunque, garantire l'operatività della difesa civica, bypassando le resistenze di società che non sembrano voler abbandonare condotte per certi aspetti problematiche.

Ora è vero che in questi casi, in linea teorica, vi è la possibilità di rivolgersi all'Autorità giudiziaria. O, ancora, ad autorità di diritto amministrativo (ad es. il Servizio conciliazione clienti energia) che non sempre consentono l'operatività più immediata e peculiarmente incisiva che invece sembra essere riconnessa ad un ricorso al Difensore civico. È, altresì, vero che non dovrebbe essere arduo varare strumenti più agili, più diversificati ed immediatamente operativi a livello territoriale – ove possibile – utili a risolvere la casistica esaminata da quest'ufficio.

La vicenda che si va oggi a segnalare riguarda un'anziana cittadina che si è rivolta allo scrivente Ufficio, facendo presente di aver ricevuto una fattura per la somministrazione di gas caratterizzata da computi del tutto improbabili (oltre che molto onerosi), in quanto difformi, in maniera assolutamente abnorme, rispetto alle cifre del passato.

Con l'aiuto della figlia - senza la quale avrebbe dovuto inesorabilmente recedere - l'interessata ha così affrontato il problema nel corso di varie telefonate successive al numero verde di riferimento, senza ottenere riscontri concreti, salvo l'invito ad indirizzare un'e-mail formale alla società di riferimento. Concludendo, l'istante aveva, pertanto, richiesto di effettuare le verifiche del caso e di provvedere all'annullamento della asserita "bolletta pazza" in questione.

La società, anziché compiere dei controlli - del tutto ragionevoli, data l'oggettività dell'anomalia in parola - aveva risposto sostenendo che non era possibile esaminare l'istanza in questione, in quanto mancava una delega scritta da parte dell'anziana utente, accompagnata dalla copia di un documento di identità. La commissione dell'errore di fatturazione, in ogni caso,

Camera dei Deputati ARRIVO 23 Luglio 2020 Prot: 2020/0000956/TN

risultava plausibile dallo stesso quadro fattuale agli atti, in quanto la società aveva appena provveduto a sostituire i contatori tradizionali con i contatori digitali, leggibili a distanza. La società aveva, fra l'altro, domandato - ad una persona assolutamente anziana, che inevitabilmente non poteva essere servita in maniera sistematica dalla figlia, residente altrove - l'invio di una fotografia del nuovo contatore con i relativi consumi. La figlia aveva replicato rammentando che per la madre quest'operazione era sostanzialmente impossibile, tanto più che - a suo avviso - tale richiesta era superflua, *"visto che l'apparecchio è stato installato proprio per consentire letture continue ed automatizzate"*.

Consapevole del fatto che la società di riferimento, in un recente passato, si era già formalmente dichiarata una *"società commerciale"* ed aveva fatto inequivocabilmente intendere di non voler più rispondere al Difensore civico, quest'ultimo ha allora avviato un procedimento istituzionale formale, rivolgendosi al Comune in cui risiede la censita *de qua,* Comune che, peraltro, partecipa alla società stessa. Si è, pertanto, provveduto a segnalare nel dettaglio il caso, richiamando la necessità di risolvere non solamente le criticità di merito, ma soprattutto le questioni di fondo, e cioè di principio, di un "meccanismo" di erogazione/gestione di un servizio di pubblica utilità che si stava rivelando impermeabile alle richieste dei consociati-utenti.

Non ha senso ripercorrere nei dettagli la sequela dei rapporti intercorsi nel tentativo di risolvere la questione. Si segnalano piuttosto alcuni momenti topici estremamente significativi. Basti dire anzitutto che nel frattempo sono pervenute fatture che davano per assodata la debenza della somma in discussione. Evidentemente non era stato effettuato alcun controllo, per cui richieste, istanze, lamentele dell'interessata e della figlia, erano finite nel nulla.

In ogni caso, ampiamente prima che pervenisse una risposta al Difensore civico da parte del Comune – e comunque a distanza di vari mesi dalle richieste fatte dalle istanti alla società erogatrice – un incaricato del gruppo societario in questione si era recato presso l'abitazione dell'anziana malcapitata, apponendo il sigillo sul contatore del gas, nel cuore del periodo invernale. Il che comprova, lo si ripete, l'assoluta - nonché ardua a credersi – insensibilità dell'erogatore/gestore del servizio ad interlocuzioni, osservazioni ragionevoli, richieste di effettuare verifiche fondate su dati oggettivi ed obiezioni plausibili.

Ma proprio in questa fase "punitiva" è finalmente emerso l'errore commesso. La figlia dell'istante ha anzitutto comunicato al Sindaco e al Difensore civico che il tecnico addetto aveva per l'appunto bloccato la fornitura del gas, sigillando il contatore e lasciando l'anziana signora in una situazione a dir poco incresciosa. In quella stessa circostanza, però - pressoché contestualmente

Camera dei Deputati ARRIVO 23 Luglio 2020 Prot: 2020/0000956/TN

-, un'altra condomina residente nel medesimo stabile aveva richiesto un intervento tecnico di urgenza, in quanto non le perveniva più il gas.

Se ne desume, concludeva per iscritto l'interessata, sollecitando ancora una volta il Comune ad attivarsi, che in occasione del cambio dei contatori era stato effettuato un improvvido incrocio di utenze, per effetto del quale i consumi di un'altra persona, o comunque di altre persone, erano stati addebitati a sua madre. Così, finalmente - pur in assenza di qualsivoglia risposta da parte del Comune - si era passati da un sostanziale disinteresse, ad un interesse di eccezionale portata: in quella circostanza erano stati infatti inviati ben quattro tecnici, come ha riferito la figlia dell'istante, per effettuare i controlli e le operazioni del caso. Svoltasi, dunque, questa fase, è stato sbloccato quantomeno il problema tecnico ed è, così, ripresa la somministrazione del gas a favore dell'anziana istante. Ma non, lo si noti, quello contabile, comunque tutt'altro che irrilevante, anche tenuto conto dell'inesplicabile *modus operandi* del sistema di gestione *"commerciale"* del servizio pubblico in parola, nonché considerato il fatto - non decisivo a questi fini, ma resta opportuno specificarlo - che in questo sistema di connessioni fra società, i profili esecutivi erano di competenza di una società diversa da quella che ha concretamente insistito pretendendo il pagamento qui in esame, con le relative, connesse conseguenze.

La tardiva risposta del Comune al Difensore civico, conteneva in allegato le conclusioni della società, inoltrate al Comune stesso, da cui risultava ufficialmente la commissione di un errore. La vicenda - sviluppatasi agli inizi dell'autunno del 2018 - è peraltro proseguita a lungo, in quanto nonostante il riconoscimento dell'errore la società ha insistito chiedendo all'interessata di corrispondere comunque la somma in discussione.

L'istante ha infatti prodotto, prima della chiusura del procedimento, fatture di fine 2019 ed inizi 2020, che segnavano ancora come formalmente esistente il debito in contestazione, benché in concreto la società non avesse più fatto nulla per ottenere materialmente la cifra in discussione. A distanza di più di un anno da quando il Comune aveva assicurato di essersi attivato per risolvere i problemi, la società erogatrice - stando ai documenti forniti dall'interessata - formalizzava ancora a livello documentale richieste di somme che, dati i descritti presupposti, non risultavano dovute. Risulta poi che il Comune, più volte contattato dalle interessate, non abbia sbloccato il procedimento, come risulta dalle fatture suaccennate.

Si viene, dunque, in sintesi al *punctum dolens* che questa vicenda - ma non solo questa - pone in risalto.

Ora, è la stessa, già menzionata complessità della materia - caratterizzata oltretutto da competenze che superano ampiamente la nostra realtà locale - che sconsiglia, quantomeno in questa

Camera dei Deputati ARRIVO 23 Luglio 2020 Prot: 2020/0000956/TN

sede, di proporre soluzioni complesse per attuare forme di controllo pubblico più adeguate alla natura degli interessi in gioco. In effetti, procedendo a ritroso, si sottolinea piuttosto che il punto di partenza di queste considerazioni dovrebbe essere dato dalla necessità di valutare i rischi tradizionalmente connessi alla pretesa di trasformare tutto in libero mercato, senza riguardo all'opportunità - e questo, forse, è già un eufemismo - che una comunità locale possa esercitare, ovviamente ove possibile, delle forme di controllo sui "propri" servizi essenziali.

Sono infatti agli atti del dibattito su questo argomento proposte di stampo economico - che trovano casse di risonanza significative anche a livello universitario - orientate a sottrarre agli enti pubblici locali il controllo, ritenuto obsoleto, antieconomico, ecc., ecc., sui servizi di pubblica utilità. È chiaro che se gli enti pubblici locali, senza la debita consapevolezza della posta in gioco, accedono a logiche eccessivamente orientate in senso commerciale e non pongono freni istituzionali e formali, qui sta il punto, a questa tendenza all'eliminazione delle logiche di interesse pubblico, una siffatta opzione offrirà contestualmente argomenti ulteriori per sottrarre alle collettività di riferimento la gestione di questi settori, e per scivolare ancor più chiaramente verso logiche mercantilistiche spinte.

Venendo al dunque, ci si chiede se gli strumenti a disposizione degli enti pubblici che controllano questa società non possano essere quantomeno quelli di diritto privato. Ebbene, senza alcuna pretesa di completezza si tratterebbe quantomeno di verificare - suggerendo un'ipotesi di lavoro - se sia opportuno introdurre nei moduli operativi di diritto privato regole di controllo, più incisive, sostanzialmente connesse (anche) alla natura pubblicistica - benché in parte misconosciuta - dell'attività svolta. Con ciò si potrebbero forse coniugare in maniera più appropriata, per l'appunto, i profili privatistici e pubblicisti del caso, garantendo un riscontro positivo nella tutela della collettività, fornendo un supporto giuridico istituzionale basato su logiche pubblicistiche, a prescindere dalla sua veste esteriore.

Ratificare uno sbilanciamento eccessivo in senso commerciale - costituendo un orientamento di principio - rappresenta invero uno sbilanciamento che rende astrattamente più facili proprio gli ulteriori processi di liberalizzazione che giustificano la paventata, progressiva sottrazione alle comunità locali della gestione dei propri servizi pubblici territoriali. Anche infatti là dove le competenze provinciali siano peculiarmente stabili, in particolare in forza di specifiche norme di attuazione dello Statuto di autonomia - nel settore, ad es., dell'energia elettrica - tale stabilità non rappresenta, tanto più in una fase fluida come la presente, una certezza che le ponga per ciò stesso al riparo da eventuali mutamenti dell'ordinamento.

Camera dei Deputati ARRIVO 23 Luglio 2020 Prot: 2020/0000956/TN

2.3 L'impiego amministrativo del sistema postale - Trasparenza e tutela del cittadino

Un problema ricorrente è quello delle modalità di notifica e, più in generale, di comunicazione di atti in relazione all'individuazione della data di riferimento.

La casistica trasversale - in continuità sugli anni 2018 e 2019 - che merita un approfondimento in questa sede, concerne anzitutto le richieste di pagamento che pervengono quando i termini prescrizionali relativi ai crediti di riferimento sono ormai scaduti.

Le operazioni che vengono gestite in questi casi - come si è potuto constatare nella effettività dei procedimenti che hanno riguardato fattispecie concrete - sono ora sottili, ora più banalmente elusive.

In una vicenda agli atti, un concessionario della riscossione locale aveva inviato una fattura pervenuta al debitore oltre i termini di prescrizione del credito in questione, fattura relativa al pagamento di una tariffa dovuta a livello locale. In quella circostanza era stata impiegata la posta massiva, e cioè, in definitiva, si era trasmessa una busta priva di un timbro che consentisse di individuare la datazione dell'atto.

Il Difensore civico aveva fatto, pertanto, presente al concessionario stesso che una richiesta non adeguatamente trasparente e procedimentalizzata - con riguardo ad un profilo di assoluto rilievo fattuale giuridico, quale è appunto quello della data di un atto di richiesta di un pagamento - pone il cittadino in uno stato di minorità e di soggezione, sostanzialmente impedendogli di eccepire la prescrizione. La busta conteneva in effetti al suo interno un documento caratterizzato da una datazione pregressa, ma vi era ragione di ritenere che il documento stesso fosse stato in realtà spedito successivamente al maturare del termine di prescrizione stesso. In sede di risposta la società di riscossione ha precisato che l'invio della fattura costituisce un invito bonario, che lo stesso non doveva essere notificato con raccomandata e che non andava, dunque, confuso con una messa in mora. Il Difensore civico ha ritenuto, in ogni caso, di doversi rapportare anche con la competente Comunità di Valle e con la Provincia stessa.

Si è, pertanto, proseguito il procedimento nei rapporti con le Amministrazioni coinvolte, segnalando il punto di vista della difesa civica e lasciando a lungo aperto il fascicolo, anche dopo le relative conclusioni, nell'auspicio - peraltro disatteso - che in seguito alle questioni segnalate si fornisse una congrua valutazione, nella prospettiva di risolvere i problemi comunicati.

In particolare, limitando questa analisi al profilo dell'uso dei sistemi di comunicazione - i temi in discussione in effetti erano più d'uno - si è ritenuto che la risposta della società in questione non cogliesse in effetti nel segno.

Camera dei Deputati ARRIVO 23 Luglio 2020 Prot: 2020/0000956/TN

Anzitutto la costituzione in mora non dipende dal fatto che si invii o non si invii una raccomandata, ma piuttosto dal rispetto delle formalità previste per la costituzione in mora effettuata ai sensi dell'articolo 1219 del codice civile. Ne deriva che, pur non tracciabile, un'eventuale costituzione in mora resta tale, essendo irrilevante che l'atto sia stato inviato o meno tramite raccomandata, atteso che quest'ultimo profilo, decisivo sul piano probatorio, non è però essenziale per la stessa costituzione in mora.

Ora, il cittadino medio, onesto, nel momento in cui si vede raggiungere da una richiesta di pagamento si sente richiamato all'ordine, e, dunque, ritiene di essere tenuto ad attivarsi nei riguardi del creditore - in tal caso del suo riscossore - per comprendere di cosa si tratti, o per giustificarsi, ecc. In tal modo a questo punto il cittadino stesso si è, per così dire, scoperto nei confronti di chi ha attivato il procedimento in quanto ha riconosciuto di essere stato raggiunto da una richiesta di pagamento, con tutte le criticità che ne derivano data la linea grigia di confine - soprattutto per chi non sia un giurista - che si viene a questo punto a delineare fra un asserito atto bonario di cortesia ed una costituzione in mora.

In secondo luogo, e questo profilo è assolutamente rilevante, come ricorda il Giudice di legittimità, anche l'invio di una fattura rappresenta una costituzione in mora là dove il creditore non si limiti a tale invio, ma manifesti anche la volontà di ottenere il soddisfacimento del proprio diritto (Cassazione civile, sez. I, 15.01.2009, n. 806). Ed infatti la società in questione - a dispetto della sua tesi secondo cui il cittadino avrebbe ricevuto un atto bonario - non si era affatto limitata ad inviare una fattura, ma aveva trasmesso la fattura in un contesto in cui specificava espressamente che, in caso di mancato pagamento, sarebbe stato notificato un apposito provvedimento ingiuntivo. La bonarietà della richiesta di pagamento in discussione, era dunque molto problematica.

A quale interpretazione complessiva si possa pervenire sulla base congiunta dei dati di fatto e di diritto sopra illustrati, è abbastanza chiaro. Si può cioè sostenere, senza alcun particolare sforzo esegetico, che il cittadino era stato costituito in mora attraverso un procedimento poco lineare, che lo metteva in difficoltà. A prescindere, comunque, dal fatto che la fattura contenga o meno una costituzione in mora, è scontato che su un simile, sottile confine, ci si attenda una condotta istituzionale lineare, trasparente, ed in definitiva non equivoca.

La grave difficoltà in cui il cittadino si è trovato, è stata, peraltro, comprovata dal fatto che, pur senza rinunciare alla propria posizione teorica, lo stesso ha ritenuto meno rischioso - *obtorto collo* - corrispondere la tariffa dell'anno in questione, per evitare un contenzioso con l'ente di riferimento. L'operato altamente informale della società di riscossione si è, dunque, concluso

Camera dei Deputati ARRIVO 23 Luglio 2020 Prot: 2020/0000956/TN

raggiungendo in pieno il risultato di paralizzare l'eccezione di prescrizione che l'istante aveva tentato di opporre.

Il Difensore civico, nel corso del procedimento, ha ritenuto di dover segnalare che in un'ottica formalistica, speculare a quella della società in parola, il cittadino avrebbe potuto tutelarsi cestinando la richiesta di pagamento pervenutagli in maniera del tutto informale, ed attendendo una notifica piena e formale - che però a questo punto sarebbe stata tracciata come atto proposto certamente fuori tempo massimo - ma è altresì vero, si era detto, che a tacer d'altro una simile opzione "scaltra" non avrebbe potuto essere propiziata dalla condotta del gestore di un servizio di riscossione, né avrebbe potuto essere suggerita agli istanti da un organo *super partes* come Difensore civico.

Proseguendo il proprio ragionamento, sottoposto in parte anche all'attenzione della Provincia, il Difensore ha poi ammesso che un atto recante la data apposta dal gestore di un servizio pubblico (timbro postale) ma non tracciato - questa in ogni caso è una scelta che deve essere fatta dal creditore o dal suo delegato - non tutela adeguatamente il creditore; al contempo ha però sottolineato che lo stesso tutela, a grandi linee, quantomeno il cittadino corretto.

E' opportuno soggiungere che se questo procedimento è stato qui proposto in quanto ha dato luogo ad interventi formali, va comunque ricordato che, a seguire, è stato possibile prendere atto dell'esistenza di altri casi analoghi, in cui i cittadini riferivano di avere ricevuto delle richieste di pagamento tardive, caratterizzate da buste prive di data ma recanti internamente documenti con data unilateralmente apposta dal riscossore, ben anteriore alla scadenza della stessa prescrizione. I cittadini istanti, pur contrariati da queste comunicazioni, si sono limitati a chiedere al Difensore civico una consulenza di carattere giuridico sulle loro vicende. L'argomento resta, dunque, pienamente attuale, chiaro essendo che questo impiego critico della posta massiva è proseguito nel tempo.

Fattispecie analoga, eppure al contempo significativamente diversa, che merita di essere riportata, si è posta con riguardo alla notifica di una cartella di pagamento concernente una sanzione ai sensi del Codice della strada per un'infrazione verificatasi fuori dal territorio provinciale.

L'importanza di disporre di una data al fine di gestire i rapporti conseguenti alla notifica dell'atto, merita anche qui la debita attenzione. Ebbene, nel contesto del procedimento attivato con l'intervento del Difensore civico, l'istante sottolineava che, mancando appunto tale riferimento temporale certo, non gli risultava neppure possibile dimostrare, *de plano* - e cioè senza effettuare specifiche ricerche - di essersi opposto tempestivamente all'atto in parola. Va detto che

Camera dei Deputati ARRIVO 23 Luglio 2020 Prot: 2020/0000956/TN

l'utente in questione era una persona anziana e che da un accertamento effettuato *ex post* la documentazione prodotta andava integrata.

Resta che il problema, come sarà più chiaro nel prosieguo, si pone comunque ed è significativo. In via preliminare si deve considerare che la data svolge varie funzioni. Nella fattispecie era rilevante, in primo luogo, con riguardo ai tempi dettati per lo specifico procedimento di opposizione che si intendeva effettuare ai sensi della legge 228/2012 (art. 1, comma 538). In secondo luogo rilevava l'esigenza di verificare la data di riferimento, in quanto se il verbale di infrazione viene elevato ai sensi del Codice della strada in assenza di una contestazione immediata al trasgressore - a fronte della mancata notifica del verbale stesso e della notifica della cartella di pagamento oltre il termine di 90 giorni dall'accertamento della infrazione in parola (art. 201, comma 1, C.d.s) - si può eccepire che il potere sanzionatorio dell'Amministrazione procedente trova uno sbarramento temporale.

L'opponente segnalava, pertanto, che la busta della cartella era completamente priva di riferimenti cronologici, che tale omissione lo metteva in difficoltà ai fini di eventuali ricorsi, e rammentava infine che non gli risultava che fosse disponibile un atto equivalente ad un timbro ufficiale delle Poste ai fini della data, e più precisamente che in base agli elementi a sua disposizione non fosse disponibile alcun altro elemento idoneo a comprovare, per l'appunto, la data certa di invio dell'atto.

Il Difensore civico ha coadiuvato il richiedente nella - peraltro rivelatasi molto macchinosa, ma non è questa la sede per dilungarsi sul punto - fase successiva all'opposizione. Il prosieguo del procedimento è stato – questo va detto – positivo ai fini del presente, circoscritto ragionamento; positivo nel senso che il cittadino ha potuto opporsi alla cartella.

L'Agenzia delle entrate ha, poi, specificato quale fosse la data della notifica, soggiungendo di conseguenza che l'interessato era pienamente in termini per la possibile - e poi reale - opposizione. Il punto, peraltro, è che il destinatario di siffatte comunicazioni che si vede raggiungere da un atto, la cui datazione certa gli è necessaria per attivarsi tempestivamente, ove possibile, non dovrebbe essere costretto ad effettuare ulteriori indagini ed a proporre istanze di verifica. Una cartella di pagamento costituisce infatti un atto di per sé "pesante", in ogni senso: sul piano giuridico, sociale e - anche questo non è un profilo irrilevante - psicologico. Non è, dunque, congruo che un cittadino si trovi a dover cercare sull'esterno elementi che sono di contro "interni", e cioè intrinseci all'atto - la data di spedizione dell'atto stesso - per verificare la propria posizione e potersi congruamente difendere.

Camera dei Deputati ARRIVO 23 Luglio 2020 Prot: 2020/0000956/TN

Il mittente di una raccomandata con ricevuta di ritorno, in particolare nel caso specifico degli atti giudiziari, viene tutelato - come è ragionevole che sia - in ogni senso, anche attraverso lo strumento ordinario della datazione: il cedolino della ricevuta viene compiutamente completato e compilato in maniera, per così dire, tradizionale, garantendosi in tal modo la piena tracciabilità del documento.

Non altrettanto può dirsi per il destinatario dell'atto. Quest'ultimo infatti dispone di un codice a barre e non di una data certa, immediatamente percepibile dalla busta pervenutagli. Il cittadino avrebbe in effetti potuto individuare i profili cronologici rilevanti attraverso il codice alfanumerico; resta comunque significativo il fatto che una persona capace di presentare un ricorso e comunque di usare, sia pure in maniera elementare, la rete, si sia trovato in difficoltà nei termini già descritti.

La tracciabilità dell'atto *online*, considerato, fra l'altro, che molte persone non dispongono di strumenti adeguati, non costituisce, dunque, un elemento sufficiente, soprattutto ove si tratti di atti trasmessi a persone anziane o comunque meno avvezze a gestirsi questi profili "burocratici".

Non infatti è raro che persone semplici, a fronte della richiesta della data in cui sarebbe loro pervenuto l'atto notificato, forniscano allo scrivente ufficio indicazioni sensibilmente approssimative. L'atto dovrebbe dunque essere, sotto il profilo in esame, già completo. Tanto più che, come si è appreso da una verifica informale effettuata presso le Poste, la tracciatura non resta *online* per un periodo indefinito. Dato dunque che potrebbe essere necessario, anche a distanza di lungo tempo dall'invio del documento, disporre di una data ufficiale, il ricorso a siffatte metodologie di comunicazione, non debitamente rispettose del destinatario, andrebbe rivisto.

Tirando le fila di questi ragionamenti, ci troviamo, in definitiva, in presenza di due tipologie di conclusione, entrambe non condivisibili.

L'una in cui si insiste nel ritenere congruo l'impiego di un sistema di comunicazione critico ed equivoco in prossimità della scadenza di termini prescrizionali o decadenziali. Qui manca *in toto* la tracciabilità della comunicazione.

Volendo, dunque, evitare che la declinazione di criteri generali dia luogo ad esegesi troppo libere, si potrebbe-- questa è un'ipotesi che si formula a titolo puramente esemplare - disporre che in un certo lasso di tempo anteriore alla scadenza dei termini prescrizionali – ad es. 6 mesi – non si possano utilizzare comunicazioni non tracciabili e che le segnalazioni bonarie vengano proposte in quanto tali, senza equivoci. Eliminando i facili equivoci - è proprio questa

Camera dei Deputati ARRIVO 23 Luglio 2020 Prot: 2020/0000956/TN

facile equivocabilità che preoccupa - del caso, infatti, e costringendo gli operatori ad un uso lineare di mezzi di comunicazione problematici, si riduce significativamente lo spazio per critiche, deduzioni e controdeduzioni più o meno plausibili.

Venendo infine all'altra tipologia di questione evidenziata, si tratta di verificare se siano possibili soluzioni concordate fra i mittenti e le Poste, al fine di risolvere le lamentate criticità. In alternativa, qualora questa ipotesi non sia concretizzabile - come parrebbe, stando agli elementi informali acquisiti presso il servizio postale - la parziale, evidenziata carenza di tutela del destinatario, dovrebbe dar luogo ad un ragionamento che, più ambiziosamente, rimetta in discussione la strutturazione stessa dei metodi di notifica in esame. Non si vede, infatti, per quale ragione il mittente debba essere pienamente tutelato, come già detto, mentre il destinatario - su cui l'atto notificato finisce per gravare - non debba godere di una tutela simmetrica e dunque, a sua volta, piena.

2.4 Distribuzione stampa quotidiana e periodica

La vicenda che si va di seguito ad esporre, coinvolge contestualmente profili di rilevanza locale e nazionale e si rivela affatto sostanziosa nella misura in cui consente, da un lato, di relazionare su questioni che sono rimaste irrisolte, al fine di verificare in che misura le si possano affrontare positivamente, quantomeno *pro futuro* e, dall'altro, di individuare difficoltà riscontrate a livello centrale, che hanno creato degli interrogativi sull'effettività delle tutele previste dall'ordinamento giuridico vigente nella materia di cui al titolo del presente paragrafo.

Ebbene, un imprenditore trentino, esercente la sua attività nella frazione periferica di un paese, aveva tentato più volte di ottenere la fornitura di quotidiani da parte del distributore competente per territorio. Non riuscendo a conseguire alcun risultato effettivo attraverso reiterati tentativi di interlocuzioni informali - telefoniche - si è attivato per iscritto (PEC), rivolgendosi al distributore stesso.

Più precisamente, ha segnalato in maniera garbata, ma ferma, di aver effettuato, come detto, numerose telefonate, in parte senza ottenere risposte. In due circostanze, peraltro, in occasione delle quali era stato possibile rapportarsi con una non meglio precisata addetta, di cui però ignorava il nome e la qualifica, si era sentito riferire che, comunque, non vi era alcuna intenzione di fornirgli i quotidiani e le riviste richiesti. Dal distributore, in definitiva, stando a quanto ha riferito l'interessato, non è più pervenuta alcuna risposta, specularmente formale, alla predetta e-mail.

Camera dei Deputati ARRIVO 23 Luglio 2020 Prot: 2020/0000956/TN

Un aspetto fattuale significativo che merita poi attenzione, in quanto può fornire la dimensione delle questioni in gioco, era dato dal fatto che nonostante la collocazione dell'esercizio commerciale in cui si chiedeva di attuare la fornitura non si trovasse in una fra le zone più servite del territorio, al fornitore non sarebbe stato, comunque, richiesto un grande sforzo materiale.

L'istante aveva infatti specificato - e queste sue osservazioni erano anche divenute anche oggetto di una formalizzazione da parte della difesa civica - che lo stesso distributore transitava a poche centinaia di metri di distanza dalla sua rivendita, in quanto riforniva altri esercizi commerciali del territorio limitrofo.

Il Difensore civico, dopo aver approfondito il tema, si è, dunque, attivato alla luce della normativa di riferimento che prevede il principio per cui *"le imprese di distribuzione territoriale dei prodotti editoriali garantiscono a tutti i rivenditori l'accesso alle forniture a parità di condizioni economiche e commerciali"* (art. 5, c. 1, lett. d-*sexies*, D.lgs. n. 170/2001).

Tale disciplina prevede forme di monitoraggio del mercato editoriale attraverso una struttura incardinata presso la Presidenza del Consiglio dei ministri (art. 8 D.lgs. cit.), in un quadro di ulteriori rimandi, espliciti ed impliciti, alla normativa vigente.

È opportuno premettere che innegabilmente la soluzione del caso di specie presenta delle complessità giuridiche, benché tale constatazione non tolga che il procedimento attivato abbia fatto sorgere - si andranno immediatamente a sostanziare queste considerazioni - delle perplessità.

Ebbene, il Difensore civico si è rivolto all'Autorità garante della concorrenza e del mercato, nonché al Dipartimento per l'informazione e l'editoria presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri. Al termine di alcuni interventi sul tema, è finalmente pervenuta una risposta del predetto Dipartimento.

Nella sua comunicazione, la struttura presidenziale *de qua* - oltre a prendere atto della segnalazione effettuata dal Difensore civico trentino - estendeva il proprio ragionamento, riferendo che la questione dei rapporti commerciali fra edicolanti e distributori è annosa e complessa. Con ciò risulta, dunque, chiaro che il caso trentino non rappresentava né l'unico, né il più recente, di cui le competenti strutture romane erano venute a conoscenza.

Ed in effetti quello stesso Dipartimento, che ha svolto funzioni di monitoraggio - e pertanto di segnalazione – ancorchè non competente per l'adozione di provvedimenti sanzionatori, attuava la trasmissione della sua comunicazione, in connessione con quelle del Difensore civico, a due soggetti: all'Autorità garante della concorrenza del mercato - cui, come detto, il Difensore civico stesso si era già rivolto a più riprese nel corso del tempo - nonché alla Direzione generale per il mercato, la concorrenza, il consumatore, la vigilanza e la normativa tecnica.

Camera dei Deputati ARRIVO 23 Luglio 2020 Prot: 2020/0000956/TN

Si consideri che il procedimento ufficiale dello scrivente ufficio era iniziato poco prima della metà di aprile del 2018 e che questa risposta era pervenuta nel febbraio del 2019. A ciò si aggiunga che per evitare un eccesso di interventi istituzionali nei riguardi di Autorità che, dal punto di vista strettamente giuridico, sono fuori competenza - non trattandosi di Amministrazioni periferiche dello Stato, bensì di soggetti ed Amministrazioni centrali - dopo i primi interventi, attuati nell'arco di quasi nove mesi si era ritenuto, concordemente col cittadino istante, che fosse preferibile che provvedesse lo stesso interessato ad effettuare ulteriori solleciti informali.

Questi però aveva in seguito riferito di essersi rivolto telefonicamente in più di una circostanza ai competenti uffici romani, senza invero ottenere indicazioni concretamente utili.

Non pervenendo dunque alcuna risposta, nel settembre dello scorso anno si è provveduto all'archiviazione del procedimento. Si sarebbe forse potuta sollecitare formalmente quantomeno una pronuncia della Direzione generale surrichiamata, ma resta che la stessa era stata più autorevolmente contatta dal Dipartimento presidenziale competente; né si può, peraltro, dimenticare che in ogni caso, a fronte del trascorrere del tempo, lo stesso interessato aveva chiesto di archiviare la pratica, mostrandosi ormai comprensibilmente sfiduciato e convinto di non poter più ottenere alcuna concreta considerazione dalle Autorità centrali coinvolte nel procedimento in parola.

2.5 Due casi favorevoli in materia di IMU/IMIS

E' ordinario e coerente, dal punto di vista ordinamentale, che la relazione annuale del Difensore civico segnali difficoltà, anche puntuali, nella gestione del segmento di cosa pubblica - *per incidens* molto ampio - rientrante nelle sue competenze.

Al contempo è pur vero che anche la segnalazione di casi favorevoli contribuisce anzitutto a ricostruire un quadro utile del funzionamento delle strutture amministrative locali. In secondo luogo stimola in termini positivi e propositivi le Amministrazioni ad adottare modelli virtuosi, adeguando il proprio operato a risultanze procedimentali che dovessero indurre l'Ente competente a rivedere gli errori commessi, nonché consequenzialmente annullando, ad es., i provvedimenti illegittimi eventualmente emanati ed adottandone di nuovi, una volta espunti i vizi segnalati.

Nella fattispecie, il problema che si era posto era quello della corresponsione dell'imposta municipale unica chiesta sul passato - oggi infatti vige l'IMIS - da parte di una cittadina che si era vista variare la destinazione urbanistica del terreno, divenuto edificabile nella seconda metà dell'anno di riferimento.

Camera dei Deputati ARRIVO 23 Luglio 2020 Prot: 2020/0000956/TN

L'intervento effettuato contemplava un articolato ragionamento normativo e giurisprudenziale, in parte fondato sulla vecchia ICI, in quanto la disciplina di riferimento è rimasta, con riguardo a profili di rilievo, quella del 1992, nonché in parte, ovviamente, sugli sviluppi ordinamentali più recenti.

Alla luce della disamina di principio proposta, nonché degli elementi fattuali disponibili, si chiedeva pertanto al Comune di riconsiderare la posizione assunta. In concreto, si trattava di tener conto sia di dati che suggerivano di verificare la base imponibile - fondata, come noto, sul valore venale del bene - sia della necessità di individuare la scadenza del termine a partire dal quale - e non prima del quale, com'era avvenuto - il terreno in questione era stato assoggettato all'IMU.

Con riguardo allo specifico profilo temporale, la variazione di destinazione urbanistica non poteva produrre i propri effetti immediatamente, ma si trattava piuttosto, in base alla normativa ed alla giurisprudenza citate, di assoggettare ad imposta il terreno solo a far data dall'anno seguente (v. in part. Corte Cassazione 3 febbraio 2017, n. 2901). Atteso, inoltre, che la base imponibile deve essere valutata in relazione alla maggiore o minore attualità delle potenzialità edificatorie del terreno (art. 5, comma 5, D.lgs. 504/1992), si segnalava che si sarebbe, appunto, dovuto procedere ad una graduazione dell'importo richiesto a seconda del periodo di riferimento, distinguendo l'epoca anteriore da quella successiva all'approvazione della variante di cui si discuteva.

In estrema sintesi, il procedimento di determinazione dell'IMU, nella fattispecie, andava interamente rivisto.

Sul fondamento delle osservazioni del Difensore civico, il Comune ha, dunque, acclarato le questioni in fatto ed in diritto da esaminare, tempestivamente riconoscendo la fondatezza delle obiezioni postegli ed attivandosi con encomiabile celerità per risolvere il problema.

È stato cioè immediatamente avviato il procedimento teso ad annullare l'avviso di accertamento erroneo pregresso, per poi procedere al ricalcolo dell'imposta conseguente alle nuove conclusioni fattuali e giuridiche ritenute congrue nel caso di specie.

Altra vicenda positiva, sempre in materia di IMIS, riguarda i rapporti con un'Amministrazione comunale che riteneva che una particella fondiaria edificabile potesse costituire pertinenza del bene principale - in quanto tale non assoggettabile autonomamente ad IMIS - solamente a condizione che fosse contigua, nel senso etimologico del termine, rispetto al medesimo bene principale. Si pretendeva cioè che i due immobili in discussione fossero fisicamente e strettamente connessi - contiguo: *cum tangere*, e cioè, letteralmente, toccare assieme -, come detto, l'uno all'altro.

Camera dei Deputati ARRIVO 23 Luglio 2020 Prot: 2020/0000956/TN

L'ufficio del Difensore civico ha, dunque, iniziato le sue interlocuzioni istituzionali, dapprima segnalando al Comune, in occasione di un confronto telefonico, la propria posizione al riguardo; ed in seguito proponendo, come concordato, il proprio punto di vista in termini formali.

Nella fattispecie, interposta fra il bene principale (abitazione) ed il bene pertinenziale (terreno edificabile), vi era un'area di transito, di cui - lo si specifica *ad abundantiam*, trattandosi di un elemento non irrilevante, ma neppure essenziale - l'istante era (com)-proprietaria.

Richiamando una giurisprudenza assolutamente consolidata in materia (art. 817 c.c.), lo scrivente ufficio aveva illustrato come in un rapporto pertinenziale la *vicinitas* vada intesa in termini di *"contiguità anche solo di servizio"* (v. ad es. Cass. 2018/11970), non potendosi pertanto applicare nella fattispecie il concetto di contiguità inteso nella sua accezione meramente etimologica.

Segnalava, a riprova della concreta praticabilità della posizione assunta, che le autorimesse pertinenziali di cui si abbia la disponibilità in uno stabile diverso da quello di residenza, ma ad esso prossimo, possono pacificamente essere riconosciute come pertinenze - a condizione che siano effettivamente tali - con ciò che ne consegue ai fini dell'assoggettabilità all'imposta in parola.

Il responsabile comunale, che pure inizialmente aveva sostenuto con dovizia di argomenti la propria tesi, ma che al contempo aveva dimostrato una notevole apertura - sia in occasione delle interlocuzioni verbali surriferite, sia di un intervento scritto in cui si dichiarava di voler sottoporre ad un vaglio più puntuale la tesi del Difensore civico - ha infine accolto l'orientamento favorevole all'istante.

Ha, pertanto, provveduto ad annullare l'avviso di accertamento precedentemente emanato, condividendo l'enunciato secondo cui, nel caso in esame, sussisteva in effetti il dichiarato vincolo di pertinenzialità, con la conseguenza che il terreno edificabile pertinenziale non è stato assoggettato in via autonoma all'IMIS.

Preme qui rilevare, in connessione con i rilievi in precedenza evidenziati in ordine all'importanza della dinamica delle relazioni nella Pubblica amministrazione anche sotto il profilo comunicativo con gli interlocutori che, sebbene solitamente le interlocuzioni con il Comune in questione si sono palesate macchinose e rigide nei rapporti con determinate figure apicali, in questo caso, come in altri in passato, si è potuto constatare che il rapporto diretto con i responsabili del procedimento ha portato a soluzioni congrue, evitando di incorrere in rigidità o formalismi paralizzanti.

Camera dei Deputati ARRIVO 23 Luglio 2020 Prot: 2020/0000956/TN