

8.1.5. La tutela del legittimo affidamento del contribuente costituisce il presupposto dell'ordinamento tributario

Una cittadina aveva ricevuto un avviso di accertamento da parte della Regione, relativo al mancato pagamento della tassa automobilistica per l'anno 1999, nonostante la Direzione Centrale ACI le avesse comunicato, che a seguito della propria istanza presentata in data 14 gennaio 2003 a norma dell'art. 8 della L. n° 449/1997 (Disposizioni a favore dei soggetti portatori di handicap), il veicolo di proprietà era stato riconosciuto esente dall'obbligo di pagamento della tassa in parola a decorrere dal 1° gennaio 1999.

Infatti la Regione ritenendo che, relativamente alla questione delle istanze di esenzione per disabili, il diritto decorre dal periodo tributario in corso al momento della presentazione dell'istanza, aveva provveduto ad inoltrare all'interessata un avviso di accertamento con contestuale attribuzione di sanzioni per l'anno 1999.

L'Ufficio contestava la legittimità della pretesa di pagamento fatta dalla Regione in quanto, la nota della Direzione Centrale ACI, con la quale veniva comunicato alla ricorrente che l'esenzione decorreva dal 1° gennaio 1999, aveva creato un affidamento legittimo in capo alla medesima.

I principi di buona fede e di tutela dell'affidamento sono radicati nell'intero ordinamento giuridico a garanzia dei rapporti che si instaurano tra soggetti privati relativamente alle varie vicende negoziali.

Nel particolare ambito dell'ordinamento tributario, da tempo attraversato da correnti di cambiamento in uso partecipativo, l'avvento dello "Statuto dei diritti del contribuente" (Legge n° 212/2000) ha sicuramente segnato lo spartiacque tra l'era della supremazia amministrativa e quella della pariordinazione tra i due soggetti dell'obbligazione tributaria.

In particolare le disposizioni della legge in parola, in attuazione degli artt. 3, 23,

53, 97 della Costituzione, costituiscono principi generali dell'ordinamento tributario e possono essere derogate o modificate solo espressamente e mai da leggi speciali.

Eventuali norme in materia tributaria possono essere introdotte soltanto:

- nei casi eccezionali;
- con legge ordinaria;
- qualificando come dati le disposizioni di interpretazione autentica.

L'individuazione di un tale valore normativo dei principi espressi o direttamente desumibili dal testo dello Statuto comporta di conseguenza una funzione di orientamento ermeneutico degli stessi, tale per cui il dubbio interpretativo o applicativo sul significato, o sulla portata di qualsiasi disposizione tributaria, deve essere risolto dall'interprete nel senso più conforme ai principi statutari.

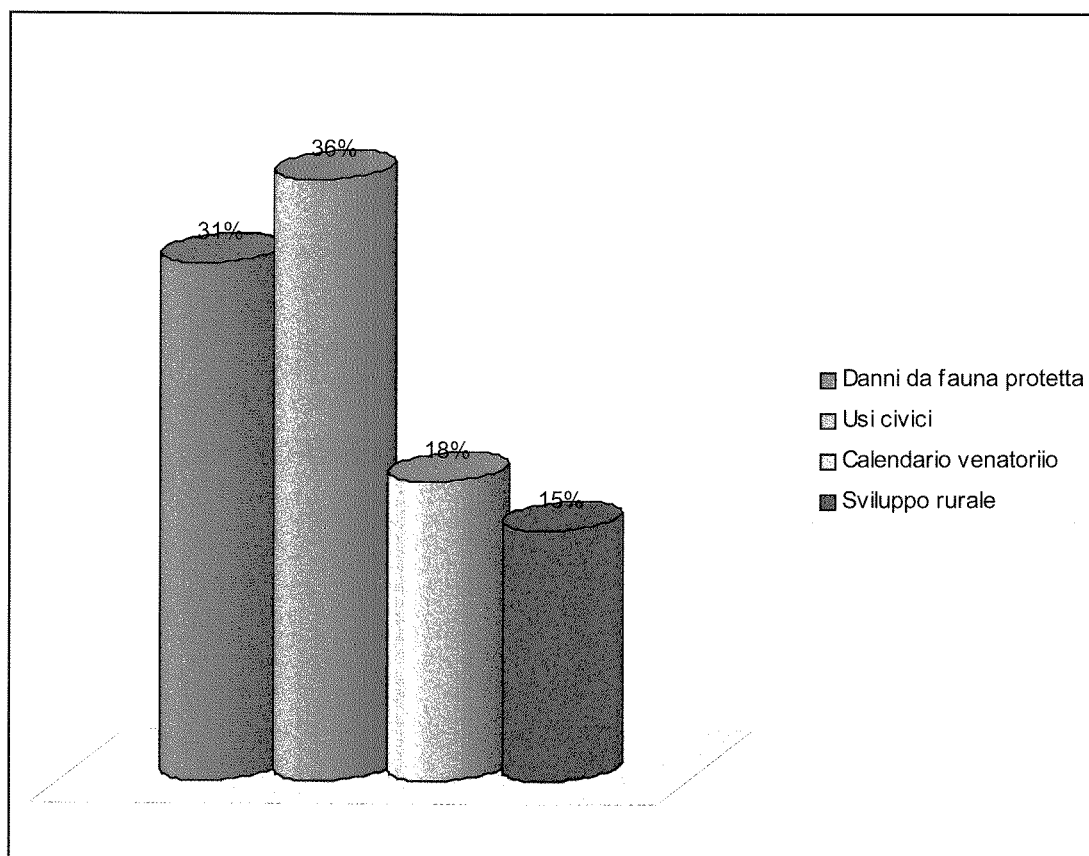
Inoltre, proprio in relazione alla tutela del legittimo affidamento del cittadino nella sicurezza giuridica, la giurisprudenza della Corte Costituzionale (sentenze nn° 525/2000 e 416/99), ha inteso questo principio quale elemento essenziale del diritto, quale limite alla efficacia retroattiva delle leggi interpretative in base all'art. 3 comma 1 della Costituzione, sub specie del rispetto del canone della ragionevolezza.

Pertanto, se un tale principio rappresenta un limite all'operato del legislatore, a fortiori deve essere applicato, sia dall'Amministrazione finanziaria che dagli interpreti in tutti i rapporti tributari anche se sorti prima dell'entrata in vigore della L. n° 212/2000.

A ciò deve aggiungersi che la Corte di Giustizia Europea, nonché numerose sentenze del Consiglio di Stato, hanno affermato che il diritto di ogni Ente alla revoca di un atto amministrativo favorevole incontra un limite nella necessità di rispettare il legittimo affidamento del destinatario dell'atto.

Le argomentazioni esposte dal Difensore civico regionale venivano accolte dal competente ufficio della Giunta Regionale che al riguardo provvedeva allo sgravio

della cartella di pagamento emessa a carico dell'esponente e relativa alla tassa automobilistica per l'anno 1999.

8.2. AGRICOLTURA E CONSORZI DI BONIFICA

Gli usi civici hanno caratterizzato la materia dell'agricoltura, oltre a svariate richieste di intervento per incidenti causati dalla fauna selvatica.

8.2.1. Risarcimento danni provocati a persone e cose dalla fauna selvatica

Con l'abrogazione della L.r. 12 febbraio 2005, n° 8 che, nel prevedere all'art. 1, comma 2, la responsabilità della Regione a provvedere al risarcimento dei danni per incidenti stradali provocati a veicoli e a persone dalla fauna selvatica, aveva individuato nelle Amministrazioni provinciali gli Enti delegati alla istruttoria e alla liquidazione delle istanze di risarcimento dei danni di cui sopra, si è tornati in una fase di scarsa chiarezza stante gli incerti ambiti di competenza tra gli Enti preposti alla gestione, alla tutela e al controllo della fauna selvatica.

La questione, già ampiamente dibattuta negli anni scorsi, si sta riproponendo in seguito al verificarsi di svariati incidenti stradali causati dall'attraversamento di cinghiali o altri animali selvatici, per i quali gli interessati non riescono ad ottenere il risarcimento dei danni, in quanto gli Enti interessati eccepiscono la loro estraneità ad ogni forma di responsabilità civilistica.

Infatti, mentre con le leggi regionali n° 10 del 24 giugno 2006 e n° 10 del 28 gennaio 2004 la Regione aveva delegato alle Province le funzioni risarcitorie relative ai danni provocati dalla fauna selvatica alle produzioni agricole e alla zootecnia, nulla allo stato attuale è previsto per il ristoro dei danni per incidenti stradali provocati a veicoli e a persone dalla stessa fauna selvatica.

Va da sé che in questo clima di incertezze, è inevitabile il ricorso da parte dei cittadini alla via giudiziaria al fine di far valere le proprie pretese, con l'inevitabile insorgenza di contenziosi e la chiamata in causa della Regione, la quale, fin quando non renderà esplicita l'attribuzione alle Province dei compiti relativi ai risarcimenti per responsabilità "aquiliana" (ex art. 2043 c.c.), difficilmente riuscirà a chiamarsi fuori da ogni responsabilità.

Al riguardo, il Difensore civico regionale ha richiamato l'attenzione del Presidente

della Giunta Regionale e dell'Assessore Regionale alle Risorse Agricole per una urgente ed opportuno un intervento legislativo in materia.

La Struttura regionale di supporto Gabinetto della Presidenza ha inviato alla Direzione Regionale Agricoltura la nota del Difensore civico evidenziando l'improcrastinabilità di un intervento normativo idoneo a superare le denunciate lacune legislative, anche attraverso la costituzione di un gruppo di lavoro interdipartimentale, per il quale la stessa struttura ha assicurato la propria fattiva collaborazione.

8.2.2. Canone usi civici: il Difensore civico si pronuncia sulla legittimità delle richieste di pagamento dei canoni

Diverse sono state le richieste di intervento pervenute all'Ufficio con le quali i cittadini hanno chiesto al Difensore civico di esprimersi sulle legittimità delle richieste di pagamento del canone o dell'affrancazione da parte dei Comuni sui terreni talvolta acquistati con atti di compravendita tra privati, senza alcun vincolo e solo successivamente risultati invece appartenenti al demanio comunale.

La L.r. n° 25 del 3 marzo 1988 sancisce che sono considerate terre civiche:

1. quelle assegnate in proprietà collettiva alla generalità dei cittadini abitanti nel territorio di un Comune o di una frazione;
2. quelle in liquidazione di uso civico e di qualsiasi altro diritto di promiscuo godimento;
3. quelle possedute dai Comuni, frazioni, università oppure soggette all'esercizio degli usi civici;
4. quelle derivanti da: scioglimento della promiscuità di cui all'art. 8 della L. n° 1776 del 1927; permutata con altre terre civiche; conciliazioni nelle materie regolate dalla stessa legge; scioglimento di associazioni agrarie;

acquisto di terre ai sensi dell'art. 22 della stessa legge e dell'art. 9 L. n° 1102/1971; operazioni e provvedimenti di liquidazione o costituzione di usi civici comunque avvenuti.

Successivamente è stata emanata la L.r. n° 68/1999 che precisa la procedura per la determinazione dei valori dei suoli gravati da terreni di uso civico e per le utilizzazioni particolari delle terre civiche.

L'art. 3 della legge in parola prevede che le Amministrazioni comunali, per le quali risultino emanati provvedimenti di legittimazione, quotizzazione e conciliazione con imposizione di canone, sono tenute, ove ciò non avvenga, a ripristinare ed esigere il pagamento dei canoni adeguati secondo le procedure fissate dal precedente art. 2.

Inoltre, qualora i Comuni non provvedessero a tale adeguamento, la Giunta Regionale, su proposta del Settore Agricoltura, può nominare un commissario ad acta.

Sulla base della normativa vigente, si riteneva che le richieste fatte dalle Amministrazioni locali, relative ai canoni o in alternativa all'affrancazione, fossero legittime, in quanto il vincolo di uso civico è inalienabile e non usucapibile.

8.2.3. Opposizione alle verifiche demaniali sugli Usi Civici: eccessivi ritardi della Regione nel definire i ricorsi

Numerosi cittadini di un Comune dell'Aquilano segnalavano al Difensore civico il ritardo da parte della stessa Amministrazione comunale e del Servizio Agricoltura della Regione a pronunciarsi sui ricorsi presentati dagli stessi avverso gli avvisi di deposito delle verifiche demaniali inviati ai sensi della L.r. n° 68/1999 e del R.D. n° 332/1928.

L'Amministrazione aveva proceduto ad inviare gli avvisi sulla base di una verifica demaniale eseguita sulla scorta di documentazione antica conservata dal Comune, nonché dalla consultazione del Catasto Onciario del Grande Archivio di

Napoli (1742/1753).

Contro le risultanze della verifica demaniale effettuata dal Comune, molti dei cittadini ai quali erano stati recapitati gli avvisi con la richiesta dei pagamenti dei canoni, o in alternativa di provvedere all'affrancazione, avevano proposto opposizione denunciando sostanzialmente che la giurisprudenza più recente, pur riconoscendo che il Catasto Onciario offre notevoli garanzie di esattezza e di serietà rispetto ai catasti precedenti, ha tuttavia escluso che esso fornisca prove di assoluta attendibilità, concludendo perciò che le iscrizioni nel libro onciario, soltanto insieme ad altri elementi di prova, possano concorrere alla dimostrazione sia dell'antico possesso, sia delle vendite e dell'estensione dei beni venduti.

Pertanto nessuna prova certa poteva essere concessa alle risultanze del "Catasto Onciario 1742-1753", se non fosse stata supportata da altri elementi di prova naturalmente dimostrabili.

Poiché dal deposito dei ricorsi era passato un certo lasso di tempo, i cittadini, non avendo avuto alcun riscontro, avevano interessato lo Scrivente per sollecitare il competente Servizio Agricoltura della Giunta Regionale a pronunciarsi in merito.

L'Ufficio al riguardo invitava la Direzione Agricoltura a verificare la sussistenza dei presupposti giuridici della richiesta avanzata dal Comune riguardo al canone demaniale degli usi civici, anche sulla base delle controdeduzioni fornite dai ricorrenti, fornendo agli stessi le dovute risposte.

8.2.4. Calendario Venatorio Regionale 2006/2007 – Preclusa la caccia al cinghiale in forma individuale

Alcuni cittadini si rivolgevano all'Ufficio per segnalare una serie di obiezioni in merito al Calendario venatorio regionale 2006 - 2007 che aveva previsto come unico

metodo utilizzabile per la caccia al cinghiale quello della battuta, escludendo per tale tipo di caccia quello in forma individuale.

In effetti la Regione con la norma regolamentare contenuta nel Calendario Venatorio aveva precisato che, al fine di garantire la pubblica incolumità e la razionalizzazione del prelievo venatorio, la caccia al cinghiale doveva essere di norma praticata con il solo metodo della battuta con squadre di almeno 15 cacciatori.

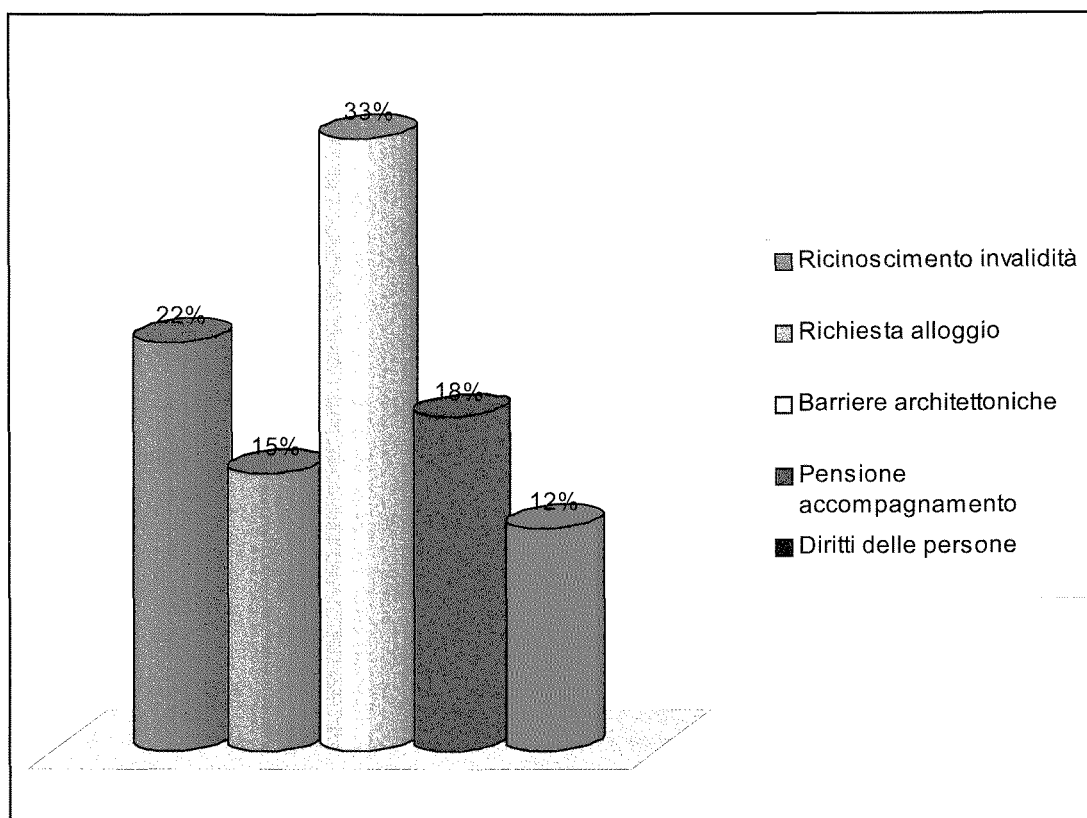
Ciò che veniva contestato dai ricorrenti era soprattutto il fatto che nei comprensori con scarsa densità demografica esistevano concrete difficoltà oggettive per la formazione di squadre con almeno 15 componenti.

Tale situazione, secondo gli interessati, privilegiando solo coloro che praticavano la caccia in battuta, appariva anche iniqua rispetto agli importi versati annualmente per il rinnovo della licenza di caccia, fissati, tra l'altro, in pari misura per tutti i cacciatori senza alcuna distinzione, non essendo prevista una differenziazione per specifico prelievo venatorio.

Al riguardo, lo Scrivente faceva tuttavia presente che la Regione aveva comunque previsto la competenza delle Province ad individuare, a seconda delle caratteristiche del proprio territorio, delle zone in cui poter praticare la caccia al cinghiale anche con il metodo individuale.

Poiché le richieste di intervento provenivano soprattutto dalla Provincia di Chieti, il Difensore civico interpellava al riguardo la stessa Amministrazione provinciale che con delibera di Giunta provvedeva a differenziare il territorio degli Ambiti Territoriale di Caccia Provinciali per consentire la caccia al cinghiale sia con il metodo della battuta, sia in forma individuale.

8.3. ASSISTENZA SOCIALE



Persistono in tale materia i problemi legati alla mancata eliminazione delle barriere architettoniche negli edifici pubblici nonché le difficoltà che i cittadini, sempre più spesso, incontrano nel riconoscimento delle invalidità.

8.3.1. Difficoltà relative al riconoscimento della cittadinanza italiana di un emigrante

Si rivolgeva all'Ufficio del Difensore civico regionale dell'Abruzzo un cittadino, nativo di un paese abruzzese, emigrato all'estero e desideroso di rientrare in Italia, che dichiarava di aver richiesto - da oltre quattro anni - la cancellazione dall'AIRE (Anagrafe degli Italiani Residenti all'Estero) per ottenere l'iscrizione all'anagrafe dei residenti.

La richiesta non aveva ottenuto alcun riscontro.

Alla delusione per la mancata risposta da parte del Comune, si aggiungeva per il cittadino l'amarezza di aver ricevuto disposizioni da parte della Questura per il rinnovo del permesso di soggiorno; veniva quindi considerato dallo Stato Italiano alla stregua di un semplice turista straniero, e non già di un emigrante tornato in Patria.

Il Difensore civico provvedeva a richiedere notizie al Responsabile del Servizio Demografico del Comune interessato, sottolineando il fatto che la L. n° 1228/54 prevede che "è fatto obbligo ad ognuno di chiedere l'iscrizione nell'anagrafe del Comune di dimora abituale" e che "l'assenza temporanea dal Comune di dimora abituale non produce effetti sul riconoscimento della residenza"; di converso l'art. 4 della L. n° 470/88 dispone che "la cancellazione dalle anagrafi degli italiani residenti all'estero viene effettuata: a) per iscrizione all'anagrafe della popolazione residente a seguito di trasferimento dall'estero.....".

A tale richiesta il Comune interessato rispondeva formulando una serie di obiezioni volte a giustificare il mancato rilascio della cittadinanza, tra le quali il fatto che l'interessato - per richiedere tale iscrizione - aveva presentato il passaporto rilasciato dal Paese straniero, che lo stesso risultava in possesso di un permesso di

soggiorno di durata inferiore all'anno e che da informazioni assunte risultava che il cittadino fosse stabilmente residente nel Paese estero.

Il Difensore civico forniva una serie di controdeduzioni, di seguito specificate:

1. intanto il Comune nelle proprie note non evidenziava la data certa in cui il cittadino aveva fatto richiesta di cittadinanza, e ciò in palese inosservanza delle disposizioni di cui agli artt. 13, c. 2; 14 e 17 del D.P.R. n. 2223/89, in quanto, non indicando la data precisa di raccolta della dichiarazione, non si può stabilire con certezza la decorrenza dei termini per i prescritti adempimenti, o per l'adozione di eventuali provvedimenti negativi, ovviamente impugnabili;
2. il Comune, chiedendo al cittadino di "esibire il permesso di soggiorno di durata inferiore ad un anno", faceva riferimento all'art. 14, comma 2 del D.P.R. n° 223/89, che risultava abrogato dall'art. 13 del D.L. n° 416/89, convertito nella L. n° 39/90;
3. il cittadino - risultante nato in Italia, iscritto all'AIRE ed in possesso di tessera elettorale – aveva presentato un passaporto in data 16.01.2002 (cioè successivamente alla legge n° 91/92, che, all'art. 11, conferma che "il cittadino che possiede una cittadinanza straniera conserva quella italiana") non doveva quindi essere considerato uno straniero che chiede di essere iscritto nel registro della popolazione italiana, ma un italiano che, rientrando dall'estero, vuole essere iscritto tra la popolazione residente, secondo le disposizioni di legge in materia;
4. le dichiarazioni del cittadino non sarebbero state raccolte dal Comune sugli appositi modelli e non sarebbe stata rilasciata ricevuta, impedendo di fatto all'interessato l'eventuale ricorso gerarchico al Prefetto;
5. mancando un formale provvedimento di non accoglimento della richiesta, la stessa poteva considerarsi definita ed accolta.

Di conseguenza il Difensore civico invitava il Comune a voler riconsiderare la

richiesta di accoglimento, alla luce della normativa sopra citata e sottolineando il fatto che ci si trovava di fronte ad un cittadino emigrante all'estero, desideroso di tornare in Patria, che per questo rischiava di subire un'ingiusta lesione nella sfera dei propri diritti personali.

A seguito di ulteriore corrispondenza, il Comune rivedeva la propria posizione, assicurando che gli Uffici competenti avrebbero posto in essere ogni intervento utile a consentire un benevolo e tempestivo accoglimento della richiesta del cittadino.

Dopo circa un mese, al cittadino veniva concessa la cittadinanza italiana.

8.3.2. Assegnazione parcheggio per portatori di handicap: i Comuni sono tenuti a predisporre zone riservate

L'Ufficio è intervenuto numerose volte nell'arco dell'anno nei confronti di Amministrazioni comunali per la mancata individuazione e creazione da parte delle stesse di aree da destinare a parcheggio riservato a persone portatrici di handicap.

Le istanze pervenute hanno riguardato per lo più cittadini invalidi, che pur avendo ottenuto il contrassegno che li autorizza alla sosta delimitata negli appositi spazi destinati a parcheggio per invalidi, segnalavano in particolare la mancanza degli stessi.

Al riguardo l'art. 188 del Codice della Strada (D.Lgs. n° 285/1992 sue modifiche ed integrazioni), prescrive che per la circolazione e la sosta dei veicoli al servizio delle persone invalide, gli Enti proprietari della strada sono tenuti ad allestire e mantenere apposite strutture, nonché la segnaletica necessaria per consentire ed agevolare la mobilità di esse.

In merito a tale problematica il Difensore civico è intervenuto sensibilizzando le Amministrazioni locali interessate affinché le stesse provvedessero alla realizzazione di un adeguato numero di parcheggi riservati alle persone diversamente abili, così come previsto dalla legislazione in materia.

L'azione intrapresa dal Difensore civico nei confronti delle Amministrazioni locali interessate è stata tra l'altro dettata, oltre che dalla necessità di uniformare l'applicazione delle disposizioni normative in materia, anche dalla esigenza di sensibilizzare l'opinione pubblica e gli Enti stessi al pieno rispetto dei diritti e soprattutto delle esigenze di cittadini disabili.

8.3.3. Ingiusta la sospensione dell'indennità di accompagnamento

Ad un cittadino l'INPS aveva provveduto, a seguito di ricalcolo della pensione d'invalidità civile, a sospendere il pagamento dell'intera prestazione compresa quella relativa all'indennità di accompagnamento.

L'Ufficio ha fatto presente al riguardo che l'indennità sopradetta, prevista dalla L. n° 18 dell'11 febbraio 1980, è la provvidenza economica riconosciuta dallo Stato, in attuazione dei principi sanciti dall'art. 38 della Costituzione, a favore di cittadini la cui situazione di invalidità, per minorazioni o menomazioni fisiche o psichiche sia tale per cui necessitano di un'assistenza continua, in particolare perché non sono in grado di compiere autonomamente gli atti quotidiani della vita.

La medesima provvidenza, come affermato dalla giurisprudenza della Suprema Corte, ha natura di contributo forfettario per il rimborso delle spese conseguenti al fatto oggettivo della situazione di invalidità e non è, pertanto, assimilabile ad alcuna forma di reddito; conseguentemente è esente da imposte, è a totale carico dello Stato ed è dovuto per il solo titolo della minorazione.

Inoltre, il Difensore civico ha ricordato che la circolare INPS n° 31 del 2 marzo 2006, recante direttive sul sistema di controllo delle prestazioni indebite, precisa che in ogni caso non possono essere oggetto di trattenute le somme dovute a titolo di assegni al nucleo familiare, pensione o assegno sociale e i trattamenti di invalidità se

non per somme erogate per titolo di prestazione identico a quello per il quale deve essere operata le compensazione.

8.3.4. Per le prestazioni sociali agevolate devono essere richiesti soltanto i dati dell'interessato

Il Coordinamento Sanità e Assistenza tra i movimenti di base segnalava allo Scrivente che l'INPS, ai fini del riconoscimento di prestazioni sociali agevolate a persone con handicap grave e a soggetti ultrasessantacinquenni non autosufficienti, avrebbe richiesto dati personali relativi alla situazione economica non solo degli interessati, ma anche dei componenti il loro nucleo familiare.

Con riferimento alle sopradette prestazioni sociali agevolate la normativa di settore demanda ad un apposito decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri l'individuazione delle informazioni da dichiarare, in modo da individuare la situazione economica del solo assistito, favorendo la sua permanenza presso il nucleo familiare di appartenenza (art. 3, comma 2 ter D.Lgs. 109/1998).

Al riguardo è intervenuto anche il Garante per la Protezione dei dati personali che ha ribadito che pur in mancanza dell'emanazione del decreto attuativo in parola, il trattamento dei dati personali, al fine del riconoscimento di prestazioni sociali agevolate, deve avvenire in conformità ai principi dettati dal Decreto legislativo soprannominato oltre che dalle disposizioni in materia di protezioni dei dati personali (D.Lgs. n° 196/2003), vale a dire nel rispetto dei canoni di indisponibilità, pertinenza e non eccedenza dei dati raccolti rispetto alle finalità perseguite.

La Direzione Regionale INPS investita della problematica, provvedeva a fornire le seguenti precisazioni in merito ai vari tipi di prestazioni da erogare a favore delle persone con handicap permanente grave ed ai soggetti ultrasessantacinquenni non

autosufficienti:

1. prestazioni per le quali i redditi personali e del coniuge sono ininfluenti, quali le indennità di accompagnamento di varie tipologie;
2. prestazioni per le quali rileva il solo reddito personale: assegno di invalidità, pensione di invalidità, indennità di frequenza;
3. prestazioni c.d. "aggiuntive" per le quali rilevano anche i redditi del coniuge: maggiorazione e aumento sociale, aumento al milione, aumento della pensione sociale e dell'assegno sociale.

Solo nel caso in cui i soggetti siano beneficiari di queste ultime prestazioni, al fine di verificarne il diritto a garantire loro la continuità dell'erogazione, vengono richiesti anche i redditi del coniuge.

I soggetti in argomento possono inoltre essere beneficiari di altre prestazioni (pensioni ai superstiti, pensioni integrate al trattamento minimo, trattamenti di famiglia), per le quali vengono richiesti i redditi secondo le disposizioni vigenti per le generalità dei pensionati.

I redditi dei figli minori o invalidi sono richiesti solo nel caso in cui al nucleo familiare vengano attribuiti trattamenti di famiglia.

In nessun caso vengono chiesti redditi di altri familiari.

Nei casi in cui invece i soggetti soprannominati debbano presentare la dichiarazione ISE per la determinazione dell'indicatore di situazione economica equivalente (ISEE), ai sensi della L. 27 dicembre 1997 n° 449 e relativi provvedimenti attuativi, devono dichiarare sia la situazione reddituale che patrimoniale, considerando congiuntamente anche la composizione del nucleo familiare cui lo stesso soggetto appartiene.

La norma impone l'utilizzo di tale indicatore ogni qualvolta si richiedono prestazioni o servizi sociali, assistenziali o servizi di pubblica utilità non destinati alla generalità dei soggetti o comunque collegati, nella misura o nel prezzo, a determinate situazioni economiche.