

consorzi che abbiano caratteristiche e requisiti propri di tali modelli organizzativi).

Il processo di revisione che ne è seguito ha però attraversato fasi confuse, sia per la scarsa chiarezza delle norme della legge 142 (e per il difficile coordinamento con le successive modifiche e integrazioni), sia per il sopraggiungere di una singolare normativa - contenuta nella L.R. n. 26 del 29.06.1993 - con la quale il legislatore abruzzese ha inteso regolamentare in via generale i consorzi obbligatori di cui al ridetto ultimo comma dell'art. 25, nonostante quest'ultima norma riservi alla legge dello Stato il compito di prevedere la costituzione di consorzi obbligatori per l'esercizio di determinate funzioni, lasciando alla legge regionale il solo potere attuativo.

Com'era prevedibile, la scelta legislativa ha avviato subito una decisa spinta alla trasformazione della quasi totalità delle strutture consortili in aziende speciali (spinta alla quale non sarà stata estranea la prospettiva di sostanziali vantaggi sul piano economico-retributivo, oltre che di un allentamento dei controlli).

Ma ha anche aperto una fase di contestazione da parte di enti locali poco propensi a subire l'imposizione dall'alto nella scelta delle modalità di gestione dei rifiuti solidi urbani.

Sta di fatto che la Regione, dopo aver ricompreso i consorzi per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani tra quelli obbligatori (art. 1 L.R. 7/94), ha poi precisato (con L.R. 102 del 1996) che nella disciplina della L.R. 26/93 rientrano solo quelli aventi i caratteri di aziende speciali (art. 1); in questa sede ha però espressamente abrogato la richiamata L.R. n. 7/94 (compresa la norma che faceva divieto di recedere dai consorzi obbligatori).

A complicare ulteriormente il già confuso quadro normativo sono poi intervenute alcune ambigue disposizioni contenute nella L.R. 122/96, che torna a qualificare come obbligatori i consorzi comprensoriali per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani, senza tuttavia far chiarezza definitiva in ordine all'applicazione delle norme dettate dagli artt. 34 e 36 della L.R. 26/93, in tema di revisione delle strutture consortili.

Di qui l'insorgere di incertezze interpretative e, in qualche caso, di una situazione di conflittualità e di stallo nell'attività di programmazione e di realizzazione delle opere per le discariche consortili.

Il Difensore civico è intervenuto ripetutamente, fornendo pareri e suggerimenti per il superamento delle divergenze, ma ha ritenuto di doversi astenere dall'esercizio del potere sostitutivo nei confronti dei consorzi (fin quando la Regione non si dia una diversa disciplina legislativa), limitando per ora l'intervento surrogatorio alle ipotesi di ritardi o inadempienze imputabili ai Comuni consorziati.

La soluzione definitiva del problema passa tuttavia per una radicale revisione della disciplina dettata dalla ricordata L.R. n. 26/93 (anche per eliminare i dubbi di costituzionalità che la normativa suscita e per le obiettive difficoltà di raccordare le varie modifiche prodottesi nel tempo) e andrebbe comunque affrontata nel quadro della ridefinizione del sistema dei controlli, di cui alla L.R. 24/1993 e successive modifiche e integrazioni.

5.2. Il difficile cammino per la costituzione dei consorzi per la gestione del servizio idrico integrato.

Una parte preponderante dell'attività del Difensore civico - connessa all'esercizio del controllo sostitutivo - si è indirizzata sul

versante del riordino delle strutture chiamate (dalla legge Galli n. 36 del 1994) a realizzare un nuovo modello di gestione delle risorse idriche, che unifichi i momenti della captazione, dell'adduzione, della distribuzione e della depurazione delle acque reflue (art. 4).

Un processo di riordino del settore oggettivamente complesso, facilmente permeabile a resistenze, spinte conservatrici e visioni municipalistiche da parte dei Comuni (quali principali centri di imputazione di poteri e responsabilità nella organizzazione e nella gestione del servizio idrico integrato).

In Abruzzo, la disciplina di dettaglio della legge Galli è contenuta nella L.R. 13 gennaio 1997 n. 2, la quale riporta in allegato schemi di statuto e di convenzione che lasciano spazi di scelta assai ridotti ai Comuni, obbligati ad adottarli senza modifiche ed entro termini perentori, mediante deliberazione dei rispettivi Consigli comunali (a maggioranza assoluta dei componenti).

In pratica, lo spazio di autodeterminazione dei Comuni è ristretto alla definizione - in sede di apposite Conferenze preliminari dei Sindaci - delle quote di partecipazione al Consorzio e delle connesse quote di rappresentatività all'interno degli organi consortili.

In questo atteggiamento del legislatore regionale molte amministrazioni comunali hanno visto una inaccettabile compressione dell'autonomia locale e uno svilimento dei principi del contraddittorio e della partecipazione alle scelte programmatiche della Regione.

Di qui la decisione di un gran numero di Consigli comunali di non esprimersi affatto su uno statuto "eteronomo" e di non procedere alla sua approvazione (in quanto ritenuta come mera presa d'atto).

In altri casi, invece, i Consigli comunali hanno deliberato di approvare lo statuto e la convenzione introducendovi modifiche

rispetto al testo risultante dalle Conferenze preliminari dei Sindaci, contravvenendo così al disposto del 4° comma dell'art. 6 della L.R. 2/97 (che prescrive, come detto, l'approvazione "senza modifiche").

In entrambe le situazioni, l'Ufficio ha subito avviato la procedura surrogatoria, con la formulazione di un invito a provvedere, nel quale si è cercato di spiegare le ragioni d'ordine giuridico - espresse sia dal legislatore statale che da quello locale - che richiedevano l'approvazione nei termini previsti e senza modificazioni.

Pur comprendendo i motivi di insoddisfazione degli amministratori comunali - che rivendicavano il diritto ad un più incisivo coinvolgimento degli enti locali nelle scelte operate con L.R. 2/97 - il Difensore civico non poteva non richiamare il divieto di disapplicazione delle leggi formali (valevole per chiunque) e l'esigenza di non ritardare la conclusione di un processo di riordino del sistema di gestione delle risorse idriche, in gran parte delineato da una legge-quadro dello Stato.

Quanto alle modifiche apportate da alcuni Comuni, si è trattato evidentemente di una forma di contestazione nei confronti degli orientamenti emersi nelle Conferenze dei Sindaci, visto che non è concepibile la costituzione di un consorzio sulla base di schemi di statuto e di convenzione non omogenei.

In non poche realtà comunali, l'invito a provvedere è stato positivamente accolto, mentre in altri **n 33** casi si è resa necessaria la nomina di un commissario "ad acta".

Diversa, rispetto alle altre, la situazione registrata all'interno di un ambito territoriale ottimale, dove - alla scadenza dei termini fissati per l'approvazione dello statuto e della convenzione - si è dovuta constatare una profonda divaricazione tra i 64 Comuni

interessati (segnatamente tra quelli più popolosi e quelli meno popolosi) sul profilo della definizione delle quote di partecipazione e di rappresentanza nel costituendo ente di ambito.

Lo stato di contrapposizione e di polemica che ne è seguito ha suggerito l'opportunità di incontri tra gli amministratori ed i capigruppo del Comune avente funzioni di coordinamento, l'Assessore regionale ai LL.PP. e lo scrivente, per evitare la nomina di un commissario straordinario (prevista dall'art. 7 della L.R. 2/97).

Dal dibattito (e da una comune riflessione) quella della nomina del commissario straordinario è apparsa tuttavia la strada più praticabile e capace di superare divaricazioni interne, portando a risultati concreti e positivi.

Nonostante le enormi difficoltà incontrate nell'esercizio del potere sostitutivo, è certo tuttavia che l'Abruzzo sarà tra le prime regioni a dare concreta e completa attuazione alla legge Galli del 1994, essendo ormai in fase conclusiva l'insediamento degli organi di tutti e sei gli enti di ambito previsti dalla legge.

V'è anzi da dire che, nella gran parte degli ambiti territoriali, il processo di riordino si sarebbe concluso molto prima, ove nella fase più delicata della formazione delle predette strutture consortili non fosse intervenuta una intempestiva modifica della L.R. 2/97 (portata dalla L.R. 26 luglio 1997, n. 70) che - spostando 3 Comuni da un ambito ad un altro - ha di fatto costretto a rimodulare gli schemi di statuto e di convenzione (faticosamente concordati nelle Conferenze preliminari dei Sindaci) e a chiamare ben 149 Consigli comunali a rideliberare nuovamente in materia, provocando così un aggravamento di procedure e un allungamento di tempi di almeno 4/5 mesi.

Evidentemente sono sfuggite al legislatore regionale sia l'inopportunità di apportare modifiche territoriali in quella particolare fase di costituzione degli enti di ambito, sia la necessità di inserire nel testo legislativo una disposizione transitoria per introdurre, "ope legis", i conseguenti adeguamenti allo statuto e alla convenzione.

Oltretutto, la nuova legge ha posto una serie di dubbi di interpretazione, ai quali lo scrivente ha risposto tempestivamente, tanto per le vie brevi quanto con una nota esplicativa, che ha trovato generale condivisione presso le Amministrazioni comunali, gli organi regionali di controllo e l'Assessorato regionale agli enti locali.

E' stata forse questa intensa e tempestiva azione di mediazione, di convinzione e di consulenza tecnico-giuridica ad avere un ruolo quanto mai importante - al di là degli atti di diffida e del ricorso al commissariamento - nel determinare una conclusione abbastanza rapida e positiva del processo di riorganizzazione, su tutto il territorio regionale, delle strutture coinvolte nel governo delle acque.

5.3. Altri interventi sostitutivi

Con l'entrata in vigore della legge n. 127 del 15 maggio 1997, sul Difensore civico si sono riversate questioni (di una certa complessità), da tempo presso il Co.Re.Co. e le quattro Sezioni.

Risultati vani i tentativi di avere a disposizione personale capace di dare il necessario supporto collaborativo, l'Ufficio si è visto costretto a far fronte ai nuovi compiti (caratterizzati dalla obbligatorietà e dalla perentorietà dei termini), distogliendo però tempo prezioso per dedicare maggiore attenzione ai problemi più strettamente attinenti alla tutela dei diritti dei cittadini.

Senza nascondere una punta di presunzione, va dato atto che tutti gli adempimenti connessi al controllo sostitutivo sono stati svolti con tempestività e appropriatezza.

E ciò nell'ambito di un rapporto cordiale e decisamente collaborativo con gli organi regionali di controllo e con le strutture dell'Assessorato regionale agli enti locali, al fine soprattutto di trovare linee comuni di lettura delle norme che hanno ridefinito le competenze in materia.

Tali linee hanno trovato piena convergenza in una riunione di coordinamento svoltasi presso l'Assessore regionale agli Enti locali.

In questo, e in ulteriori incontri, è emersa tra l'altro l'esigenza di pervenire al più presto ad una reiscrizione della legge regionale (n. 24/93) sui controlli, anche allo scopo di chiarire in via legislativa i problemi interpretativi posti dalla riforma Bassanini.

5.4. I controlli sostitutivi sugli atti economico-finanziari

La legge Bassanini/due ha coinciso con la fase di approvazione dei conti consuntivi da parte degli enti locali.

L'azione del Difensore civico si è dispiegata in una serie di sollecitazioni che hanno avuto positivo accoglimento, rendendo necessaria la nomina del commissario "ad acta" solo per due Comuni inadempienti.

Ulteriore occasione di intervento si è avuta con la scadenza del termine per l'adozione (da parte degli enti locali) della delibera di riequilibrio del bilancio, fissato dall'art. 36 della L. 77/95 al 30 settembre.

In merito è sorta la questione della assoggettabilità o meno a controllo delle delibere stesse, a seguito anche di una circolare emanata da una Sezione del Co.Re.Co. - contestata da qualche

amministrazione comunale - nella quale si sosteneva, tra l'altro, che gli atti consiliari concernenti il riequilibrio di bilancio andassero comunque soggetti al controllo.

Invitato ad esprimersi sull'argomento, il Difensore civico è intervenuto con una nota diffusa a tutti i Comuni per formulare l'avviso (poi sostanzialmente condiviso dal Co.Re.Co. e dalle Sezioni) che il sindacato preventivo di legittimità andasse riferito alle sole deliberazioni comportanti variazioni di bilancio, e non anche a quelle consistenti in un mero atto accertativo della insussistenza di debiti fuori bilancio o di disavanzo di amministrazione.

In quest'ultima ipotesi infatti, si è ritenuto che la sottoposizione dell'atto a controllo sostitutivo costituisse un inutile aggravamento procedimentale, in aperta dissonanza con l'obiettivo di semplificazione dell'azione amministrativa, cui si ispira chiaramente il comma 33 dell'art. 17 della legge 127/97.

Tanto più che detta delibera ricognitiva dovrà essere successivamente portata a conoscenza del Co.Re.Co., quale allegato al conto consuntivo dell'anno di riferimento.

Con l'occasione è stata peraltro sottolineata l'opportunità che anche questa seconda categoria di deliberazioni sia inviata all'organo regionale di controllo per consentirgli di avere un quadro preciso degli enti eventualmente inadempienti, al fine di segnalarli al Difensore civico (per l'attivazione dell'intervento sostitutivo).

Si è anche prospettato, da qualche parte, il dubbio che la competenza a disporre l'invio del commissario "ad acta" per tali inadempienze si intenda mantenuta in capo al Co.Re.Co., in ragione soprattutto dell'attinenza dell'intervento surrogatorio alla materia del bilancio.

La questione è stata tuttavia risolta di comune accordo, nel senso di ritenere tale competenza passata a tutti gli effetti nella sfera del Difensore civico, sulla considerazione che la legge 127/97 ha indicato tassativamente i casi in cui persiste il potere di surroga del Comitato regionale di controllo.

5.5. Il problema della definizione dell'atto "obbligatorio per legge"

Uno degli aspetti interpretativi più delicati e difficili - posti dall'art. 17, comma 45 della legge 127/97 - riguarda la esatta definizione della categoria degli "atti obbligatori per legge", la cui mancata (o ritardata) adozione è la premessa per l'esercizio del potere sostitutivo.

La questione non è nuova, in quanto la formulazione del citato comma 45 ripete sostanzialmente quella dell'art. 48 della legge 142/90 e di precedenti normative in materia.

E' risaputo tuttavia che, né dalla dottrina né dalla giurisprudenza, sono venute indicazioni univoche e pertinenti, anche per la difficoltà di elaborare una casistica sufficientemente rappresentativa.

Lo scrivente ha posto il problema interpretativo in più occasioni di confronto, sia con gli altri Difensori civici regionali, sia con il Sottosegretario ed i consulenti del Dipartimento della funzione pubblica, rappresentando la opportunità di definire una linea comune di comportamento, preferibilmente supportata da una circolare esplicativa del predetto Dipartimento.

Nel frattempo ha chiarito il proprio punto di vista in due note (indirizzate agli enti locali, agli organi di controllo e alle competenti strutture regionali, nelle quali venivano posti alcuni punti fermi circa le linee comportamentali cui questo Ufficio intendeva attenersi.

In coerenza con tale orientamento, lo scrivente ha, tra l'altro, affermato la mancanza di presupposti per intervenire in via sostitutiva nei seguenti casi:

- a) mancato pagamento di lavori effettuati da una ditta appaltatrice, di cui l'Ente appaltante contestava la regolarità. Il Difensore civico ha dichiarato la propria incompetenza, sia sotto il profilo soggettivo (trattandosi di Consorzio di bonifica), sia sotto quello oggettivo (scaturendo la pretesa omissione da rapporto contrattuale e non da legge).
- b) richiesta da parte di una Giunta comunale di nominare un commissario ad acta per decidere sull'eventuale costituzione in giudizio in un procedimento penale a carico di due amministratori e di un parente di un terzo amministratore della stessa Giunta (composta di tre persone). Il Difensore civico ha ritenuto non sussistere un disposto di legge che obblighi l'Amministrazione a costituirsi in giudizio (trattandosi di valutazione rimessa alla sua discrezionalità amministrativa); d'altronde l'azione risarcitoria del Comune è attivabile anche dopo l'esaurimento del procedimento penale.
- c) pagamento di emolumenti ad un Segretario a scavalco in altro Comune.

In presenza di una contestazione da parte dell'Amministrazione comunale circa l'esistenza del credito vantato, il Difensore civico - dopo l'acquisizione di notizie al riguardo - si è astenuto dalla nomina del commissario ad acta, stante anche la presenza di pareri del Ministero dell'Interno che ponevano in discussione la fondatezza della richiesta.