

6.10.8. Continuano i ritardi nel campo degli espropri

La materia degli espropri è, anche quest'anno, tra quelle che hanno dato luogo a frequenti lamentele dei cittadini, per il ritardo con cui gli enti procedono alla fase di liquidazione dell'indennità di esproprio o delle somme dovute a titolo di risarcimento danni.

L'intervento del Difensore civico ha riguardato in particolare i Comuni oltre che vari Consorzi di bonifica e Consorzi di sviluppo industriale, in gestione commissariale e spesso in difficoltà finanziarie.

E' il caso di un Consorzio che, dopo numerosi solleciti dell'Ufficio, ha chiarito come alla Ditta istante fossero state liquidate indennità per il solo costo dei terreni; mentre non era stato possibile procedere alla liquidazione finale delle somme aggiuntive (relative all'occupazione temporanea e alle sovrastrutture agricole demolite) a causa dello stato debitorio dell'Ente.

E' stata comunque fornita assicurazione sull'inserimento delle predette somme nell'ambito del programma di risanamento, di imminente attuazione.

6.10.9. Riordino del servizio idrico integrato

La materia del riordino degli enti preposti alla gestione del servizio idrico integrato è stata al centro di una intensa collaborazione con l'Assessorato regionale competente, con il quale si è condivisa l'esigenza di rivedere il modello organizzativo di tale gestione - ora frantumato in ben 6 Enti di Ambito - evitando il prolungarsi di una fase transitoria di passaggio delle competenze dai vecchi Consorzi acquedottistici ai nuovi enti gestori che sta provocando ritardi negli adempimenti previsti dalla L.R. n. 2/97 e inutili duplicazioni di funzioni e spese.

6.10.10. Altri tipi di intervento

Numerose le richieste di intervento al Difensore civico da parte di Parrocchie che reclamavano l'applicazione, da parte del Comune territorialmente competente, delle norme della L.R. n. 29/88, relative alla corresponsione dei contributi dovuti per opere di urbanizzazione a favore delle confessioni religiose.

Il Difensore civico ha svolto il suo interessamento presso le Amministrazioni comunali - che, generalmente, hanno assicurato il rispetto di detta normativa - ed ha richiamato l'attenzione delle Sezioni provinciali del Co.Re.Co. perché accertassero l'effettiva iscrizione in bilancio delle somme da corrispondere agli aventi titolo.

Sempre nei confronti di Amministrazioni comunali, l'intervento del Difensore civico ha prodotto buoni risultati anche per piccole problematiche che, calate nella realtà del singolo individuo, possono costituire seri ostacoli. E' il caso di un abitante di una Frazione che, essendo afflitto da handicap motorio, ha chiesto l'intervento del Difensore civico per far sì che il Comune di appartenenza gli consentisse di esercitare il diritto di voto in altra Sezione elettorale, più vicina alla sua dimora.

Non va trascurato infine il ruolo di persuasione talvolta esercitato dal Difensore civico nei confronti di Enti o Società private, che si sono prestati a corrispondere spontaneamente alle segnalazioni dell'Ufficio, pur in assenza di ogni obbligo di legge e per puro spirito di collaborazione.

E' il caso dell'ENEL, che non ha esitato a riesaminare positivamente una richiesta di rimozione, a proprie spese, di un cavo elettrico che insisteva da molti anni sul muro di un'abitazione privata, con grave pregiudizio per il fabbricato.

Alcune volte l'intervento del Difensore civico non ha potuto dispiegare pienamente i suoi effetti in quanto la controversia si era già formalizzata per le vie giurisdizionali ed era in avanzata fase del giudizio.

E' quanto è accaduto a proposito di un Ente di Ambito, quando il Sindaco di un Comune (in esso ricompreso) ha chiesto l'intervento del Difensore civico - dopo aver presentato ricorso al TAR - eccependo l'invalidità del procedimento di nomina del Presidente e del Consiglio di Amministrazione dello stesso Ente d'Ambito.

Il ricorrente sosteneva infatti che la Giunta regionale - intervenuta in via sostitutiva a nominare gli organi dell'Ente - aveva omesso di sentire preventivamente l'ANCI E l'UNCCEM regionali, violando così le disposizioni di cui alla L.R. n. 14/1999.

Pur condividendosi sostanzialmente la posizione del Sindaco, l'Ufficio ha tuttavia fatto presente che, essendosi già formalizzata la controversia per le vie giurisdizionali, esso non aveva più spazi per indurre gli organi regionali a riconsiderare le proprie determinazioni (almeno fin quando il TAR non si fosse pronunciato sulla richiesta di sospensiva).

6.11. PROCEDIMENTI DI CONTROLLO SOSTITUTIVO NEI CONFRONTI DI ENTI LOCALI

6.11.1. In generale

Le richieste al Difensore civico per la nomina di un commissario ad acta – ai sensi dell'art. 17 comma 45 della legge 15 maggio 1997 n. 127 (ora riprodotto nell'art. 136 del D.Lgs. 18 agosto 2000 n. 267) – nei confronti degli enti locali che omettano o ritardino atti obbligatori per legge sono state numerose ma, soprattutto, hanno avuto ad oggetto questioni di grande complessità e spessore giuridico che hanno comportato per l'Ufficio un impegno non indifferente.

L'intervento del Difensore civico è stato comunque sempre tempestivo e puntuale, anche di fronte a problematiche nuove o di difficile trattazione, sia sul piano della ricostruzione delle vicende amministrative sia su quello della ricerca delle fonti normative e dei supporti giurisprudenziali.

Un lavoro intenso e proficuo, che però ha dato apprezzabili risultati, non soltanto sul piano della tempestività e della snellezza

dei procedimenti surrogatori, ma anche su quello dell'economicità dell'azione amministrativa.

Non va infatti dimenticato che la stessa funzione del controllo sostitutivo - ora assolta, in via monocratica, dal Difensore civico regionale - veniva svolta (fino al maggio del 1997) dal Comitato regionale di controllo e dalle rispettive quattro Sezioni provinciali (con un considerevole aggravio di spesa per il funzionamento dei cinque organi collegiali e delle relative strutture di supporto).

Devo dire che, per questo filone di attività, di grande ausilio sono state l'esperienza e la professionalità del Rag. Vinicio Recchiuti - già istruttore direttivo presso la Sezione provinciale del Co.Re.Co. di Teramo - che, dal 15 maggio 2000, è stato assegnato alla sede decentrata di Teramo del Difensore civico (ma che segue la problematica del controllo sostitutivo per tutti i circa 400 enti locali operanti in Abruzzo).

V'è anche da rilevare che - con l'emanazione dell'art. 136 del citato T.U. sulle autonomie locali n. 267/2000 - è stato opportunamente chiarito che l'intervento sostitutivo di cui trattasi si estende a tutti gli "enti locali" (meglio precisati nell'art. 2 dello

stesso T.U.) e comprende quindi, oltre ai comuni e alle province, anche le città metropolitane, le comunità montane, le unioni di comuni e i consorzi.

Per quanto concerne quest'ultima categoria, la legge precisa però che vi rientrano solo quei consorzi cui partecipino gli enti locali, con esclusione di quelli che gestiscono attività aventi rilevanza economica e imprenditoriale e, ove previsto dallo statuto, dei consorzi per la gestione dei servizi sociali.

Si è così definitivamente chiarito – pur se persistono ancora margini di ambiguità sulla nozione dei consorzi a rilevanza economica e imprenditoriale – che anche i cosiddetti “altri enti locali” (cui faceva riferimento il soppresso art. 49 della vecchia legge n. 142/90) devono intendersi, a tutti gli effetti, assoggettati al controllo sostitutivo stabilito con riferimento ai Comuni e alle Province.

A fronte dei mutamenti prodottisi nella disciplina generale dei controlli, lo scrivente ha tuttavia avvertito la opportunità (se non la necessità) di introdurre nella nostra Regione una disciplina di dettaglio per specificare, in via legislativa, alcuni profili ancora

controversi (quale l'esatta individuazione degli enti soggetti al potere surrogatorio ed il significato da attribuire alla incerta nozione di "atti obbligatori per legge").

La relativa proposta legislativa, elaborata dall'Ufficio (e allegata in Appendice), attende però da quasi due anni per essere esaminata.

6.11.2. Limiti all'esercizio del potere sostitutivo

In varie occasioni, la richiesta di intervento sostitutivo è stata motivatamente non accolta dal Difensore civico, il quale ha tenuto a ricordare agli interessati - anche sulla scorta di alcune note esplicative formulate fin dal 1997 - che l'obbligatorietà dell'atto (dalla cui mancata o ritardata adozione discende il potere di surroga) debba collegarsi in modo diretto e immediato a una disposizione di legge (o fonte equiordinata).

La fonte dell'obbligo non può invece ricercarsi in un atto contrattuale o convenzionale (ad esempio il pagamento di un debito derivante da appalto di lavori), né in decisioni degli organi

giurisdizionali, della cui esecuzione il difensore civico non sia stato espressamente incaricato.

Analogamente è stato precisato che l'inadempienza o il ritardo nell'assunzione dell'atto obbligatorio per legge va tenuta ben distinta dall'ipotesi in cui si contesti la legittimità dell'atto (il cui accertamento non può non spettare al giudice).

6.11.3. Comparto edificatorio - Difficile l'accordo tra le parti

Sono occorsi quasi tre anni e ripetuti interventi dell'Ufficio per convincere un'Amministrazione comunale ad avviare la procedura di espropriazione per realizzare coattivamente un comparto edificatorio, ai sensi dell'art. 26 della L.R. n. 18/83, dopo che uno dei due proprietari si opponeva all'attuazione concordata del comparto stesso.

La vicenda aveva prodotto una copiosissima corrispondenza tra l'altro proprietario e il Comune e una lunga attività istruttoria da parte di tecnici e legali a ciò incaricati.

Il Difensore civico si è visto quindi costretto a diffidare formalmente il Dirigente dell'Ufficio tecnico comunale a porre in essere la procedura espropriativa, pena la nomina di un commissario ad acta.

La vicenda è ancora al centro di contestazioni e polemiche, ma si spera di risolvere il difficile contenzioso attraverso una paziente attività di mediazione o, se del caso, in via sostitutiva.

6.11.4. Contestata dal Sindaco la nomina di un segretario comunale da parte dell'Agenzia

Si è resa necessaria una lunga mediazione del Difensore civico per evitare un contenzioso, dai toni fortemente polemici (di cui si sono ampiamente occupati i mezzi di informazione), tra il Sindaco di un Comune - presso il quale l'Agenzia regionale dei segretari comunali e provinciali aveva deliberato di nominare provvisoriamente un Segretario reggente, in sostituzione di quello a scavalco presso lo stesso Comune - e la predetta Agenzia.

La questione della mancata copertura del posto di Segretario di quel Comune aveva già formato oggetto di intervento da parte

dell'Ufficio, con un invito al Sindaco a provvedere al più presto a dotarsi di un Segretario comunale, anche ricorrendo al convenzionamento del servizio con altri enti locali.

Invito al quale il Sindaco aveva risposto per chiarire che sulla possibilità di convenzionamento, si erano informalmente già espressi anche i Sindaci di altri due piccoli Comuni.

Di qui la proposta rivolta alle parti dal Difensore civico di pervenire ad una ragionevole soluzione del caso, nel senso che:

- 1) venisse revocata, da parte dell'Agenzia, la nomina d'ufficio del Segretario reggente;
- 2) i Sindaci dei tre Comuni interessati si impegnassero a perfezionare, entro un termine brevissimo, gli atti necessari alla stipula del convenzionamento;
- 3) trascorso inutilmente tale termine, si sarebbe provveduto - senza ulteriore indugio - alla nomina di un commissario ad acta, con il compito di sostituirsi al Sindaco inadempiente.

Tale soluzione, a parere dello scrivente, oltre a stemperare un'infruttuosa polemica, avrebbe consentito altresì di superare

ambiguità ed incertezze applicative della disciplina contenuta nell'art. 15, comma 3 del DPR n. 465/97, il quale - nel prevedere l'invio del reggente da parte dell'Agenzia - fa tuttavia salva l'ipotesi in cui "sia già in corso la stipulazione di convenzione per l'ufficio di Segretario comunale".

D'altronde, sussisteva un interesse comune a ricercare ogni forma di intesa tra l'Agenzia e l'organo di vertice dell'Amministrazione comunale sulla scelta del soggetto chiamato a ricoprire, sia pure temporaneamente, il delicato incarico di Segretario.

Si è così evitato l'instaurarsi di un pericoloso contenzioso in via giurisdizionale e una crisi politico-istituzionale all'interno dell'Ente locale (già annunciata dal Sindaco dissenziente).

Resta però il problema di una normativa sulla assegnazione dei Segretari comunali che trova uno dei suoi punti critici proprio nell'applicazione concreta dell'istituto del convenzionamento (art. 10 DPR 465/97); se è vero che esso è servito, molto spesso, per espellere segretari comunali poco graditi, determinando indirettamente un notevole aggravio di spese a carico dell'Agenzia.

Dalle statistiche rese note, è infatti emerso che il ricorso a tale forma di collaborazione ha, in molti casi, interessato anche quattro o più Comuni (magari di classe diversa), snaturando così il ruolo essenziale che tale figura dirigenziale ha nella vita e nel funzionamento dell'ente locale.

6.11.5. Assegnazione dei Segretari comunali – Molte le resistenze dei Comuni

Oltre che nel caso appena descritto, è dovuto intervenire in un'altra decina di occasioni il Difensore civico – al quale si è rivolta l'Agenzia regionale dei Segretari comunali per chiedere la nomina di un commissario ad acta – per convincere le Amministrazioni comunali a dotarsi di un segretario comunale, così come prevede l'art. 15 del DPR N. 465/97.

Le resistenze più forti a dare tempestiva attuazione al predetto DPR (che prevede il termine di 120 giorni dalla sua entrata in vigore per provvedere) si sono manifestate soprattutto negli enti di piccole dimensioni demografiche, preoccupati degli oneri connessi all'utilizzo di un Segretario a tempo pieno, anziché a scavalco.

L'Ufficio ha svolto una non facile opera di mediazione tra la predetta Agenzia - che si sentiva sollecitata al rigoroso rispetto della ridetta norma da una deliberazione assunta dall'Agenzia nazionale - e gli amministratori comunali, che rinviavano l'adozione dei provvedimenti di competenza, non di rado restii ad accettare soggetti non di loro gradimento.

Nella gran parte dei casi, la soluzione è stata trovata nell'attivazione di forme di convenzionamento con Comuni vicini per l'utilizzo di un unico soggetto.

In nessun caso si è comunque dovuto far ricorso alla nomina di un commissario ad acta, essendo stato sufficiente l'atto (sia pure insistito) di diffida a provvedere.

6.11.6. Spese di funzionamento delle Sezioni circoscrizionali del lavoro

Un gran numero di Comuni sono stati diffidati dal Difensore civico a provvedere al pagamento delle quote a loro carico per mantenere le Sezioni circoscrizionali del lavoro, di cui alla legge n. 56/87.

La richiesta di intervento sostitutivo, ai sensi dell'attuale art. 136 del D.Lgs. 267/2000, è stata rivolta allo scrivente dai Comuni ospitanti la sede della Sezione, i quali chiedevano agli altri enti (rientranti nella sfera territoriale della Sezione) l'accollo delle spese per il funzionamento della struttura.

Si è trattato generalmente di una paziente opera di convinzione che ha dato positivi risultati, essendo stato sufficiente l'atto di diffida per comporre pacificamente controversie risalenti nel tempo, che rischiavano di incanalarsi per le vie legali.

Più complessi e difficoltosi si sono rivelati i casi in cui la Sezione è stata articolata in Sedi ulteriormente decentrate presso altre circoscrizioni comunali, le cui spese di funzionamento erano state sostenute dai Comuni più direttamente serviti dall'ufficio periferico.

Questi ultimi infatti erano restii ad accollarsi anche gli oneri per il funzionamento della Sezione centrale.

Il Difensore civico ha ricordato che, a mente dell'art. 3 della citata legge n. 56/87, i Comuni avrebbero dovuto stabilire