per alcune particolari categorie di coltivatori). L'altro ha portato il Difensore civico a ricordare l'obbligo per l'ente espropriante – a richiesta dell'interessato, ai sensi dell'art.23 della Legge n.2359/1865 – di acquisire le frazioni residue dei terreni, qualora le medesime siano ridotte per modo da non poter più avere dal proprietario un'utile destinazione o qualora siano necessari lavori considerevoli per conservarle od usarne in modo profittevole.

6.10.10. Manutenzione alloggi ATER

Le ATER sono state i principali interlocutori per problemi attinenti alla carente manutenzione degli alloggi di edilizia popolare.

Nonostante la diversità dei casi trattati, in quasi tutti l'intervento del Difensore civico ha portato l'ATER all'esecuzione del lavoro oppure ad assicurare l'impegno ad inserire il lavoro nei programmi d'intervento.

Le lamentele hanno riguardato essenzialmente la mancata

o cattiva esecuzione di impianti di riscaldamento e lavori di ristrutturazione.

E' il caso di una cittadina in stato di particolare bisogno che, a seguito di un'ordinanza sindacale di sgombero della casa - dichiarata inagibile per infiltrazioni d'acqua - attendeva da anni i lavori di risanamento da parte dell'ATER per poter rientrare nell'alloggio (di cui era divenuta assegnataria a seguito del decesso del padre).

L'Amministrazione comunale, nel disporre lo sgombero dei locali, si era impegnata a corrispondere all'interessata un contributo economico per la durata di anni tre, con il quale pagare i canoni d'affitto della nuova abitazione.

Nonostante però i solleciti rivolti all'ATER, questa non forniva risposte sullo stato dei lavori di risanamento.

La stessa ATER ha poi assicurato al Difensore civico che i lavori erano inseriti nel nuovo progetto di completamento del risanamento edilizio-impiantistico e che, subito dopo l'approvazione del C.d.A., sarebbero stati prontamente appaltati.

Un'Associazione Regionale Inquilini ha chiesto al Difensore

civico di esprimersi circa una presunta disparità di trattamento che si verificherebbe tra assegnatari di alloggi che hanno avuto la possibilità di fruire del contributo dato dall'ATER per le spese di realizzazione di impianti singoli di riscaldamento (in quanto eseguiti successivamente alla delibera che disciplina la concessione di tale contributo) e gli assegnatari che erano stati costretti a realizzare a proprie spese detti impianti prima dell'adozione della delibera in questione.

Al riguardo il Difensore civico non ha potuto non rilevare, che prima dell'emanazione della delibera, la concessione del contributo era subordinata alla "previa autorizzazione" da parte del Settore Tecnico dell'ATER ed a presentazione di documentazione attestante la regolare esecuzione dell'impianto ai sensi di legge, del libretto caldaia e della documentazione fiscale intestata all'assegnatario.

Non essendo pertanto previsto alcun effetto retroattivo della nuova disciplina, le situazioni pregresse potevano essere prese in considerazione dall'ATER solo attraverso un esplicito provvedimento di sanatoria e il reperimento delle necessarie disponibilità finanziarie.

Resta naturalmente aperta la possibilità che l'ATER sia chiamata - ove ne sussistano i presupposti - a rispondere d'indebito arricchimento o sia soggetta a qualche forma di rivalsa, qualora si dimostri che l'esecuzione diretta dell'impianto di riscaldamento era indispensabile per garantire la vivibilità dell'alloggio.

6.10.11. Mutui casa - Il TAR ritarda a decidere, le Regioni attendono e le Banche continuano a riscuotere tassi usurari

Si presta ad amare e sconcertanti riflessioni la vicenda degli assegnatari di alloggi di edilizia agevolata e sovvenzionata che, in anni passati, hanno stipulato con istituti di credito mutui a tassi notevolmente più elevati di quelli previsti dalle disposizioni in materia di usura (legge n. 108/96).

Nonostante fin dal 9 maggio 2000 fosse uscito il Decreto del Ministro del tesoro (n. 110 del 24.03.2000), che rendeva concretamente operativa la rinegoziazione di detti mutui – in applicazione dell'art. 29 della legge n. 133/99 – le banche

continuano ad applicare i tassi originari e a non restituire ancora le somme incassate in più a far data dal 1 luglio 1999.

E questo perché da parte dell'ABI è stato presentato, nel giugno 2000, un ricorso al TAR Lazio per l'annullamento del predetto Decreto ministeriale, senza peraltro chiederne la sospensiva.

Dopo una serie di rinvii, solo il 22 marzo 2002 il ricorso è andato a sentenza.

Sta di fatto che il decreto ministeriale è rimasto inapplicato per ben due anni (nonostante il gravame giurisdizionale non ne sospenda l'efficacia), con gravissime ripercussioni, non solo per le tasche di centinaia di migliaia di singoli mutuatari, ma anche per i bilanci delle regioni, che sostengono parte considerevole degli oneri derivanti dal pagamento degli interessi sui mutui.

Solo alcune regioni (Emilia Romagna, Lazio, Piemonte, Campania) si sono costituite in giudizio; ma non risulta che qualcuna si sia mossa per esigere dagli istituti bancari l'applicazione di un decreto, del quale nessun giudice ha disposto la sospensione.

Da parte sua, il Difensore civico non ha potuto che

rispondere ai tanti mutuatari di attendere con pazienza, non mancando naturalmente di sollecitare gli organi regionali ad assumere una posizione più decisa nei confronti di istituti bancari che hanno tutto l'interesse a ritardare la soluzione della controversia.

6.10.12. Il Consorzio acquedottistico non può sottrarsi alla legge regionale n. 26/93

Una Prefettura abruzzese ha chiesto a questo Ufficio di esprimersi in ordine alla posizione dei componenti il Consiglio di Amministrazione di un'Azienda consortile acquedottistica che aveva modificato il proprio statuto - nella parte in cui prevedeva l'incompatibilità dei consiglieri comunali e provinciali dei comuni e province aderenti al Consorzio - discostandosi sostanzialmente dalle norme sulle incompatibilità dettate dalla Regione in materia di organismi consortili a rilevanza economico imprenditoriale.

In particolare, si voleva conoscere l'avviso circa la configurazione giuridica della predetta Azienda, in relazione alla tesi - sostenuta dagli organi consortili - secondo cui la stessa si

sottrarrebbe ormai alla disciplina dettata in materia dal legislatore regionale (L.R. 26/93 e L.R. 65/2001), essendo applicabile al caso di specie l'art. 31, comma 8 del D.Lgs. 267/2000 (che estende ai consorzi che gestiscono attività aventi rilevanza economica e imprenditoriale le norme previste per le aziende speciali).

Di qui, secondo l'Azienda, la rilevanza decisiva delle scelte statutarie e il tacito superamento delle cause di incompatibilità dettate dalla legge regionale.

L'Ufficio ha fatto rilevare che la questione della posizione giuridica del consorzio "imprenditoriale" è da tempo oggetto di dibattito dottrinario, anche per la sua confusa contiguità con la figura dell'Azienda speciale.

Tuttavia è pacificamente acquisito che il consorzio imprenditoriale va concettualmente distinto dall'Azienda speciale (anche se le due figure giuridiche sono state assoggettate alla stessa normativa), essendo quest'ultima un "ente strumentale dell'ente locale" nel quale pertanto è incardinato (art. 114 D.L.vo 267/2000); e ciò a differenza del consorzio, che è diretta proiezione di una pluralità di enti.

Non a caso, la citata L.R. n. 26/93 ha ad oggetto i consorzi

di cui all'art. 25, commi 1 e 7 della legge n. 142/90, intesi come "enti strumentali degli enti locali consorziati dotati di personalità giuridica, di autonomia imprenditoriale e di proprio statuto" (art. 2, comma 1); d'altronde, una prima estensione ad essi delle norme sulle aziende speciali si è poi avuta - sia pure limitatamente ai profili della finanza, della contabilità e del regime fiscale – per effetto dell'art. 5 della legge n. 361/95.

Tali considerazioni hanno indotto lo scrivente a ritenere che le predette norme regionali non potessero considerarsi implicitamente abrogate dall'entrata in vigore del T.U. sugli enti locali; tanto più che nel medesimo T.U. (art. 114) viene chiaramente precisato che l'autonomia statutaria delle aziende speciali nel disciplinare il proprio ordinamento e funzionamento deve comunque muoversi "nell'ambito della legge" (termine che, per consolidata giurisprudenza costituzionale, ricomprende sia la fonte statale che quella regionale, nell'ambito delle rispettive competenze).

6.11. PROCEDIMENTI DI CONTROLLO SOSTITUTIVO NEI CONFRONTI DI ENTI LOCALI

L'Ufficio per i Rapporti con gli Enti Locali del Difensore civico è stato investito di questioni delicate e che hanno richiesto un elevato grado di approfondimento; ma l'esperienza e la professionalità con la quale sono state affrontate hanno portato a risposte tempestive ed adeguate.

In particolare - a seguito della modifica del Titolo V della Costituzione - si è aperto un ampio dibattito tra le forze politiche e gli operatori del diritto sul significato da dare all'avvenuta abrogazione dell'art. 130 che, nel disciplinare i controlli preventivi di legittimità sugli atti degli enti locali coinvolgeva in qualche modo anche quelli di carattere sostitutivo (per via di un certo rapporto di strumentalità tra i due tipi di controllo).

Nel senso cioè che il potere surrogatorio lasciato al Comitato regionale di controllo in materia di bilanci era

funzionalmente collegato con gli atti ancora soggetti al controllo preventivo di legittimità.

Talché, venuto meno il supporto costituzionale per quest'ultimo tipo di sindacato da parte del Co.Re.Co., ci si è dovuti porre il problema del se, ed in quali casi, sopravvivessero i controlli sostitutivi e da chi, eventualmente, dovessero essere esercitati; visto che da più parti si poneva in dubbio la sopravvivenza o meno del Co.Re.Co. e delle sue Sezioni e che, in alcune regioni, si era proceduto all'immediato smantellamento di tali organi (e delle strutture di supporto).

In questo contesto, la realtà abruzzese si è presentata più complessa e peculiare, se non altro perché la legislazione regionale degli ultimi anni aveva attribuito al Co.Re.Co. e alle Sezioni Provinciali anche il controllo sugli atti di alcuni enti dipendenti (Consorzi di bonifica e Parco regionale Sirente – Velino) o di strutture atipiche, concettualmente vicine, ma distinte dalle autonomie locali (Istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza, Amministrazioni Separate dei beni di uso civico).

Nel clima di incertezza politico e istituzionali, regnante nella Regione nella fase cruciale di attuazione della riforma costituzionale – con la conseguente inerzia sul piano dell'iniziativa legislativa e della direttiva politica - il nostro Ufficio è stato al centro di un' attività intensa di proposta, di mediazione di posizioni talvolta divergenti (soprattutto con gli organi regionali di controllo), di informazione e consulenza nei riguardi di tanti amministratori, Segretari comunali e funzionari degli enti locali e di quelli strumentali della Regioni per fornire suggerimenti e indicazioni sulle innovazioni prodotte dalla soppressione dell'art. 130 Cost. e, soprattutto, sugli effetti nei riguardi delle specificità dell'ordinamento abruzzese.

Un lavoro impegnativo, talvolta anche difficile da far capire a chi non voleva rendersi conto dei sostanziali mutamenti introdotti dal processo di riforma federalistica.

Ma anche uno sforzo che ha visto, alla fine, riconosciute la bontà e l'obiettività delle tesi sostenute e la proficuità di un dibattito che, altrimenti, rischiava di non aprirsi affatto, o di rimanere sterile e improduttivo.

Momenti significativi di tale impegno sono stati:

a) la promozione di un dibattito radiofonico su "GR Parlamento", andato in onda il 2 novembre 2001; quando, a meno di una settimana dall'entrata in vigore della legge costituzionale n. 3/2001, sembrava quasi che il discorso della concreta operatività dell'abrogazione dell'art. 130 fosse del tutto ignorato, sia a livello parlamentare che in sede regionale.

   Un dibattito di circa un'ora (al quale, oltre allo scrivente, hanno preso parte il Presidente della Commissione bicamerale per le questioni regionali, due eminenti giuristi e il Presidente del Co.Re.Co. dell'Abruzzo) che ha posto all'evidenza la complessità del problema, la sottovalutazione delle difficoltà applicative della riforma ed il ritardo nel proporre i necessari adeguamenti normativi;

b) la partecipazione dello scrivente, quale relatore, ad un convegno di studio su tale tematica (organizzato in Montesilvano nel dicembre 2001 dalla Scuola Superiore per i Dirigenti degli enti locali), nel quale si è

avuto modo di confrontarsi con amministratori, funzionari ed esperti, sui profili più attuali e controversi della riforma del Titolo V Parte Seconda della Costituzione;

c) l'avvio di una intensa corrispondenza con gli organi regionali di controllo, con l'Assessorato regionale agli enti locali e con alcune categorie di Enti per individuare insieme il percorso più corretto per dare applicazione alla riforma del sistema dei controlli, in assenza di una normativa regionale di adeguamento.

Di qui una serie di note esplicative, che poi hanno formato oggetto di un incontro promosso dall'Assessore regionale agli enti locali con tutti gli organi di controllo.

Temi di particolare criticità ed attualità sono stati quelli relativi ai riflessi della riforma costituzionale (ma anche del Testo Unico sugli enti locali n. 267/2000) sulle II.PP.A.B., sui Consorzi a carattere imprenditoriale (in primo luogo, quelli acquedottistici e quelli per lo smaltimento dei rifiuti) e sulla mancata approvazione dei bilanci preventivi da parte degli enti locali.

Su quest'ultimo argomento peraltro è intervenuto, sia pure con molto ritardo, il D.L. 22 febbraio 2002 n. 13 che, in via transitoria, attribuisce al Prefetto il compito di nominare il Commissario ad acta nei Comuni e nelle Province che non approvino, nei termini, il bilancio preventivo come momento propedeutico all'avvio della procedura di scioglimento ex art. 139 del T.U.EE.LL.), salvo che lo statuto dell'ente locale non preveda diversamente.

Una norma questa che non può sottrarsi a qualche riflessione critica, visto che va a disciplinare il controllo sostitutivo sugli atti e non a quello sugli organi dell'Ente locale (di spettanza statale in base al nuovo art. 117 Cost.).

Di qui il sospetto che essa miri piuttosto a ridurre la sfera di intervento della legislazione regionale, privilegiando – sotto tale profilo- la fonte statutaria.

E' all'autonomia organizzativa dell'ente locale che, in via primaria, viene rimessa la scelta del soggetto legittimato ad esercitare il potere surrogatorio.

Lo stesso decreto-legge, d'altronde, ha già creato non pochi problemi in qualche regione (come la Toscana) che

avendo affidato al difensore civico regionale la funzione già svolta dal Co.Re.Co., aveva già avviato i procedimenti sostitutivi.

La delicata questione è stata ora rimessa alla Corte Costituzionale, a seguito del ricorso avanzato dal Governo avverso la predetta legge della Toscana.

6.11.1. Gli effetti dell'abrogazione dell'art. 130 Cost. sulle II.PP.A.B.

Come detto, con l'abrogazione dell'art. 130 della Carta costituzionale, si è resa necessaria una riflessione sulla normativa statale in materia di II.PP.AA.BB ed, in particolare, sul controllo sostitutivo sui rispettivi atti.

Il D.Lg.vo n. 267/00 (artt. 2 e 140) non ricomprende infatti le predette Istituzioni tra gli "enti locali", presupposto questo che l'art. 136 del medesimo T.U. pone per l'esercizio del controllo sostitutivo da parte del Difensore civico.

Di qui l'ipotesi, avanzata dallo scrivente che, almeno in questa fase transitoria, tale potere sia rimasto ancora attribuito ai

Co.Re.Co., avendo esso una funzione strumentale rispetto al controllo preventivo di legittimità.

La delicata questione è balzata all'attenzione nel momento in cui alcune Sezioni provinciali di controllo della Regione - nel trasmettere gli elenchi delle Istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza che non avevano provveduto (nonostante la diffida) ad approvare il conto consuntivo dell'anno 2000 - avevano chiesto la nomina del commissario ad acta, da parte del Difensore civico, ai sensi del citato art. 136

Tra gli inadempienti figuravano anche alcuni Enti che, da vari anni, non avevano provveduto affatto all'approvazione del conto consuntivo e, in taluni casi, neppure a quella del bilancio preventivo; né mancavano situazioni di grave dissesto finanziario, o di paralisi amministrativa risalente nel tempo (tant'è che, per non poche situazioni, risultava già avviato il procedimento di estinzione, ai sensi della L.R. n. 110/98).

Per ben comprendere la situazione va tenuto presente che, fino allo scorso anno, il controllo sostitutivo su tali strutture assistenziali era stato rivendicato dalle Sezioni provinciali territorialmente competenti, le quali però - con l'entrata in vigore