non ha più un supporto costituzionale e che potrebbe non essere più in sintonia con l'assetto dei poteri ridefinito dall'art. 114 Cost.

Resterebbe peraltro da spiegare perché la stessa funzione di controllo dovrebbe rimanere al Difensore civico, se istituito, mentre sarebbe scomparso per gli enti che non hanno nominato tale figura.

c) quanto ai destinatari dei controlli, si pone il problema delle IPAB sulle quali, com'è noto, il 2° comma dell'art. 126 T.U. ha esteso il controllo preventivo di legittimità previsto per gli enti locali.

Sul punto, le Regioni hanno assunto posizioni differenziate.

La nostra Regione ha ritenuto che esse rimangano ancora assoggettate al controllo, nell'ambito delle funzioni residuali del Coreco.

Questa impostazione mi è parsa sostanzialmente condivisibile, non essendo le IPAB riconducibili al concetto di "altro ente locale", di cui parla l'art.130.

Mi sono invece limitato a porre in discussione (con una nota diretta ai Coreco e agli organi regionali) la competenza del Difensore civico a nominare i Commissari ad acta, nel caso di mancata adozione dei conti consuntivi da parte delle IPAB; e ciò per due considerazioni:

1) perché il controllo sostitutivo affidato al Difensore civico dall'art. 136 T.U. riguarda esclusivamente gli enti locali, come individuati dall'art. 2 dello stesso T.U.;
2) perché, essendo il controllo sostitutivo strumentale al controllo di legittimità del Coreco – concretizzandosi in un controllo sulla legittimità dell'omessa adozione dell'atto (sentenza della Corte Costituzionale n.164/72) – ho ritenuto che sia il Coreco a dover esercitare entrambi i tipi di controllo, fin quando esso non verrà ridisciplinato sulla base della nuova legge - quadro sulle Ipab.

Anche da un profilo sistematico, non è senza significato il fatto che il T.U. faccia espresso richiamo all'art. 130 Cost. solo nel 1° comma dell'art. 126 – che riguarda appunto il controllo necessario sugli enti locali – tenendo invece distinte tutte le altre fattispecie di cui abbiamo parlato (Ipab, controllo eventuale, controllo sostitutivo).

Anche se qualcuno ha voluto sottolineare la pleonasticità del richiamo alla norma costituzionale.

D'altronde, lo stesso T.U. contiene altre forme di controllo preventivo che incidono sull'efficacia dell'atto, e che nulla hanno a che fare con lo schema delineato dall'art. 130.

Mi riferisco al visto di regolarità contabile del responsabile del Servizio finanziario su atti comportanti impegni di spesa, di cui all'art. 151.

Concludo con una considerazione più generale.

L'abrogazione dell'art. 130 conclude un processo di riduzione dell'area di controllo, avviato con la legge 142 del '90 e che, progressivamente, ha sostituito alla logica del controllo preventivo quella degli interventi successivi e dei controlli interni; essa porterà indubbiamente uno snellimento dell'azione amministrativa e un accrescimento delle responsabilità di amministratori, dirigenti e funzionari; ma porrà anche un problema di tenuta del sistema di garanzie sul piano della correttezza amministrativa e, quasi certamente, provocherà un appesantimento del lavoro dei giudici.

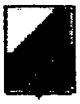
Se non si interverrà con strumenti idonei e incisivi, in chiave di giustiziabilità di abusi e irregolarità della P.A., saranno inevitabili i rischi di un ampliamento del contenzioso in sede giurisdizionale e, quindi, un allungamento dei tempi di consolidamento degli atti.

Vero è che non tutti rimpiangono i Co.re.co e, più ancora, un tipo di sindacato che, negli ultimi anni, era diventato di mera legalità estrinseca e formale (forse anche in contrasto col vecchio art. 130).

Ma smantellare del tutto i controlli preventivi, per affidarsi ad una verifica (generalmente a campione e tardiva) della Corte dei conti o a forme di controllo interno (che stentano ad acquisire effettività ed efficacia) o a revisori dei conti, (scelti, con ampia discrezionalità dello stesso Ente) significa affidarsi ad un sistema sbilanciato e privo di contrappesi efficaci, che poggia essenzialmente sull'autocontrollo e sul senso di responsabilità di amministratori e funzionari.

E questo potrebbe non bastare.

REGIONE ABRUZZO UFFICIO DEL DIFENSORE CIVICO COMUNE DI SULMONA





1) Premessa

Credo vada ascritto all'Amministrazione comunale di Sulmona il merito di essere stata il primo Comune in Abruzzo ad avvalersi dell'occasione - che la legge regionale n. 45 del 1998 ha offerto agli enti locali territoriali - di convenzionarsi con la Regione per attribuire al Difensore civico regionale anche la propria difesa civica.

L'opportunità è quella di istituire un servizio pubblico - assolutamente gratuito per gli utenti e pressoché a costo zero per il Comune - avvalendosi dell'esperienza e della sinergia di mezzi, risorse e professionalità disponibili nell'istituzione regionale.

Una forma di collaborazione vantaggiosa sia per la Regione - che articola meglio sul territorio la sua attività di tutela dei diritti dei cittadini - sia per il Comune di Sulmona che, così, realizza gli impegni assunti nello Statuto in tema di difesa civica e pone a disposizione dei cittadini della Valle

Peligna e dell'Alto Sangro un servizio pubblico di grande impatto sociale.

A fronte di tale servizio, il Comune è impegnato a fornire i locali ed il personale di segreteria dell'Ufficio.

In effetti, i locali finora posti a disposizione consistono in una modesta stanza di passaggio, per gran parte dell'anno in coabitazione con altre strutture comunali.

Quanto al personale di supporto, si tratta di un'unità di personale LSU a scavalco, con impegno di collaborazione dapprima con gli assessori, ed, ora con il Presidente del Consiglio comunale e con altre strutture dell'Amministrazione.

Al predetto impiegato (Sig. Giacomo Paolilli) devo peraltro un ringraziamento e un apprezzamento particolare per le sue spiccate doti umane e professionali e per lo spirito di collaborazione dimostrato.

Pur nella consapevolezza dei gravi problemi logistici e organizzativi che il Comune presenta, mi auguro tuttavia che, passata la fase di avvio dell'istituzione, l'Amministrazione sappia garantire al nuovo Ufficio i supporti necessari a soddisfare le esigenze minimali di funzionamento, anche per dare ai cittadini la possibilità di esporre fatti e lamentele al di fuori di condizionamenti psicologici e nel rispetto assoluto della propria privacy.

Ciò non ha peraltro impedito che l'Ufficio prendesse corpo e avviasse un'attività che si è rivelata sempre più intensa, man mano che l'istituzione ha assunto maggiore visibilità all'esterno ed i cittadini si sono resi conto dell'utilità del servizio.

Va detto che a tutti è stata assicurata la possibilità di rapportarsi con il Difensore civico in ogni momento (tramite Segreteria o avvalendosi del Numero Verde della Regione) e di avere incontri diretti, grazie alla sua presenza nella sede di Sulmona uno/due giorni alla settimana.

2) Breve sintesi dell'attività svolta

Come si è accennato, il nuovo Ufficio ha assolto ad un duplice ordine di funzioni:

a) svolgere i compiti istituzionalmente spettanti al Difensore civico comunale (intervenendo quindi sia sulle funzioni proprie del Comune sia su quelle attribuite o delegate dalla Regione);

b) costituire un punto di riferimento per i cittadini dei Comuni vicini per presentare reclami ed esposti di ogni genere ed avere assistenza dal Difensore civico regionale. Funzione questa che valorizza ed esalta il ruolo di aggregazione di un

vasto ambito territoriale che - istituzionalmente e per naturale vocazione - va riconosciuto alla Città di Sulmona.

Complessivamente, le questioni trattate sono state circa 180, di cui 83 in fascicoli, le altre formulate per le vie brevi o per le quali non si è ritenuta opportuna la formalizzazione.

Di esse, circa il 45% hanno coinvolto direttamente l'Amministrazione comunale, mentre le restanti hanno riguardato altre Amministrazioni ed Enti pubblici, formulate dagli stessi cittadini residenti in Sulmona o in Comuni limitrofi (tra i quali i più numerosi sono quelli di Pacentro e Campo di Giove).

In alcuni casi, il Difensore civico è intervenuto d'ufficio per sollevare problemi o formulare proposte di miglioramento nel funzionamento della struttura amministrativa.

Devo dare atto al Segretario Generale, ai Dirigenti e ai funzionari tutti del Comune di aver prestato ascolto e attenzione alle richieste di notizie e alla prospettazione di problemi e di soluzioni interpretative ed operative, volte a garantire i principi di legalità, trasparenza, efficienza e correttezza comportamentale.

Credo che con tutti si sia instaurato un clima di reciproco rispetto e che ciascuno abbia colto nei rilievi del Difensore

civico uno spirito lealmente collaborativo e privo di accenti censori.

Il settore maggiormente coinvolto dall'intervento dell'Ufficio è stato quello dell'Area Tecnica e Amministrativa (34%), seguito da quello finanziario (19%) e da quello inerente le attività produttive (11%).

Molta parte delle richieste attengono infatti a questioni urbanistiche e vertono sia su tematiche di carattere generale (Piano regolatore, documentazione progettuale richiesta, classificazione censuaria di zone ecc.) sia su problemi specifici e individuali (richieste di intervento per abusi edilizi, ritardo nella concessione del condono edilizio, ecc.).

Particolarmente complesse sono apparse anche alcune pratiche di mancato pagamento di espropri, oggetto di controversie e contenziosi risalenti nel tempo, per i quali si è proceduto ad un esame congiunto della questione con i competenti Dirigenti e Funzionari e si è pervenuti generalmente alla soluzione del problema o, quanto meno, ad un opportuno chiarimento delle rispettive posizioni.

Numerose sono state anche le questioni di carattere tributario, soprattutto in coincidenza con la fase di riscossione dell'ICI relativa al 1993 che, com'è risaputo, è stata al centro di dubbi interpretativi e ha dato luogo a proteste e contenziosi,

sia per la scarsa chiarezza delle norme e delle direttive ministeriali (fornite con notevole ritardo), sia per la brevità dei tempi stabiliti per il versamento della predetta imposta e per l'avanzamento delle opposizioni e dei ricorsi.

3) Alcuni degli interventi più significativi

Nel tralasciare - anche per ovvie ragioni di riservatezza - molte delle pratiche aventi particolari specificità, si possono tratteggiare qui di seguito alcuni degli interventi di maggior complessità o di più generale interesse:

3. 1 Inutile il deposito del progetto esecutivo degli impianti elettrici.

Alcuni professionisti hanno richiamato l'attenzione del Difensore civico circa la prassi interpretativa degli uffici urbanistici del Comune di Sulmona che chiedevano il deposito del progetto esecutivo degli impianti elettrici in quanto, a loro parere, ciò era imposto dalle disposizioni dettate dalle LL.RR. n.21 del 1987 e n.11 del 1990, che erano state recepite dal Regolamento edilizio del Comune di Sulmona.

Era però poi intervenuta la legge nazionale n.46 del 1990 che, per una serie di tipologie di impianti, aveva ritenuto fosse

sufficiente la semplice presentazione di una "dichiarazione di conformità".

Si trattava allora di stabilire quale tra le predette fonti normative (statale, regionale e comunale) dovesse avere prevalenza nel caso specifico.

Se cioè, in presenza di una disciplina regionale (o comunale) più restrittiva rispetto a quella nazionale, l'Amministrazione dovesse attenersi alla prima o alla seconda.

Il Difensore civico ha fatto presente che, per dirimere l'apparente contrasto tra i diversi momenti normativi, occorreva tener conto di due parametri interpretativi:

1) quello attinente all'ordine delle competenze tra Stato, Regioni ed autonomie locali;
2) quello della successione temporale delle fonti.

Sotto il primo profilo, non c'era dubbio che, a quel momento (e cioè prima dell'entrata in vigore della recente riforma costituzionale n. 3 del 24 settembre 2001), la materia della sicurezza degli impianti rientrava ancora nella sfera di competenza dello Stato; mentre la Regione poteva esercitare solo potestà di tipo attuativo, nei limiti fissati dal legislatore statale (ex art.117, comma 2 della Costituzione).

Sicché era evidente che il sopraggiungere di una diversa disciplina a livello nazionale - sia di principio che di dettaglio - non poteva non produrre l'abrogazione, con effetto immediato, delle fonti di rango inferiore.

Quanto al secondo aspetto, è stato fatto rilevare che le leggi regionali sopraccitate erano precedenti alla legge generale dello Stato; sicché non si poneva ai funzionari comunali alcun obbligo di applicazione della normativa regionale (o di quella dei regolamenti edilizi) dal momento che l'incompatibilità ipotizzata si risolveva attraverso il meccanismo dell'implicita abrogazione della legge (regionale) preesistente da parte del legislatore nazionale.

Il parere è stato accolto positivamente sia dai tecnici comunali (che evitano il deposito di ingombranti documentazioni) sia dai professionisti sia, soprattutto, da tantissimi cittadini sollevati da gravosi adempimenti (che richiedono tempo e costi aggiuntivi).

3. 2 Variante al PRG - Un difficile regolamento di competenze tra Comune e Provincia.

Alcuni consiglieri di minoranza (della precedente Amministrazione) hanno richiamato l'attenzione dello

scrivente su alcune anomalie nell'iter di formazione della variante al PRG del Comune di Sulmona (adottata il 02/05/2000) rispetto al Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale e alle recenti modifiche apportate alla legge Urbanistica regionale n.18/83 dalla legge delega n.11/99 (art.43) e dalla L.R. n.26/2000.

Dopo aver premesso che le questioni attinenti ad eventuali contrasti tra i predetti strumenti urbanistici potevano, e dovevano, formare oggetto di valutazione nelle apposite sedi istituzionali (Conferenze di servizi), il Difensore Civico ha ritenuto utile formulare alcune riflessioni, stante il rilievo e lo spessore giuridico che i profili in discussione rivestivano, non solo per il caso specifico.

Ha quindi ricordato che, nel ridefinire l'assetto delle competenze istituzionali in materia urbanistica, il legislatore regionale si è preoccupato non solo di spostare dal livello provinciale a quello comunale la funzione approvativa degli strumenti urbanistici comunali, ma anche di semplificare al massimo il procedimento di formazione degli stessi.

In questa ottica, il citato art.43, nel mentre ha stabilito che l'esercizio del potere comunale di "auto-approvazione" è subordinato all'approvazione del rispettivo PTP - ferma restando l'osservanza della pianificazione territoriale

sovraordinata - ha altresì previsto che, in sede di emanazione delle norme procedurali di cui al precedente art.9, sarebbero state introdotte forme di consultazione e di indirizzo preventivi tra i Comuni e le Amministrazioni interessate e, comunque, con la Provincia competente per territorio.

Evidentemente, se tempestivamente e adeguatamente implementato, il nuovo modello organizzativo avrebbe dovuto svolgere un ruolo di naturale contrappeso alla sottrazione alla Provincia della funzione approvativa e, soprattutto, garantire un raccordo funzionale tra le due Istituzioni, sia per orientare le scelte urbanistiche a livello comunale, sia per evitare che queste si svolgessero in contrasto con la pianificazione territoriale sovraordinata.

Senonché, in assenza delle predette norme di semplificazione (cui spettava anche chiarire i rapporti con le norme contenute nel PTP), è successivamente intervenuta la L. R. n.26/2000, che ha anticipato l'operatività del regime dell'auto-approvazione, in presenza del PTP solo adottato, a condizione che il Consiglio comunale avesse accertato il non contrasto dello strumento urbanistico comunale con gli "indirizzi generali" dello stesso Piano.

A quest'ultima disciplina transitoria occorreva dunque rifarsi per le questioni sollevate, mentre non si comprendeva

bene da quale elemento testuale o logico della norma prendesse corpo la tesi sostenuta dal Settore Urbanistica della Provincia (circ.17517 del 04/07/2000) che attribuiva alle procedure innovative delle LL.RR. 11/99 e 26/2000 carattere "facoltativo e non prescrittivo", lasciando al Comune la facoltà di scegliere la vecchia procedura ex art.11 della L.R. n.18, anziché quella della successiva disciplina.

D'altronde, era interesse di entrambe la Amministrazioni - ma soprattutto di quella comunale - stabilire prima possibile un tavolo di consultazione e di collaborazione per individuare insieme gli spazi ed i limiti entro i quali può realisticamente svolgersi l'autonomia comunale nella pianificazione del proprio territorio, evitando che eventuali dissensi esplodessero solo dopo l'adozione definitiva della Variante e consentendo invece che le osservazioni dei privati si dirigessero verso un elaborato già condiviso (almeno nelle sue linee strategiche generali).

Non andava infatti dimenticato che - al di là della diretta attribuzione alla sfera comunale della funzione di auto-approvazione - la Provincia manteneva pur sempre incisivi poteri di intervento, stante il disposto nell'art. 20, comma 5 del D.Lgs. n.267/2000, che riserva ad essa il compito di accertare la compatibilità degli strumenti di pianificazione

territoriale dei Comuni con le previsioni del Piano territoriale di coordinamento.

Ciò induceva lo scrivente alla conclusione che, anche nella confusa fase transitoria, il confronto tra Comune e Provincia dovesse, in via di principio, articolarsi in due distinti momenti (l'uno preventivo, l'altro successivo all'adozione definitiva dello strumento di pianificazione).

Quanto tuttavia agli effetti che, nel caso specifico, la mancate formalizzazione dell'intesa preliminare tra le due Amministrazioni poteva avere sulla legittimità delle ulteriori fasi del procedimento, la pendenza di un apposito ricorso al TAR esimeva questo Ufficio dall'esprimersi nel merito, sia per il modo in cui si era svolto il travagliato confronto tra i due Enti sia, soprattutto, per la presenza di un assetto normativo oggettivamente incerto e lacunoso, che lasciava margini per diverse ricostruzioni interpretative.

3. 3 A chi spetta la rappresentanza legale ?

E' la questione posta da un dipendente comunale che contestava la determinazione assunta dalla Giunta Comunale di nominare un dirigente quale rappresentante dell'Amministrazione in seno al Collegio di conciliazione, ai sensi dell'art 69 bis del D.Lgs n. 29/93.