

1.8.3 Interventi emergenza sisma del 06 aprile 2009 – Il Comune nega l’assegnazione del modulo abitativo provvisorio (M.A.P.) immaginando il requisito della “Residenza abituale”

E’ davvero sconcertante la fantasia degli Amministratori degli Enti Locali quando decidono di frapporre barriere nei confronti delle aspettative, ancorché legittime, dei cittadini.

La vicenda riguarda un cittadino regolarmente residente in un Comune, dove ha presentato richiesta di assegnazione di un M.A.P., in base all’art. 7 dell’ O.P.C.M. n.3790/2009 e all’art. 2 dell’O.P.C.M 3857/2010.

Il Comune negava l’assegnazione in quanto il richiedente non aveva “*la residenza abituale*” nel Comune stesso.

Il Difensore Civico è intervenuto su richiesta del citato cittadino, specificando che non è dato rinvenire in alcuna disposizione ordinaria e speciale per gli interventi pro terremoto, la figura giuridica della “residenza abituale”.

Il Comune, persistendo sulla propria posizione, insisteva sulla indicata posizione, sostenendo che l’assegnazione dei M.A.P., secondo quanto disposto dalle Ordinanza del Presidente del

Consiglio dei Ministri e dalla esplicitiva circolare del Vice Commissario, era subordinata al requisito della residenza abituale.

Il Difensore Civico segnalava, allora, al Sindaco che le richiamate disposizioni indicavano come requisito per l'assegnazione dei MAP, la stabile dimora e non la fantasmagorica figura della residenza abituale.

Ora non vi è chi non veda come la “residenza” esprima una situazione che va oltre la “stabilità” della dimora, in quanto tale concetto vale a qualificare una situazione di stabilità “permanente” in un determinato luogo che, normalmente, costituisce il “locus” esistenziale della persona.

La superficialità del Sindaco, nell'omettere di sanare l'ignoranza in questa materia attraverso la lettura della semplicissima definizione di “residenza” offerta del Codice Civile, purtroppo si è rivelata pari alla “ostinazione” del Primo Cittadino che, rimasto sordo anche ai richiami del Difensore Civico, ha perpetuato il protrarsi della situazione dannosa nei confronti del cittadino indebitamente escluso nell'assegnazione dei MAP, nonostante il possesso dei requisiti richiesti, che è stato costretto a rivolgersi alla competente Procura della Repubblica.

1.8.4 Sempre sulla dimora abituale

Anche nella presente vicenda, un cittadino si è rivolto al Difensore Civico per segnalare la illegittimità del provvedimento di diniego di assegnazione del M.A.P., adottato dal Comune per insussistenza del requisito della residenza o dimora abituale.

Il cittadino specificava di aver invano richiesto più volte al Comune l'indicazione dei "parametri di consumo", assunti dalla Commissione comunale come metro di valutazione per la sussistenza del requisito della residenza e/o dimora abituale, richiesto per l'assegnazione dei M.A.P.

Il Difensore Civico ha ritenuto opportuno convocare una riunione tra le parti interessate e, in quella sede, il rappresentante del Comune ha chiarito che il Commissario, di concerto con la Commissione Comunale deputata alla gestione dell'assegnazione dei M.A.P., ha predisposto un disciplinare per la verifica della residenza e/o dimora abituale, basato sul sistema del "consumo congruo", in base ai consumi dedotti dalle utenze.

Con il citato disciplinare, specificava il rappresentante del Comune, non era stata stabilita una misura che oggettivamente e matematicamente quantificasse il "consumo congruo" ma, al contrario, anche in ragione della densità demografica del Comune e

delle particolari esigenze della popolazione, si era ravvisata l'opportunità di valutare l'adeguatezza dei consumi in base alle fatturazioni medie rilevate complessivamente dalla popolazione.

In questa prospettiva, dunque, le fatture presentate dall'istante non solo erano inferiori alla media dei consumi degli altri cittadini residenti o dimoranti abitualmente ma, addirittura, erano sensibilmente inferiori ad un consumo normale e ragionevole.

L'utente giustificava, però, la bassa fatturazione dei consumi con la circostanza data dal fatto che l'istante, in effetti, per motivi familiari legati all'età dei genitori e allo stato di salute del padre, viveva di fatto a casa dei genitori e, pertanto, la presenza nella propria abitazione, ubicata nello stesso Comune, si era stata notevolmente ridotta con conseguente riduzione dei consumi.

Il Difensore Civico specificava, allora, che, in mancanza di una predeterminazione minima del "consumo congruo", potevano nascere dei problemi o difficoltà nel definire quando un consumo possa ritenersi tale, in quanto la stessa determinazione è rimessa ad una valutazione soggettiva da parte della Autorità decidente.

Comunque, proprio il carattere discrezionale nella valutazione della "congruità del consumo" da parte della Commissione, deve

comportare anche un grado di elasticità nelle valutazioni e nelle conseguenti decisioni da assumere.

La citata discrezionalità e soggettività nelle valutazioni della Commissione, secondo il Difensore Civico, comportava, quindi, l'assenza di parametri rigidi e vincolanti nella qualificazione della "congruità dei consumi" e, pertanto, in questa prospettiva, la situazione della necessità di assistenza dei propri genitori, prospettata dall'istante, poteva sicuramente costituire una causa giustificativa dei minori consumi di cui la Commissione avrebbe dovuto tener conto, ai fini della revisione dell'attuale decisione di esclusione.

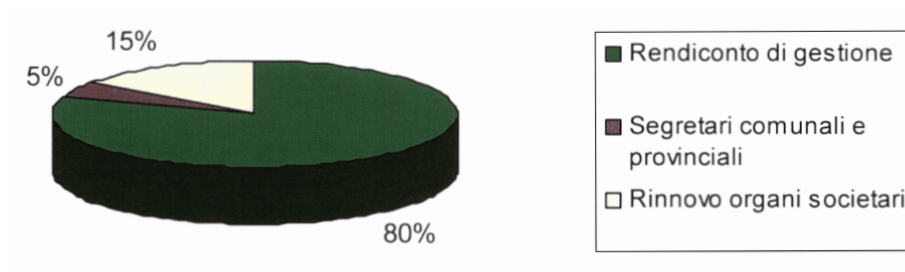
Il rappresentante del Comune partecipava la massima disponibilità a sottoporre all'esame della Commissione una relazione giustificativa a sostegno dei minori consumi, con annessa documentazione che dimostrasse la necessità di assistenza ai genitori, invocata dall'interessato, per la rivalutazione ed eventuale revisione della attuale decisione di diniego di assegnazione del M.A.P.

La Commissione, tuttavia, ha ritenuto, successivamente, di non tener in alcun conto le ragioni espresse dall'interessato e di dover confermare il provvedimento di diniego, in quanto esse

rappresentavano uno status di difficoltà soggettivo che non valeva, comunque, a superare l'elemento oggettivo di una fatturazione congrua dei consumi, idonea a dimostrare la stabilità della dimora nel Comune.

1.9 PROCEDIMENTI DI CONTROLLO SOSTITUTIVO NEI CONFRONTI DI ENTI LOCALI

Procedimenti di controllo sostitutivo



Nel corso dell'anno 2010, si è rilevata una intensa attività nell'esercizio del potere sostitutivo, attribuito al Difensore Civico Regionale dall'art. 136 del D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267, per rimuovere ritardi o omissioni da parte degli Enti Locali nell'adozione di atti obbligatori per legge.

I casi sottoposti all'esame del Difensore Civico hanno richiesto analisi complesse e articolate sulla sussistenza dei presupposti per l'esercizio del potere sostitutivo.

E' sicuramente meritevole di particolare attenzione la vicenda di seguito prospettata, che ha evidenziato la possibilità, coniugata,

in questo caso, con una convenienza istituzionale, di conferire allo stesso soggetto, responsabile dell'Ufficio inadempiente o ritardatario, l'incarico di Commissario ad Acta, conferendogli, in tal modo, strumenti straordinari, diversi da quelli attraverso i quali non aveva potuto adempiere alle prescrizioni di legge, che gli hanno consentito di portare a termine il mandato ricevuto.

Tra le richieste di intervento in questo campo, hanno assunto sicuramente particolare rilievo le vicende di seguito illustrate che hanno consentito la identificazione degli adempimenti statutarî degli Enti locali, quali atti obbligatori con forza di legge, ed il conseguente diritto/dovere del Difensore Civico Regionale a nominare Commissario ad Acta, al fine di rimuovere l'inerzia o il ritardo dell'Ente Locale per violazione delle disposizioni statutarie .

Il maggior numero di interventi del Difensore Civico, comunque, è da rinvenirsi nell'approvazione del rendiconto finanziario per l'anno 2009, entro i termini perentori previsti dalla legge.

In questo campo, infatti, l'area di intervento non è stata circoscritta alla mera nomina del Commissario ad Acta su richiesta dei soggetti interessati che hanno segnalato al Difensore Civico l'inadempimento da rimuovere ma, al contrario, l'Ufficio ha svolto

una attività di guida e di sollecito per garantire la puntualità e la correttezza degli adempimenti da parte degli Enti Locali.

In primis, infatti, è stata inviata a tutti i Comuni una lettera circolare con cui si evidenziava il termine entro cui procedere alla convocazione dei Consigli, per l'approvazione del Rendiconto di Gestione e si invitavano gli Enti a comunicare gli estremi di approvazione del documento contabile.

Come è noto, a seguito della differenziazione del termine di approvazione, previsto per gli Enti ricadenti nei Comuni colpiti dal terremoto del 06 aprile 2009, questo Ufficio ha avuto cura di predisporre la lettera circolare con la specifica indicazione del termine previsto per i Comuni ricadenti nel cosiddetto "cratere", così come è stata inviata una nuova comunicazione in merito all'ulteriore proroga concessa successivamente dal Governo.

L'Ufficio ha debitamente assistito e consigliato, attraverso una attività che ha richiesto un notevole impegno in termini di contatti telefonici ed epistolari, ed attraverso la quale si è evidenziata la professionalità dei collaboratori del Difensore Civico, l'approvazione della propedeutica relazione illustrativa e lo schema di rendiconto, da parte delle Giunte Comunali e degli altri Enti sottoposti a questo obbligo di legge.

Superata questa prima fase, che ha evidenziato ritardi qualche volta correlati alle difficoltà logistiche degli Enti ed alle carenze di personale, la sede dell'Aquila ha svolto una intensa attività di sollecitazione ed inviti pressanti a voler comunicare la data di convocazione del Consiglio Comunale e gli estremi dell'avvenuta approvazione del rendiconto.

Nonostante questa accorta ed rispettosa attività di sollecitazione da parte dell'Ufficio del Difensore Civico, non sono mancati i casi di inadempimento che hanno reso necessaria, previa la preliminare diffida prevista dalla legge, la nomina di diversi Commissari ad Acta, per l'approvazione dei rendiconti di gestione per l'anno 2009.

1.9.1 La nomina del Commissario ad acta per l'omessa approvazione del rendiconto 2009, fa' emergere che un Consorzio acquedottistico era privo di documentazione contabile dall'anno 2000

E' stata regolarmente inoltrata ad un Consorzio acquedottistico, la lettera circolare, con cui si chiedeva di

comunicare all'Ufficio del Difensore Civico Regionale l'avvenuta approvazione del Rendiconto di Gestione dell'anno 2009.

Il Consorzio ha disatteso l'invito non dando alcuna risposta e, pertanto, il Difensore Civico si è tempestivamente attivato per sollecitare l'adempimento.

A seguito di ripetute sollecitazioni verbali, è emerso che il Consorzio non aveva predisposto ed approvato il rendiconto di gestione per l'anno 2009, in quanto aveva ormai dimesso la propria attività da alcuni anni.

A questo punto, da un approfondimento resosi evidentemente necessario, si è evidenziato che il Consorzio non risultava sciolto o trasformato e, pertanto, sussisteva l'obbligo di redigere ed approvare il documento contabile.

Da ulteriori informazioni, a questo punto formalmente richieste per iscritto, dal Consorzio perveniva la notizia che la omissione della predisposizione dei bilanci, riguardava anche altri anni.

Il Difensore Civico, a questo punto, provvedeva alla immediata nomina di un Commissario ad Acta, per la predisposizione degli adempimenti relativi alla approvazione del rendiconto 2009 e di una ricognizione sulle situazioni pregresse.

Il Commissario, insediatosi tempestivamente, dopo alcuni giorni comunicava, non solo di non poter predisporre gli atti necessari per l'approvazione del menzionato rendiconto, poiché non era possibile la verifica dello stato dei residui attivi e passivi relativi all'anno 2008, ma che da questo preliminare accertamento era emersa l'essenza del problema in tutta la sua gravità, ma addirittura, che l'ultimo Conto Consuntivo redatto ed approvato era quello relativo all'Esercizio Finanziario 2000, mentre l'ultimo Bilancio di Previsione approvato risaliva all'anno 2002.

La situazione che si proponeva, evidenziava un gravissimo e persistente inadempimento ad un preciso obbligo di legge quale è quello, fondamentale per un Ente pubblico, della regolare approvazione dei Rendiconti di Gestione e dei bilanci di Previsione, senza dei quali l'Ente non può operare.

Pertanto, il Difensore Civico ha provveduto ad estendere al Commissario ad Acta il mandato di procedere a compiere tutti gli adempimenti necessari per la ricostruzione delle risultanze contabili dall'esercizio finanziario 2000 al 2008, in quanto preliminari e propedeutici all'approvazione del rendiconto per l'anno 2009.

E' emerso, inoltre, che gli stessi Organi del Consorzio erano scaduti e non rinnovati da molti anni e che, comunque, l'Ente continuava ad operare attraverso un solo addetto alla contabilità.

Per portare a termine il gravoso ed oneroso incarico, è stato necessario disporre due periodi di proroga del termine assegnato al Commissario ad Acta, che, al termine degli stessi, ha puntualmente concluso il mandato conferito, attraverso la predisposizione dei Rendiconti e delle relative Relazioni Conclusive per i dieci anni ed approvando, attraverso i poteri sostitutivi previsti dalla Legge, i rendiconti di Gestione, così ricostruiti.

Ovviamente, il Commissario ad Acta consegnava al Difensore Civico, una relazione precisa e dettagliata, attraverso la quale venivano evidenziate gravissime irregolarità gestionali, amministrative e contabili, per le quali il Difensore Civico, come era suo preciso dovere, ha provveduto ad inoltrare tutti gli atti e le risultanze contabili al Prefetto, al Procuratore della Repubblica ed alla Procura presso la Corte dei Conti.

1.9.2 Con la nomina del Commissario ad Acta l'Amministrazione inadempiente perde il potere a provvedere

La vicenda che si espone riguarda un Comune rimasto insensibile ai ripetuti inviti da parte del Difensore Civico, a convocare il Consiglio Comunale per l'approvazione del Rendiconto di Gestione per l'anno 2009.

Il permanere della situazione d'inerzia, nonostante i ripetuti solleciti e il superamento del termine tassativo disposto dalla legge, per l'approvazione del Rendiconto, hanno reso necessario l'esercizio del potere sostitutivo da parte del Difensore Civico Regionale, attraverso la nomina del Commissario ad Acta.

Solo alla comunicazione della nomina del Commissario, l'inerzia del Comune si è interrotta e, dopo aver contestato la decisione del Difensore Civico, ritenendola non necessaria giudicando i termini di legge non perentori e chiedendone la revoca, l'Amministrazione ha convocato contemporaneamente il Consiglio Comunale per l'approvazione del Rendiconto approvando il documento contabile nella seduta convocata il giorno prima dell'insediamento del Commissario ad Acta.

Il Difensore Civico, non condividendo un tale *modus operandi*, con il quale si è evidenziato un comportamento istituzionalmente censurabile da parte degli Organi del Comune, nei confronti del Commissario ad Acta e di questo stesso Ufficio, ha formalizzato il proprio disappunto in una propria determinazione con la quale ha sottolineato come la convocazione del Consiglio Comunale per il giorno prima della data, peraltro concordata, dell'insediamento del Commissario ad Acta, è stata intenzionalmente preordinata al fine di evitare l'intervento sostitutivo del Commissario stesso, dimostrando, così, una scarsa correttezza istituzionale.

Nella citata determinazione, il Difensore Civico evidenziava, inoltre, la illegittimità dell'operato del Consiglio Comunale, in quanto, con l'atto di nomina del Commissario ad Acta, l'Amministrazione inadempiente perde il potere a provvedere.

La decisione del Difensore Civico era supportata dalla sentenza del TAR Veneto n. 3847/2005, e da numerose altre successive, le quali, nell'affrontare la vexata questio attinente alla sussistenza del potere in capo all'Amministrazione di provvedere anche dopo il sorgere del potere sostitutivo, coincidente con la comunicazione della nomina del Commissario ad Acta all'Organo inadempiente e, perciò, sostituito, affermano che *“il potere non può*

che essere unico e che una volta attribuito al commissario, l'amministrazione surrogata non può più esercitare tale attribuzione sino a quando non cessino le funzioni del commissario ad acta e questi non abbia, in tale veste, già esercitato la funzione sostitutiva.”.

La citata sentenza, aderendo all'orientamento già espresso dal Consiglio di Stato con decisioni n. 71/1998 – 1332/1999 e dal T.A.R. Emilia Romagna con sentenza n. 280/1999, specificava che il rapporto che lega il Commissario ad Acta con l'Ente pubblico surrogato è di carattere interorganico, nel quale il primo agisce come Organo Straordinario del secondo, non essendo concepibile che operino contemporaneamente, con le medesime attribuzioni, gli Organi ordinari e straordinari della stessa Amministrazione.

Nell'esame della questione, il Difensore Civico aveva, comunque, cura di prendere atto dell'esistenza, in materia, di un indirizzo giurisprudenziale di segno opposto, secondo il quale anche dopo la nomina del commissario ad acta non si consuma il potere dell'Amministrazione di provvedere, configurandosi piuttosto un fenomeno di concorrente attribuzione del potere (cfr. T.A.R. Puglia, Bari, sez. II, 14 agosto 2002, n. 3580; T.A.R. Lazio, Roma, sez. II bis, 26 giugno 2002, n. 5887).