

A seguito dell'esposto, l'Ufficio si è attivato presso tutte le amministrazioni che avevano partecipato alle Conferenze di Servizi (Provincia, Regione, Comune, A.R.P.A.T.) ed ha instaurato un rapporto di collaborazione con il Difensore civico locale del Comune di Castelnuovo Berardenga richiedendo chiarimenti su quanto le amministrazioni avevano intenzione di fare allo scopo di addivenire in tempi brevi ad una soluzione del problema e ritenendo che il mezzo istituzionale più adatto restasse comunque la convocazione di una nuova Conferenza di Servizi, che si svolgesse nel rispetto delle norme procedurali previste dalla legge.

Infatti, nelle Conferenze che si erano tenute, non era stato mai chiarito se la società avesse rispettato le prescrizioni contenute nell'autorizzazione prefettizia alla perforazione (che imponeva l'adozione di specifici accorgimenti per evitare turbamenti al regime idrico del fiume ed alla idrogeologia della zona, l'adeguato tamponamento dei corpi idrici eventualmente intercettati, la comunicazione all'Area Mineraria di ogni eventuale inconveniente riscontrato, l'isolamento delle falde acquifere).

Altra questione è poi quella della qualificazione dell'oggetto della Conferenza quale "Restituzione di acque termali nel torrente Ambra", anziché, più correttamente, come "Scarico di residui industriali nel torrente Ambra". In effetti, tale problematica non ha carattere solo formale ma influisce sulla normativa applicabile, e comporta l'inquadramento della fattispecie come scarico da insediamento produttivo, da autorizzare preventivamente ai sensi dell'art. 45 del D.Lgs. 11 maggio 1999, n. 152, (tale interpretazione è conforme all'orientamento espresso in sede di Conferenza dall'A.R.P.A.T.) con conseguente rilevanza penale del fatto (art. 59 del D.Lgs. 11 maggio 1999, n. 152).

Inoltre, si rileva che i progetti inerenti permessi di ricerca e concessioni minerarie per l'estrazione di minerali solidi e gas non combustibili sono soggetti a procedura di valutario di impatto ambientale di competenza regionale, secondo quanto previsto dalla L.R.T. n. 79/1998, allegato A1), punto i), mentre con riferimento al progetto che poi è stato approvato dalla Conferenza non è stata attivata la procedura di V.I.A.

Altro aspetto rilevante è che il progetto approvato ed autorizzato dalla Conferenza, che prevede la realizzazione di opere edilizie in zona soggetta a vincolo paesaggistico-ambientale, ai sensi dell'art. 151 del D.Lgs. n. 490/1999, necessita del previo nulla-osta della Soprintendenza, la quale, tuttavia, non è stata convocata in sede di Conferenza di Servizi.

Sempre in merito alla Conferenza dei servizi, il comitato ha contestato la regolare convocazione dei rappresentanti delle amministrazioni, con particolare riferimento all'ultima riunione del settembre 2002, nonché la presenza in qualità di uditori (di fatto attivamente intervenuti nel dibattito) di rappresentanti della

società, mentre non è stata consentita adeguata partecipazione ai rappresentanti del comitato, in qualità di portatore dell'interesse diffuso alla tutela dell'ambiente e del paesaggio.

Al quadro descritto, peraltro, si è aggiunta un'ulteriore complicazione: pare infatti che sia stata avanzata la proposta di "sfruttare" vantaggiosamente l'acqua fuoriuscita incidentalmente dal pozzo creando un nuovo stabilimento termale, analogo ad altri già esistenti nella zona.

Tutte le amministrazioni interpellate hanno risposto e partecipato all'incontro organizzato presso l'Ufficio: si deve tuttavia rilevare come i riscontri ottenuti hanno evidenziato una certa confusione sulle modalità di risoluzione del problema e la mancanza di un indirizzo unitario fra le Amministrazioni coinvolte.

Deve essere rilevato che alcune questioni giuridiche che il problema in oggetto ha sollevato non sono di semplice soluzione. Basti pensare alla qualificazione dello scarico, del quale si è riferito sopra, e che non è stata ancora definitivamente risolta: in proposito, la nota dell'Assessore regionale all'Ambiente che si esprimeva per la qualificazione dell'emissione come "scarico" e non come "restituzione" è stata impugnata dalla società innanzi al T.A.R. Toscana ed è ivi pendente in attesa di pronuncia. Altra questione complessa è quella della sovrapposizione della normativa statale e regionale in materia di attività mineraria e della sua compatibilità con la normativa a tutela dell'ambiente che l'Area miniere della Regione Toscana si è trovata ad affrontare.

Ciò posto, il problema non appare ancora risolto e l'acqua continua a fuoriuscire dalla perforazione e ad imbiancare il fiume. Anche le opere edilizie di emergenza che la società aveva effettuato mediante la costruzione di alcune vasche di decantazione delle acque (discutibili sotto il profilo dell'impatto paesaggistico) sono assolutamente incapaci di arginare, anche solo provvisoriamente, la situazione.

Al momento, nonostante i numerosi inviti dell'Ufficio non si è pervenuti alla convocazione di una nuova Conferenza di Servizi.

Si osserva infine che l'esame di ogni eventuale progetto di sfruttamento dell'acqua incidentalmente fuoriuscita dal pozzo richiede lunghe procedure per la valutazione della concreta fattibilità e che, in definitiva, ciò pare incompatibile con l'urgenza di risolvere il problema di inquinamento e deturpazione del paesaggio.

3.6.11 Treno ad Alta Velocità

Continuano ad arrivare segnalazioni relative all'impatto ambientale prodotto dai lavori per la realizzazione della linea ferroviaria ad alta velocità, impatto assai superiore a quanto

previsto che ha causato, oltre ai disagi, ingenti danni alla popolazione. Oggetto di particolare contestazione è l'adeguatezza dei controlli posti in essere dalle autorità competenti per verificare il regolare svolgimento dell'attività nonché il rispetto dei vincoli, sanitari ed ambientali, prescritti dalla legge. Le segnalazioni riguardano i disagi per la circolazione prodotti dal fango sulle strade, i danni agli abitati provocati dalla circolazione dei mezzi pesanti e la rumorosità delle attività di cantiere.

I valori delle immissioni sonore rilevati dall'A.R.P.A.T. sono risultati in qualche caso superiori al limite consentiti dalla legge, sia di giorno che di notte, e non sempre le sollecitazioni dell'A.R.P.A.T. sono state sufficienti per convincere le amministrazioni locali all'adozione di idonei provvedimenti per il contenimento dei rumori entro i limiti previsti dalla normativa. Ciò è accaduto in qualche caso perché il Comune si è limitato a chiedere relazioni tecniche sugli interventi che il CAVET intendeva adottare, senza però inibirne l'attività, in attesa che quegli interventi fossero attivati. In altri casi si è riproposto il problema dell'esercizio del potere di ordinanza per il quale le amministrazioni locali rivendicano piena autonomia, spesso contravvenendo o ignorando le indicazioni loro fornite dalle Aziende sanitarie o dall'A.R.P.A.T., competenti a valutare la sussistenza del rischio da un punto di vista igienico e sanitario.

Oltre al rumore i disagi sono inoltre prodotti dalle polveri e dalle vibrazioni, che hanno provocato danni, anche molto gravi, alla staticità dei fabbricati. Danni a fronte dei quali si è registrata una sorta di scarico di responsabilità da parte dei soggetti coinvolti e quindi un'oggettiva difficoltà, per gli interessati, ad ottenere un ragionevole ristoro dei danni patiti.

L'esame di queste pratiche ha evidenziato inoltre l'inadeguatezza dell'attuale sistema sanzionatorio — incentrato su misure pecuniarie amministrative di scarsa entità — non in grado di garantire un reale rispetto delle norme a tutela della salute e dell'ambiente.

3.7 Commissari ad acta

3.7.1 Ancora sulla legge regionale di abolizione del Co.Re.Co.

Lo scorso anno si riferiva delle problematiche insorte a seguito della soppressione, ad opera della L.R.T. n. 2/02, del Comitato regionale di Controllo e del trasferimento dei residui poteri in materia di finanza locale al Difensore civico regionale. Lo scopo era evidentemente quello di adeguare la legislazione regionale al nuovo assetto costituzionale e nello stesso tempo evitare le conseguenze che sarebbero potute derivare dalla gestione di un vuoto legislativo nella delicata materia della finanza locale.

È oggi possibile tracciare un quadro sufficientemente chiaro del nuovo riparto di competenze, anche alla luce della soluzione del contenzioso sollevato dal Governo dinanzi alla Corte Costituzionale in ordine alle previsioni della citata legge regionale.

È utile riassumere brevemente la vicenda ricordando come il Presidente del Consiglio dei Ministri ha sollevato questione di legittimità costituzionale degli articoli 3, 4 e 5 (commi 1, 3, 4, 5) della legge regionale per contrasto con gli articoli 114, primo e secondo comma, 117, secondo comma lettera p), 119, secondo comma e 120, secondo comma, della Costituzione. Tale ultima norma, in particolare, attribuisce al Governo il potere di sostituirsi agli organi delle Città metropolitane, delle Province e dei Comuni e riserva alla legge la determinazione delle procedure per garantire che il potere sia esercitato nel rispetto del principio di sussidiarietà e di leale cooperazione.

Ad avviso del Governo, il richiamo alla legge avrebbe dovuto interpretarsi nel senso di una riserva alla legislazione statale per la disciplina delle procedure sostitutive, con esclusione dunque di un analogo potere normativo regionale. La questione di legittimità costituzionale, pertanto, aveva ad oggetto il trasferimento delle funzioni al Difensore civico regionale piuttosto che l'abolizione dei controlli di legittimità e del Comitato regionale di Controllo. La disposizione di cui all'art. 3 della L.R. n. 2/02 è apparsa al Governo illegittima in quanto innovativa rispetto all'art. 136 del D.Lgs. n. 267/2000.

Nel ricorso è stata sostenuta l'opportunità che a seguito della soppressione del Comitato regionale di Controllo fosse la legge statale a dettare delle regole uniformi per l'intero territorio regionale piuttosto che lasciare la materia ad una molteplicità di leggi regionali. Questo significato aveva l'emanazione del D.L. 22 febbraio 2002, n. 13 (convertito, con modificazioni, in legge 24 aprile 2002, n. 75) adottato per regolare l'esercizio dei poteri

sostitutivi, ora attribuiti ai Prefetti, per la mancata approvazione del bilancio di previsione nei termini di legge (la disposizione, in realtà faceva riferimento al solo esercizio finanziario 2002, ed è stato quindi necessario un nuovo intervento legislativo per la regolazione degli adempimenti per il 2003).

La questione, che avrebbe potuto offrire interessanti spunti di riflessione in ordine al nuovo assetto di competenze determinati dalla modifica del Titolo V della Costituzione, ha in realtà trovato una soluzione di carattere procedurale (ordinanza n. 15/2003) in quanto, prima dell'udienza di discussione la Regione Toscana ha provveduto a modificare le norme oggetto dell'impugnazione ponendo in tal modo fine alla materia del contendere.

La legge regionale, in realtà e come fatto presente nella memoria difensiva prodotta alla Corte Costituzionale dalla Regione Toscana, non attribuiva nuovi poteri al Difensore civico, ma si limitava a confermare quelli già previsti nelle leggi regionali nonché richiamare, in via meramente attuativa, quelli già attribuiti dalle leggi dello Stato ed in particolare all'art. 136 al fine di garantire la continuità dell'azione amministrativa.

La Regione sosteneva che il riparto della funzione sostitutiva dovesse seguire le logiche di cui all'art. 117, attribuendo all'ente regionale il potere sostitutivo nelle materie di competenza concorrente o residuale, con la sola esclusione della determinazione delle funzioni fondamentali degli enti locali.

Non pertinente appariva altresì il richiamo all'art. 120 essendo quest'ultimo riferito alle ipotesi di *"mancato rispetto di norme e trattati internazionali, della normativa comunitaria o di pericolo grave per l'incolumità pubblica, o quando lo richiedano la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica ed in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, prescindendo dai confini territoriali dei governi locali"*.

L'art. 120 prevede un potere generale a garanzia dell'unità dell'ordinamento, ma non assorbe ogni forma di controllo sostitutivo, soprattutto se correlato alla sanzione di comportamenti inerti relativamente all'esercizio di funzioni specifiche e determinate, previste come obbligatorie dalla legge.

3.7.2 *Prospettive del controllo sostitutivo*

Con legge 5 giugno 2003, n. 131 sono state dettate le "disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3". Si tratta di un testo normativo che incide in modo deciso sull'assetto delle competenze relative all'esercizio dei poteri sostitutivi, soprattutto in materia di finanza locale.

Prima di verificare quale potrà essere il ruolo del Difensore civico alla luce di queste norme di recente emanazione, è utile tracciare un quadro delle competenze così come desumibili dal contesto istituzionale successivo alla riforma costituzionale ed alla L.R.T. n. 2/2002. Ciò consente di definire l'ambito entro il quale ha trovato collocazione l'intervento del Difensore civico nel corso dell'anno 2002.

In primo luogo è opportuno ribadire che la modifica del titolo V della Costituzione non ha cancellato la disposizione di cui all'art. 136 del D.Lgs. n. 267/00 e che pertanto al Difensore civico rimane il potere di intervenire, in via sostitutiva, per far fronte all'omissione di atti obbligatori per legge da parte degli enti locali. È un potere generale la cui applicazione viene in aiuto, in via interpretativa, per la soluzione di tutti i casi nei quali non sono previste specifiche forme di intervento da parte di altri organi od enti.

Modifiche non vi sono state neppure per quanto concerne gli art. 7 e 8 della L.R.T. n. 52/99 relativa al caso specifico di ritardi ed omissioni commesse a livello locale in riferimento alle procedure di autorizzazione e concessione edilizia.

Elementi di maggiore incertezza emergono invece in materia di finanza locale sia perché si tratta di un contesto particolarmente sensibile per le autonomie, sia perché è stata oggetto di puntuale intervento da parte del Governo.

In tale materia, il quadro delle possibili omissioni si può ricondurre ai seguenti adempimenti:

- a) adozione del bilancio di previsione
- b) adozione del conto consuntivo
- c) deliberazione per la salvaguardia degli equilibri di bilancio
- d) deliberazione dello stato di dissesto

Per ognuno di essi è necessario definire la competenza all'esercizio del potere sostitutivo, e per far ciò è utile partire dalle previsioni del D.L. n. 13/2002 (convertito, con modificazioni, in legge n. 75/2002), che seppure riferito al solo esercizio finanziario 2002, ha introdotto un principio di organizzazione, successivamente recepito nella legge in commento.

Il decreto legge riconosce un ruolo determinante agli Statuti degli enti locali, sede nella quale ciascun Comune, Provincia e Comunità montana dovrà scegliere le forme di controllo per la sanzione dei propri inadempimenti. Soluzione decisamente discutibile se solo si considera che ogni ente sarà libero di affidare ad un soggetto di propria scelta – senza nessun tipo di limite – il compito di intervenire per sanzionare le sue stesse omissioni.

In attesa che ciò avvenga, ed in attuazione della L. n. 75/2002, il controllo sostitutivo per adempimenti di straordinaria rilevanza

per l'economia dell'ente locale quale quello relativo all'approvazione del bilancio di previsione, continuerà ad essere affidato ai Prefetti o, peggio, a nessuno. Non si ritiene, quanto meno nella realtà della Regione Toscana, di poter dar credito alla tesi da qualcuno sostenuta di una reviviscenza del potere sostitutivo del Difensore civico regionale anche per i casi di mancata approvazione del bilancio in caso di non reiterazione delle previsioni del decreto legge (si ribadisce che, forse per errore, la legge n. 75/2002 contiene disposizioni relative al solo esercizio finanziario 2002). E ciò in virtù del fatto che la Toscana aveva espressamente scelto di percorrere questa strada e che è stata formalmente contrastata dall'iniziativa del Governo attraverso la proposizione di un ricorso per conflitto di attribuzioni dinanzi alla Corte Costituzionale.

Pertanto, il quadro degli interventi sostitutivi in materia di finanza locale prevede - prima dell'applicazione della L. n. 131/2003 e della modifica degli statuti - la competenza del Prefetto per i casi di mancata tempestiva approvazione del bilancio e dei provvedimenti di riequilibrio dello stesso ai sensi dell'art. 193 TU.EE.LL. (come chiarito nella circolare del Ministero dell'Interno n. 9/2002 - URAEL del 15 ottobre 2002), con attribuzione al Difensore civico regionale dei controlli sostitutivi relativi alle fattispecie non altrimenti classificate, quali in particolare l'approvazione del rendiconto e la deliberazione di dissesto finanziario ai sensi degli artt. 246 e 247 TU.EE.LL.

Questo è quanto era possibile desumere dall'interpretazione del contesto normativo precedente all'entrata in vigore della legge n. 131/03 che, in armonia con un disegno già tracciato nella decretazione d'urgenza cui si faceva sopra riferimento, attribuisce in via definitiva agli enti locali, nell'esercizio della loro autonomia statutaria e nel rispetto dei principi di sussidiarietà ed adeguatezza, il compito di determinare le forme di controllo, anche sostitutivo, nei casi di omissione di atti obbligatori per legge.

Un'importante elemento di valutazione è costituito dal richiamo (art. 2 della legge) alle norme del T.U. che prevedono l'esercizio dei poteri sostitutivi, con specifico riferimento alla mancata approvazione nei termini del bilancio di previsione, alla salvaguardia degli equilibri di bilancio nonché all'omissione della deliberazione di dissesto.

Sembrerebbe compiuto un ulteriore passo che sottrae al Difensore civico regionale anche la verifica dell'approvazione della deliberazione di dissesto, residuando pertanto il mero controllo sull'adozione del conto consuntivo, stranamente "dimenticato" dal legislatore sin dall'adozione del Testo Unico delle leggi sugli enti locali. In quel caso questo tipo di verifica non venne attribuita al Co.Re.Co., rimanendo quindi soggetto - per esclusione - al controllo sostitutivo del Difensore civico regionale in forza del

principio generale di cui all'art. 136 dello stesso Testo Unico. Il nuovo assetto delle competenze sembra ripercorrere la medesima strada, sostanzialmente ripristinando l'ordine delle competenze delineate con la cd. Bassanini bis e successivamente confuse a seguito della riforma del titolo V della Costituzione.

Appare peraltro ragionevole supporre che, ferma restando la volontà di attribuire agli enti locali il potere di determinare le forme e le modalità del controllo sui loro stessi atti, fino a che in tal senso non si sarà provveduto attraverso la revisione delle norme statutarie, l'esercizio del potere sostitutivo resti affidato in parte al Difensore civico ed in parte al Prefetto.

Conclusioni definitive sul sistema che viene introdotto potranno essere tracciate solo dopo aver preso visione dei risultati delle prime concrete esperienze, ma certo la sensazione è che il desiderio degli enti locali di rivendicare un'autonomia più forte e di affrancarsi da verifiche esterne, rischia di rendere sostanzialmente inutile o, peggio ancora, inapplicabile la norma con la conseguenza di non avere alcuna certezza in ordine all'adozione di atti di sostanziale importanza per la vita degli stessi enti.

Per tutte le altre forme di controllo sostitutivo per adempimenti diversi da quelli previsti in materia di finanza locale, rimane invece invariato il potere del Difensore civico, ai sensi della norma generale di cui all'art. 136 TU.EE.LL.

3.7.3 I rapporti con la Corte dei Conti e con il T.A.R.

Sono stati presi contatti con la Procura regionale della Corte dei Conti per definire le modalità di raccordo e di comunicazione dei casi potenzialmente sintomatici di comportamenti valutabili ai fini della responsabilità patrimoniale e contabile degli amministratori e dei funzionari degli enti.

Fermo restando il generale dovere di segnalazione per tutte le fattispecie nelle quali è ravvisabile un ipotetico danno erariale, è stato deciso di dar luogo d'ufficio, per i procedimenti che si concludono con la nomina di un commissario ad acta, alla trasmissione degli atti alla Procura regionale della Corte dei Conti.

Il comportamento omissivo che determina l'adozione del provvedimento, in effetti, finisce in modo quasi automatico per produrre effetti negativi sul bilancio dell'ente locale, sul quale gravano gli oneri per l'attività del commissario. Oneri che, posta l'inderogabilità dell'adempimento omesso, si sarebbero potuti facilmente evitare attraverso un regolare e tempestivo esercizio delle funzioni amministrative.

La prospettiva che alla nomina del commissario faccia immediatamente ed inevitabilmente seguito l'invio degli atti alla Procura regionale della Corte dei Conti, rappresenta inoltre un

forte motivo di riflessione per gli amministratori e per i funzionari degli enti locali e consente, nella maggioranza dei casi, di evitare di porre in essere la procedura potendo contare sullo spontaneo, ancorché tardivo, adempimento da parte del titolare della potestà amministrativa.

Si segnala infine una procedura attivata dal T.A.R. Toscana che potrebbe avere sviluppo nei prossimi anni. Il tribunale, con sentenza, ha individuato nel Difensore civico il soggetto competente all'avvio dell'eventuale giudizio di ottemperanza. In altri termini il Difensore civico è stato incaricato di scegliere, senza ulteriori indicazioni, il soggetto cui affidare l'incarico di commissario ad acta per l'esecuzione di quanto deciso nella sentenza del giudice amministrativo. La procedura non ha avuto poi seguito in quanto l'ente locale ha spontaneamente provveduto all'esecuzione della sentenza, ma la vicenda ha comunque consentito un momento di confronto con il T.A.R. soprattutto in riferimento alla necessità di definire quale ruolo il Difensore civico avrebbe dovuto avere nella procedura in oggetto.

È stato fatto presente infatti che, in base alle indicazioni contenute nella sentenza, l'Ufficio avrebbe dovuto limitarsi a segnalare al T.A.R. il nominativo del commissario, restando quindi di competenza del giudice amministrativo ogni valutazione di merito sull'esistenza dei presupposti per dare avvio alla procedura sostitutiva, sulla definizione dei compiti del commissario nonché sulla verifica del corretto svolgimento dell'incarico affidato.

3.7.4 Statistiche

Seguendo lo schema di classificazione già utilizzato negli anni passati, le richieste di intervento sostitutivo sono state distinte a seconda della materia oggetto dell'istanza, ossia in riferimento a generiche omissioni di atti obbligatori per legge (ai sensi dell'art. 136 TU.EE.LL.), alle concessioni ed autorizzazioni edilizie (L.R.T. n. 52/99), o infine ai provvedimenti in materia di finanza locale (L.R.T. n. 2/02). Nelle tabelle che seguono viene posto in evidenza, per ognuno dei procedimenti attivati, l'oggetto dell'istanza, il tempo di istruttoria impiegato e l'eventuale nomina del commissario ad acta. Proprio quest'ultimo dato fornisce un supporto interessante in quanto conferma una linea di tendenza consolidatasi negli anni: nella grande maggioranza dei casi è stato possibile ottenere l'adozione del provvedimento omesso senza necessità di dar vita all'intervento sostitutivo, a conferma del ruolo di mediazione e di conciliazione del Difensore civico.

Nel 2002 sono state aperte un totale di 38 pratiche aventi ad oggetto la richiesta di intervento sostitutivo, e solo in due casi si è reso inevitabile procedere alla nomina del commissario ad acta. Di

queste due problematiche, oltre che di un ulteriore provvedimento di nomina intervenuto nei primi mesi del 2003, si darà conto nelle pagine che seguono.

D.Lgs. 267/00				
Nr.	Oggetto	Nomina	Durata	Comune
1	Nomina Segretario	SI	< 60 giorni	Cantagallo
2	Telefonia cellulare	NO	> 60 giorni	San Gimignano
3	Canone Fognatura	NO	> 60 giorni	Consorzio Bonifica
4	Esecuzione ordinanza	NO	< 60 giorni	Capraia e Limite
5	Pagamento onorario	NO	< 60 giorni	Capannori
6	Esecuzione ordinanza	NO	< 60 giorni	Livorno
7	Lavori scuola	NO	< 60 giorni	Isola del Giglio
8	Canone Fognatura	NO	> 60 giorni	Consorzio bonifica
9	Adozione ordinanza	NO	> 60 giorni	Sesto fiorentino
10	Revisione Statuto	NO	< 60 giorni	Isola del Giglio
11	Pagamento esproprio	SI	< 60 giorni	C. M. Elba
12	Esecuzione sentenza	NO	< 60 giorni	Porto Azzurro
13	Nomina Presidente	NO	< 60 giorni	Camaione
14	Canone Fognatura	NO	< 60 giorni	Consorzio Bonifica
15	Canone Fognatura	NO	< 60 giorni	Consorzio Bonifica
16	Canone Fognatura	NO	< 60 giorni	Consorzio Bonifica
17	Nomina segretario	NO	< 60 giorni	Pian di Scò
18	Recupero somme	NO	< 60 giorni	Calcinaia
19	Adeguamento al P.R.A.E.	SI	> 60 giorni	Talla
20	Esecuzione ordinanza	NO	< 60 giorni	Portoferraio
21	Esecuzione sentenza	NO	< 60 giorni	Massa

L.R.T. n. 52/99					
Nr	Oggetto	Esito	Nomina	Durata	Comune
1	Concessione	rinuncia	NO	< 60 giorni	Signa
2	Concessione	diniego	NO	> 60 giorni	Impruneta
3	Concessione	sospesa	NO	< 60 giorni	Monte Argentario
4	Concessione	ricorso	NO	< 60 giorni	Piazza al Serchio
5	Concessione	rilascio	NO	< 60 giorni	Isola del Giglio
6	Concessione	rilascio	NO	< 60 giorni	Siena
7	Concessione	rilascio	NO	< 60 giorni	Castiglione Pescaia
8	Concessione	diniego	NO	< 60 giorni	Pescia
9	Concessione	diniego	NO	< 60 giorni	Isola del giglio

I dati che emergono dall'analisi statistica dimostrano come, rispetto al 2001 sono rimaste pressoché invariate le richieste di attivazione della procedura sostitutiva ai sensi del TU.EE.LL, mentre hanno subito un deciso calo (9 pratiche del 2002 rispetto alle 22 del 2001) le istanze di nomina di un commissario ad acta per far fronte ad omissioni e ritardi in materia di concessioni e di autorizzazioni edilizie. Ed è questo un fenomeno sul quale riflettere sia perché in controtendenza rispetto allo sviluppo dei primi anni, sia perché solo in parte può essere spiegato con una maggiore copertura territoriale della rete di difesa civica e quindi con il trasferimento ad altri uffici della relativa competenza in materia. È probabile, anche se non esistono dati obiettivi per poterlo confermare, che si sia progressivamente creata una resistenza da

parte dei professionisti a determinare motivi di attrito con le amministrazioni comunali. Non sono mancate le occasioni nelle quali si è riferito della provenienza delle istanze soprattutto dal mondo professionale, e questo dato risulta confermato anche dalle statistiche più recenti. Una diversa lettura del fenomeno appena descritto potrebbe essere riferita ad un generale miglioramento della capacità di risposta, in tempi brevi, degli enti in ordine alle domande di concessione ed autorizzazione edilizia. Si tratta però di conclusione che sembra contraddetta dai dati relativi ai primi mesi del 2003, che evidenziano una nuova crescita delle richieste di intervento.

Finanza locale				
Nr.	Oggetto	Nomina	Durata	Comune
1	Bilancio previsione	NO	< 60 giorni	tutti
2	Diritto di accesso	NO	< 60 giorni	Isola del Giglio
3	Conto consuntivo	NO	< 60 giorni	tutti
4	Conto consuntivo	NO	< 60 giorni	Civitella in Val di Chiana
5	Conto consuntivo	NO	< 60 giorni	Lucca
6	Conto consuntivo	NO	< 60 giorni	Monterotondo Marittimo
7	Conto consuntivo	NO	< 60 giorni	C. M. Area Lucchese
8	Equilibri bilancio	NO	< 60 giorni	tutti

In tema di finanza locale sono stati attivati otto procedimenti, dei quali tre d'ufficio, connessi alla verifica sistematica degli adempimenti relativi all'approvazione del bilancio di previsione, del conto consuntivo e della deliberazione sugli equilibri di bilancio. Si tratta di accertamenti che vengono compiuti ad una data determinata e per i quali è dunque agevole procedere ad una verifica di ufficio.

Negli altri casi l'intervento del Difensore civico è stato sollecitato da specifiche segnalazioni, per lo più inoltrate dai consiglieri comunali, in merito ad irregolarità o ritardi nelle procedure di adozione degli atti suddetti.

Per quanto concerne infine la provenienza delle richieste, suddivisa per ente, i dati del 2002 appaiono fortemente destrutturati salvo confermare l'ormai consueta prevalenza di istanze nei confronti del Comune di Isola del Giglio.

Un'ultima considerazione sul tempo medio di istruttoria delle pratiche in oggetto. Come è possibile dedurre dalla tabella riportata qui sotto, nell'84% dei casi le procedure sono state concluse, con l'adozione del provvedimento definitivo, entro il termine di 60 giorni dall'attivazione della procedura sostitutiva. Il calcolo del tempo di istruttoria è stato effettuato in riferimento all'intervallo di tempo intercorrente tra l'effettivo inizio della procedura sostitutiva (diffida all'amministrazione interessata) e la data di adozione del provvedimento omesso. Non sono invece considerati i tempi necessari per la valutazione del fatto, né quelli

relativi agli adempimenti successivi alla definizione della procedura.

Nel restante 15% dei casi l'istruttoria ha avuto una durata maggiore, ma è opportuno precisare che tale elemento non può essere assunto alla base di valutazioni di efficienza e tempestività dell'azione del Difensore civico in quanto una procedura più lunga è talvolta condizione necessaria per lo sviluppo dell'azione di mediazione e di conciliazione svolta dall'Ufficio. In effetti, pur nel rispetto delle esigenze di determinatezza e celerità che impongono alle amministrazioni tempi brevi di definizione delle procedure, è utile rilevare che esistono situazioni nelle quali un esercizio automatico, e perciò tempestivo, delle funzioni sostitutive realizza solo formalmente le aspettative dell'interessato, comportando spesso l'adozione di un provvedimento di diniego o, comunque, le spese per la retribuzione dell'attività svolta dal commissario.

Tempo di istruttoria		
	Nr	%
< 60 giorni	32	84,21
> 60 giorni	6	15,79
Totale	38	100,00

3.7.5 Uno sguardo alla casistica

Come già riferito, nel corso del 2002 sono stati nominati due commissari ad acta, rispettivamente per la nomina di un segretario comunale e per la definizione di una procedura di esproprio. Di seguito sarà dato conto di entrambe le questioni, con specifico riferimento agli elementi che hanno reso necessario l'intervento sostitutivo del Difensore civico. In entrambi i casi, anche se per motivi differenti, la conclusione si è resa inevitabile a causa dell'irremovibilità dell'amministrazione locale a dar seguito alle sollecitazioni dell'Ufficio del Difensore civico.

Si riferisce inoltre di un'altra nomina, avvenuta nel 2003 per una pratica formalmente avviata nell'anno precedente, relativa alle procedure di adeguamento dello strumento urbanistico comunale rispetto alle previsioni del Piano regionale delle attività estrattive adottato dalla Consiglio regionale della Toscana.

La nomina del segretario comunale

A seguito di richiesta dell'Agenzia Autonoma per la gestione dell'Albo dei segretari comunali e provinciali, è stato nominato un commissario ad acta per far fronte all'inerzia di un comune che non aveva provveduto, nonostante i ripetuti solleciti, all'adempimento dovuto.

Il contenzioso, di cui è già stato dato un sommario resoconto nella relazione dello scorso anno, ha visto protagonisti il Comune da una parte e l'Agenzia dall'altra. L'amministrazione locale si è opposta sin dal principio alla nomina del nuovo segretario nella prospettiva di provvedere solo nell'ambito di un'associazione di servizi con altri Comuni limitrofi.

Il ricorso a forme consorziate di gestione del servizio avrebbe senza dubbio consentito una migliore distribuzione dei costi tra enti che, per la modesta dimensione demografica e territoriale, non avevano necessità della copertura della sede di Segretario a tempo pieno. In questo senso l'ente interpellato aveva dichiarato la propria disponibilità a sottoscrivere un accordo con altri Comuni vicini e tale prospettiva era stata ritenuta anche dal Difensore civico idonea a conseguire lo scopo voluto dalla legge realizzando nel contempo un importante economia in riferimento ai bilanci dei singoli enti interessati.

Ciò che ha reso necessario procedere alla nomina del commissario ad acta è stata l'assoluta indeterminatezza dei tempi, non soltanto decisamente lunghi, ma di controversa definizione. In altri termini si ipotizzava la possibilità di raggiungere un accordo con gli altri Comuni per la gestione associata del servizio ma non si fornivano garanzie — se non appunto a lunghissima scadenza — sui tempi di adozione dei relativi provvedimenti. E la sede di segretario risultava ormai vacante da oltre un anno, ricoperta in via provvisoria ed a tempo determinato da altro funzionario iscritto all'Albo.

Il commissario ha concluso il suo mandato nominando — faticosamente e dopo l'indizione di due successive procedure di gara per la copertura del posto — il Segretario comunale per la nuova sede.

Si deve dare altresì conto del fatto che il Comune ha impugnato sia il decreto di nomina che il provvedimento del commissario e che il T.A.R. Toscana ha annullato gli stessi con ciò vanificando i risultati dell'intervento sostitutivo. Tutto ciò mentre l'Agenzia segnalava al Difensore civico che, per motivi non meglio definiti, il soggetto nominato non aveva mai assunto l'incarico affidatogli.

Il T.A.R. Toscana, dopo aver affermato il principio di diritto della competenza del Difensore civico regionale ad intervenire in via sostitutiva per far fronte alle ipotesi di mancata nomina del Segretario comunale da parte delle amministrazioni locali, ha ugualmente annullato il provvedimento non ravvisando nella fattispecie concreta il comportamento omissivo da parte del Comune.

Il T.A.R. ha preliminarmente respinto la tesi, sostenuta dal Comune, che la nomina del segretario comunale potesse configurarsi quale atto discrezionale da parte dell'ente. Il rapporto fiduciario tra il Sindaco ed il Segretario — chiarisce il T.A.R. in

conformità di quanto ritenuto dal Difensore civico – gioca un ruolo esclusivamente sulla scelta del soggetto nominato, ma non anche sulla possibilità di non ricoprire la sede con un funzionario iscritto all'Albo.

Interessanti risultano anche le considerazioni espresse in ordine alla perentorietà del termine in quanto viene chiarito che il fatto che in caso di vacanza del posto non sia espressamente prevista l'attivazione del potere sostitutivo non ne pregiudica tuttavia l'esercizio. Si legge nella sentenza del T.A.R. che *"...nel caso di vacanza di sede, all'infruttuoso scadere del termine l'ente non perde il potere, donde la natura ordinatoria del termine stesso la quale non esclude, però l'obbligatorietà degli adempimenti connessi al suo decorso sino alla nomina del commissario... In breve, la mancanza di un effetto diretto connesso alla scadenza del termine opera solo sulla natura del termine stesso e non sulla vincolatività dell'attività richiesta"*.

Ciò premesso, il T.A.R. ha ritenuto di accogliere il ricorso del Comune non ravvisando nella fattispecie concreta un effettivo inadempimento da parte dell'ente locale. L'incarico a tempo parziale affidato ad un funzionario iscritto all'Albo è stato dunque ritenuto sufficiente ad escludere comportamenti omissivi da parte del Comune.

In questi giorni l'Ufficio sta valutando, con il supporto dell'Avvocatura regionale, la possibilità di impugnare la sentenza, nella consapevolezza che il T.A.R. ha comunque affermato, in via di principio, l'inderogabilità della norma che prevede la copertura della sede di Segretario comunale nonché la competenza del Difensore civico regionale per l'esercizio dei poteri sostitutivi.

Procedura di esproprio

Nel 1994, nel corso dell'esecuzione dei lavori di realizzazione del sistema di distribuzione idrica di un Comune isolano, viene avviata una procedura di esproprio di un terreno di proprietà privata e stipulato tra le parti un accordo di cessione amichevole in cambio dell'obbligo, a carico dell'ente espropriante, della realizzazione di una strada e della costituzione di una servitù perpetua di passo carrabile a favore della proprietà.

Il contenzioso è nato in quanto la procedura, dopo quasi dieci anni, non era stata ancora definita con il riconoscimento degli accordi intervenuti tra le parti. Solo in un secondo momento, in effetti, l'amministrazione si era accorta di aver sottoscritto il verbale di cessione amichevole senza prima aver accertato la disponibilità del bene sul quale avrebbe dovuto concedere la servitù di passo carrabile, ed in seguito a ciò si era rifiutata di dar corso agli accordi intervenuti con il proprietario del terreno.

Il Difensore civico ha cercato di trovare una conciliazione tra le parti, anche attraverso l'organizzazione di un incontro con i legali delle stesse, incontro in occasione del quale erano anche state raggiunte delle intese, successivamente disattese dalla parte pubblica.

Ciò ha reso necessario, stante l'assoluta inerzia e la totale mancanza di collaborazione dell'ente locale — che neppure una volta ha risposto per iscritto alle numerose sollecitazioni dell'Ufficio, né ha mai formalmente contestato la legittimità della pretesa del privato — procedere alla nomina di un commissario ad acta per porre in essere l'adempimento omesso.

Il commissario nominato ha concluso il mandato riconoscendo al proprietario del terreno, in cambio della rinuncia a qualsiasi azione o pretesa derivante dal verbale di cessione amichevole in precedenza sottoscritto, un equivalente in denaro a carico dell'ente espropriante, comprensivo di ogni corrispettivo, indennità, onere e spesa.

Si deve a tal fine dar conto del fatto che, nonostante il decreto impegnasse l'amministrazione locale a procedere al pagamento della somma individuata entro il termine perentorio di sei mesi, ancora una volta l'ente ha rispettato gli accordi presi solo a seguito di un nuovo intervento del Difensore civico che ha consentito la liquidazione di tutte le somme dovute.

Cave

La vicenda ha inizio con una richiesta di intervento sostitutivo inoltrata, ai sensi dell'art. 20 delle norme tecniche di attuazione del Piano regionale delle Attività Estrattive, alla Regione Toscana prima ed al Difensore civico poi, dal proprietario di una vecchia cava. L'omissione cui si chiedeva di porre rimedio era relativa alla mancata adozione, da parte del Comune, della variante allo strumento urbanistico locale per adeguarlo alle previsioni del P.R.A.E. e per la classificazione del territorio in oggetto quale zona estrattiva.

Dopo aver accertato la propria competenza in materia, il Difensore civico ha incontrato i rappresentanti dell'amministrazione comunale per verificare le ragioni del ritardo e per valutare i provvedimenti da assumere.

In effetti, pur in presenza dei presupposti previsti dalla legge per l'attivazione dell'intervento sostitutivo, si è ritenuto opportuno concedere al Comune un congruo periodo di tempo per provvedere autonomamente all'adozione degli atti omessi, sia in considerazione della valenza non solo tecnica ma anche politica degli stessi sia, soprattutto, alla luce di una serie di elementi che facevano supporre che il Comune avrebbe ottenuto dalla Giunta regionale lo stralcio dal P.R.A.E. dell'area in questione.

In corso di istruttoria erano in effetti emersi nuovi elementi di valutazione (o quanto meno, elementi non sufficientemente approfonditi in prima istanza), quali in particolare la presenza nel centro dell'area individuata per lo svolgimento delle attività di cava di una sorgente e quindi della necessità di tener conto dei vincoli di natura ambientale che da ciò derivano ai sensi di quanto previsto dall'art. 21 del D.Lgs. 11 maggio 1999, n. 152.

A ciò si aggiunga che, sempre in corso di istruttoria, al Difensore civico si era rivolto anche un comitato di cittadini contrari all'attivazione della cava e che i segnali che provenivano dalla Giunta regionale facevano ritenere probabile ed imminente lo stralcio dell'area in questione.

Tutto ciò ha consigliato di ritardare la nomina del commissario ad acta in attesa di verificare quale esito potesse avere la richiesta di riesame inoltrata dal Comune alla Regione. Tale soluzione è apparsa necessaria nel rispetto delle aspettative della ditta interessata all'attività di cava da una parte, delle richieste dei cittadini residenti nel Comune e della volontà politica dell'amministrazione dall'altra.

Il Difensore civico regionale ha pertanto chiesto alle competenti strutture regionali indicazioni in ordine all'opportunità di sospendere l'azione sostitutiva in attesa della definizione delle procedure di riesame ed al fine di evitare l'adozione di atti amministrativi in potenziale conflitto che avrebbero potuto generare legittime aspettative in capo ai soggetti interessati alla coltivazione della cava.

L'impossibilità di definire la questione in tempi brevi ha reso infine necessario procedere alla nomina del commissario ad acta per l'approvazione della variante allo strumento urbanistico. Al Comune è stato fatto presente che, pur riconoscendo valide le motivazioni dell'amministrazione locale, non era ulteriormente possibile rinviare l'adempimento omesso in ragione della necessità di tutelare anche le aspettative dell'impresa di escavazione.

È stato fatto presente che i dubbi sollevati sulla idoneità del sito in questione per l'esercizio dell'attività estrattiva potranno essere risolti nelle sedi opportune anche in corso di attività commissariale ovvero, qualora nuove determinazioni fossero sopravvenute dopo la chiusura del mandato, attraverso l'adozione di una nuova variante allo strumento urbanistico.

In questo senso, l'adempimento dell'atto previsto dalla legge come obbligatorio non produce un danno per alcuna delle parti ed anzi sembra poter garantire il rispetto delle norme di legge di regolazione della materia. Le verifiche avviate dal Comune, necessarie per chiarire la compatibilità ambientale dell'attività di cava, potranno inoltre consentire al commissario nominato una più completa valutazione dei fatti oggetto dell'istruttoria.