

LO STATO DELLE GESTIONI STRAORDINARIE

La presente relazione attiene all'attività svolta nel corso dell'anno 2006 da trentuno commissioni straordinarie che hanno amministrato altrettanti comuni (dodici in Campania, dodici in Sicilia, sei in Calabria ed uno nel Lazio) interessati dal provvedimento di scioglimento del consiglio comunale ai sensi dell'art. 143 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267.

I provvedimenti adottati nell'anno 2006 sono stati 10 ed hanno disposto lo scioglimento di quattro consigli comunali in Campania, uno in Calabria e cinque in Sicilia (quattro comuni erano già stati interessati, in precedenza, dallo stesso tipo di provvedimento), a ulteriore conferma che il fenomeno di infiltrazione di tipo mafioso incide ancora profondamente sulle amministrazioni comunali delle regioni del sud.

Per la quasi totalità degli enti locali esaminati nel periodo considerato, la durata del periodo di scioglimento, inizialmente prevista in diciotto mesi, è stata prorogata per ulteriori sei mesi, ai sensi dell'art. 143, comma 5, del decreto legislativo n. 267/2000, tenuto conto della necessità degli organi straordinari di portare a termine l'attività di risanamento.

Dalle relazioni dei commissari emerge una sostanziale omogeneità nella metodologia di lavoro, che assume caratteristiche diverse in relazione alla fase della gestione ed alle aree in cui si sono maggiormente manifestate le criticità.

Precipua finalità delle commissioni è stata quella di realizzare sinergie di comportamento, sia nell'ambito della struttura che all'esterno, volte al recupero di condizioni di legalità e vivibilità del territorio.

L'azione posta in essere è stata indirizzata alla riorganizzazione degli uffici e dell'apparato amministrativo in genere, al fine di garantire il ritorno alla legalità dell'azione amministrativa ed il risanamento economico degli enti nonché al recupero dei rapporti tra amministrazione e cittadinanza, anche attraverso il rafforzamento e lo sviluppo delle relazioni con le locali organizzazioni sociali.

E' stata data piena adesione ai protocolli di legalità proposti dalle prefetture, al fine di fornire un concreto segnale alla locale popolazione della possibilità di gestire la cosa pubblica con criteri di trasparenza ed imparzialità.

Tra le principali iniziative poste in essere dai componenti dell'organo di gestione straordinaria si segnala l'organizzazione di incontri con i rappresentanti delle forze politiche locali e sindacali e delle organizzazioni imprenditoriali, indirizzati all'approfondimento delle problematiche sociali insistenti sul territorio, come peraltro previsto dal decreto ministeriale in data 28 luglio 1995, n. 523.

Sebbene da tali incontri non siano sempre scaturiti risultati apprezzabili nell'immediato, in generale il confronto con la comunità locale si è rivelato utile strumento di condivisione di un possibile programma di azione volto alla ricostruzione del tessuto sociale su nuove basi di legalità e trasparenza.

Per quanto riguarda l'attività di riorganizzazione del personale, emergono forti discrasie nel rapporto percentuale tra la classe demografica degli enti e le risorse umane disponibili.

Infatti, a fronte di comuni con forte esubero di dipendenti vi sono enti locali che, per problemi legati sostanzialmente alla scarsa disponibilità di risorse finanziarie, si trovano in situazione di carenza

di organico tale da non consentire neppure il regolare svolgimento dei servizi.

Per tali comuni si è rivelato di particolare ausilio lo strumento previsto dall'art. 145 del decreto legislativo n. 267/2000, che contempla la possibilità di avvalersi di personale amministrativo e tecnico assegnato in via temporanea in posizione di comando o distacco. Tale istituto di grande utilità, che consente l'affidamento di compiti di particolare rilievo e delicatezza a personale esterno, ha però mostrato i suoi limiti in relazione alla disciplina dei compensi. La normativa vigente nella materia, soprattutto con riferimento agli aspetti retributivi, si è infatti dimostrata inadeguata nei casi in cui l'ente locale ha avuto necessità di avvalersi di figure professionali di alto livello.

Se spesso l'attività di riorganizzazione avviata dalle commissioni straordinarie è stata ostacolata dallo stesso apparato burocratico dell'ente locale, il quale ha favorito il permanere del condizionamento delle locali consorterie o degli amministratori allontanati a seguito del provvedimento di scioglimento, giova segnalare, di contro, che in taluni casi i commissari hanno potuto avvalersi della presenza di personale che ha coraggiosamente collaborato con la gestione straordinaria, animato da un'effettiva volontà di recupero alla legalità della civica azienda.

Molte commissioni, nel predisporre il regolamento di organizzazione degli uffici, hanno ritenuto di costituire strutture di diretta collaborazione alle quali è stata attribuita, ai sensi dell'art. 90 comma 3 T.U.O.E.L., una retribuzione differenziata anche al fine di sottolineare la rilevanza delle attività svolte dal personale più coinvolto in attività di supporto.

Di rilevante importanza le nomine dei nuclei di valutazione e l'istituzione dei servizi di gestione del controllo interno. Nella maggior parte dei comuni commissariati, al fine di rendere operative le procedure di valutazione dell'attività dei dirigenti, sono stati definiti gli obiettivi generali di amministrazione, gli obiettivi gestionali strategici, le modalità di conseguimento dei risultati.

Gli organi straordinari hanno dato particolare impulso alla riorganizzazione degli uffici preposti alla riscossione dei tributi al fine di contrastare il rilevante fenomeno di evasione ed elusione delle imposte comunali.

Il disordine organizzativo e la scarsa aderenza delle procedure alla normativa di riferimento, riscontrati presso gli enti, non consentivano, infatti, il recupero dei tributi evasi se non ponendo in atto un'intensa attività di rimodulazione degli uffici e dei centri di responsabilità.

Il processo di acquisizione di parametri di funzionalità ed efficienza dei settori competenti, svolto anche attraverso la revisione dei regolamenti di organizzazione degli uffici e delle imposte locali, ha consentito la corretta attivazione del prelievo fiscale e tariffario. L'aggiornamento e l'emissione dei ruoli, oltre ad assicurare la riaffermazione del rispetto delle regole, ha permesso agli organi di gestione straordinaria (come evidenziato nei grafici allegati) di reperire le risorse finanziarie destinate ad assicurare l'erogazione dei servizi pubblici essenziali e di predisporre una concreta programmazione degli investimenti.

Alcuni comuni interessati dal provvedimento di rigore hanno affidato il servizio di gestione dei tributi a società esterne o a capitale misto pubblico sia per la fase dell'accertamento, sia per la fase della riscossione. Tale scelta organizzativa non sempre, però, è risultata

proficua, atteso che alcune società esterne si sono rivelate inadempienti ed hanno dato luogo a problematiche di natura contenziosa. In alcuni casi si è provveduto ad una rimodulazione dei contratti sottoscritti dalle amministrazioni elettive che spesso prevedevano condizioni fortemente sbilanciate a favore delle società affidatarie.

L'azione di contrasto alle infiltrazioni ed al condizionamento di tipo mafioso negli enti locali e l'attività di ripristino della legalità è stata particolarmente impegnativa nel settore degli appalti delle opere pubbliche e dei servizi.

Gli interventi effettuati dagli organi di gestione straordinaria in tale ambito, si sono orientati alla revisione delle procedure che presentavano profili di illegittimità o illiceità. Sono state realizzate, di conseguenza, iniziative volte ad assicurare un'attività trasparente, che potesse garantire l'espletamento dei procedimenti nel delicato settore degli appalti improntato a criteri di legalità, anche dopo l'insediamento dei nuovi organi elettivi.

In particolare si è reso necessario intervenire sul perverso meccanismo del continuo ricorso alle procedure d'urgenza, riconducendolo all'alveo naturale delle ipotesi eccezionali previste dalla normativa vigente, quali i gravi motivi di ordine e sicurezza pubblica e i rischi di natura igienico-sanitaria.

Pertanto, sono state poste in essere tutte le attività necessarie a rendere effettivo lo scrupoloso rispetto delle norme vigenti in materia di appalti e di subappalti e l'applicazione delle direttive emanate dall'Autorità Nazionale di Vigilanza sui LL.PP., attraverso il ricorso alle procedure di evidenza pubblica.

Laddove possibile, sono stati emessi provvedimenti in autotutela volti a rimuovere gli atti adottati dalle amministrazioni

interessate dai decreti di scioglimento che presentavano profili di illegittimità. In alcuni casi, in presenza delle condizioni previste dall'art. 144 del T.U.O.E.L., le commissioni straordinarie hanno adottato d'autorità, previa attivazione del collegio ispettivo, revoche e rescissioni di contratti già conclusi.

Di chiara visibilità sono stati gli interventi posti in essere dalle Amministrazioni straordinarie volti al miglioramento delle infrastrutture.

Sono state iniziate, infatti, e in alcuni casi portate a compimento, importanti opere di ammodernamento della rete stradale, di risanamento della rete fognaria, di potenziamento degli impianti di depurazione.

Particolare attenzione è stata rivolta, specialmente nei comuni della Sicilia, alla gestione delle risorse idriche. Sono stati disposti, infatti, da un lato, interventi di manutenzione straordinaria della rete, volti a contenere l'ingente spreco di acqua destinata al consumo umano determinato dalla vetustà delle condotte, dall'altro, sono state individuate nuove fonti di approvvigionamento, attraverso l'indizione di gare di appalto per la fornitura di impianti di potabilizzazione al fine di rendere conformi ai parametri di qualità previsti dalla normativa vigente alcune sorgenti mai utilizzate o dismesse.

Alcuni organi di gestione straordinaria, nell'ottica di fornire corrette linee guida per il futuro sviluppo del territorio, hanno dato impulso a studi di carattere geologico sia al fine di razionalizzare gli interventi, sia al fine di porre le premesse per la prevenzione del rischio idro-geologico.

Significativa l'azione delle commissioni straordinarie anche nel settore urbanistico.

In tale ambito, in molti Comuni è stata deliberata l'adozione dei piani territoriali ed urbanistici.

Nella stessa materia sono stati adottati provvedimenti in autotutela, avviate le procedure per l'annullamento di lottizzazioni abusive o per le quali non esisteva la previsione di adeguate opere di urbanizzazione.

Particolarmente complessa è stata la lotta all'abusivismo edilizio, settore nel quale i numerosi interventi effettuati, tutti finalizzati ad intraprendere procedure di riordino del settore, potranno certamente determinare un effettivo miglioramento della gestione del territorio se le amministrazioni elettive continueranno ad operare in aderenza ai principi delineati.

Di rilevante impatto socio-culturale le iniziative della Commissione volte al recupero del patrimonio comunale e dei fabbricati di interesse storico.

Queste, inoltre, in molti casi sono riuscite a portare a compimento procedure conseguenti alla confisca dei beni appartenenti alle criminalità organizzata che, seppure risultavano avviate, non erano state perfezionate. La concreta destinazione a fini sociali dei beni oggetto di confisca, oltre che costituire un segnale del cambiamento in atto, ha l'intento di radicare il convincimento che il rispetto dei principi di legalità e certezza delle regole, può sortire effetti tangibili per la collettività.

Importante anche l'azione di recupero della legalità nella materia dell'edilizia residenziale pubblica. In quasi tutti i comuni interessati dai provvedimenti di rigore le case popolari, infatti, risultavano occupate "sine titolo".

Al fine di ricondurre nell'alveo della legalità l'utilizzo dei predetti immobili, è stato necessario attivare le procedure di sgombero delle abitazioni occupate illegittimamente, per assegnarle agli aventi diritto.

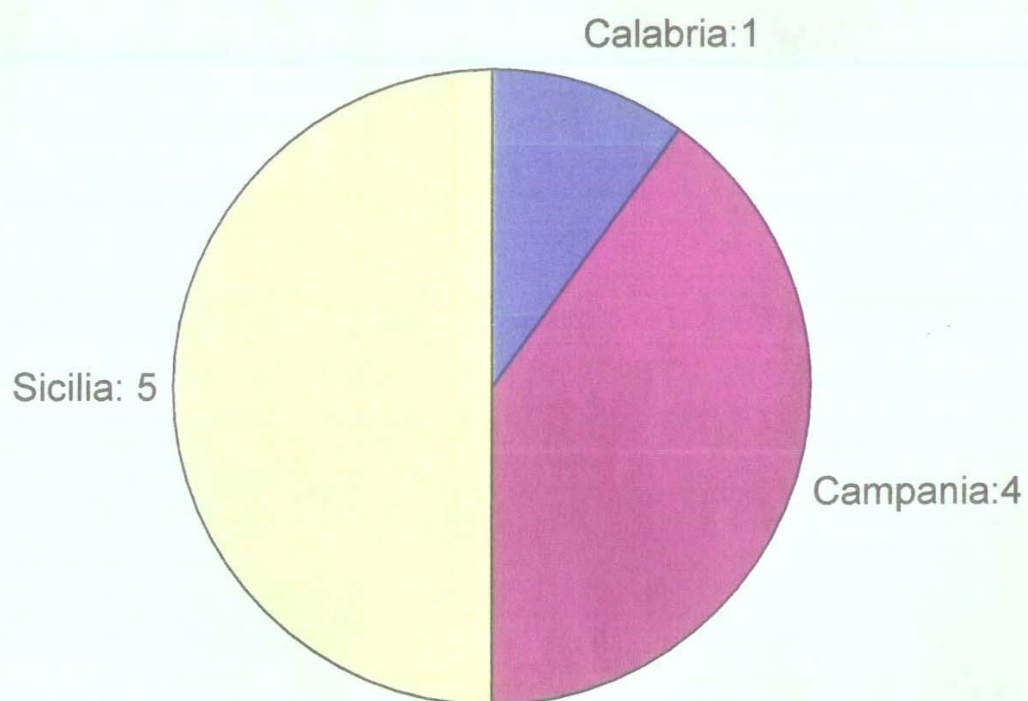
Non può non essere menzionata la problematica della raccolta e dello smaltimento dei rifiuti solidi urbani e la crescente emergenza che ha riguardato tutto il territorio campano ed ha imposto alle Commissioni straordinarie l'individuazione di strumenti operativi e finanziari necessari a fissare le premesse per l'avvio della raccolta differenziata nelle percentuali minime richieste dalla normativa vigente e, al tempo stesso, la definizione di politiche di smaltimento, d'intesa con il consorzio territorialmente competente nonché, in prospettiva, il passaggio dal regime tributario al regime tariffario entro gennaio 2008. Sono state, pertanto, attivate le procedure amministrative necessarie per l'avvio del ciclo integrato dei rifiuti.

Molte commissioni straordinarie, al fine di garantire un'adeguata difesa degli interessi degli Enti, hanno affrontato le questioni relative al contenzioso pendente procedendo, laddove possibile, ad accordi transattivi od alla esecuzione delle sentenze passate in giudicato, per preservare i comuni da inutili aggravii di spese determinati dalle conseguenti procedure di esecuzione forzata.

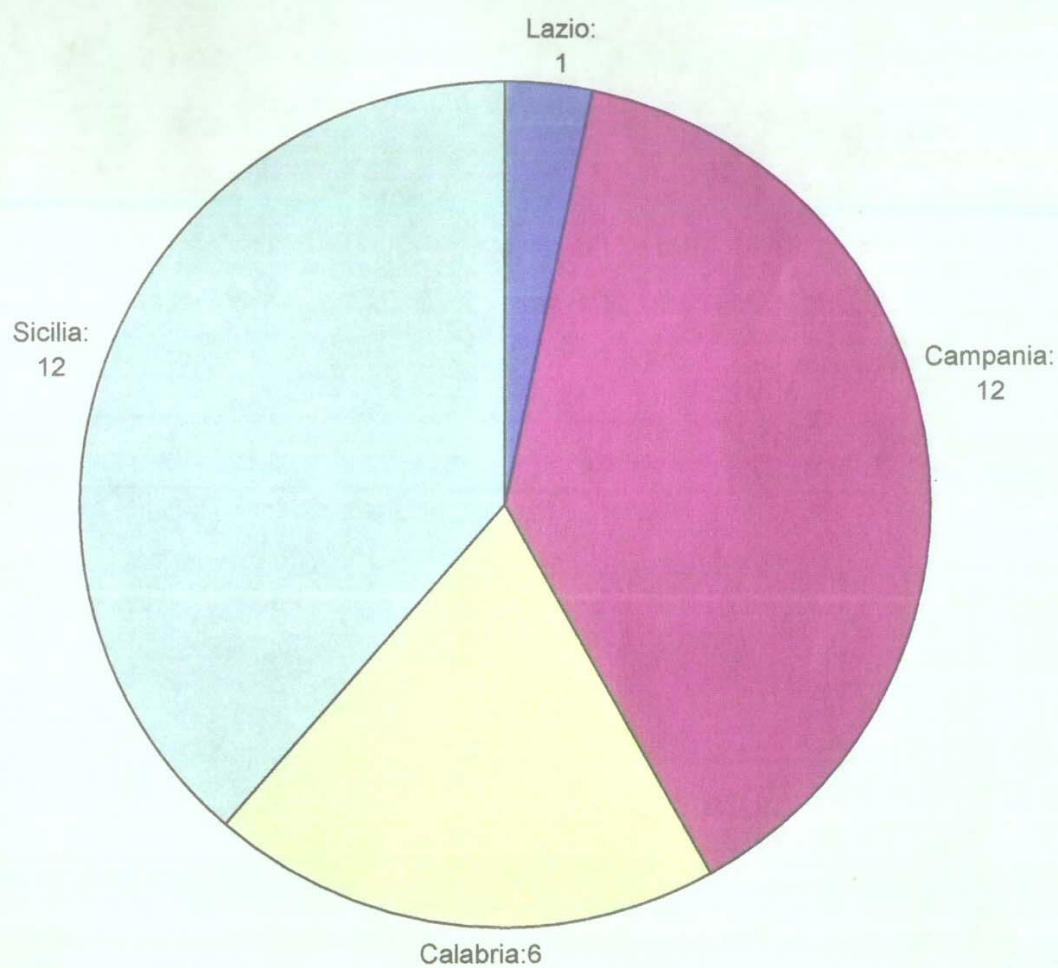
Benché non siano soggette alla relazione prevista dall'art. 146, comma 2, T.U.O.E.L. si segnala che è proseguita l'attività della commissione straordinaria della ASL di Pomigliano d'Arco (NA), prima azienda sanitaria ad essere interessata dal provvedimento di rigore previsto dall'art. 146, comma 1, del decreto legislativo 267/2000 e che, sulla base del provvedimento di scioglimento adottato il 28 aprile 2006 su proposta del prefetto di Reggio

Calabria, un'altra Commissione Straordinaria si è insediata presso la
ASL n. 9 di Locri.

**Comuni in cui le gestioni straordinarie
hanno avuto inizio nel 2006.**



Comuni che sono stati gestiti da commissioni straordinarie, ai sensi dell'art. 144 del decreto legislativo n. 267/2000, nell'anno 2006 o parte di esso.



PAGINA BIANCA