



CONSIGLIO REGIONALE DEL VENETO

Ufficio difensore civico Regione Veneto

U del 06/02/2012 Prot.: 0000204 Titolario 1.10.7.3

CRV UFDICIRV spc-SUDC

referente dell'istruttoria: Avv. Simonetta Vascellari
tel. 041.23834210

Allegati
Via fax

COMUNE DI BORSO DEL GRAPPA - TV		
Art. 4 L. 241/90: <input checked="" type="checkbox"/> trasmessa per l'iscrizione		
SIND. <input checked="" type="checkbox"/>	ASS. <input type="checkbox"/>	SEGR. <input checked="" type="checkbox"/>
-6 FEB. 2012		PROT. N. 1067
ECON. FINANZ.	LAV. PUBBLICI	SEGRETARIA
SERV. SCOLASTICI	SERV. SOCIALI	UFF. DEMOGRAFICI
URBANISTICA	VIGILANZA	
62	IL SEGRETARIO	

Egr. Sig. Commissario Straordinario
del Comune di Borso del Grappa
D.ssa Paola De Palma
Piazza Guglielmo Marconi, 10
31030 Borso del Grappa (TV)
Fax 0423.542273

e, p.c.

S.E. Sig. Ministro dell'Interno
D.ssa Anna Maria Cancellieri
Piazza del Viminale 1
00184 Roma

S.E. Sig. Prefetto di Treviso
Dr. Aldo Adinolfi
Piazza dei Signori, 22
31100 Treviso

Consigliere Comunale
Signor Flavio Dall'Agnol
Via Don Giovanni Guerra, 41
31030 Borso del Grappa (TV)
Fax 0423.914707

OGGETTO: Istanza n. 46/2012 – Richiesta parere sulla regolarità amministrativa del provvedimento assunto dal Commissario Straordinario De Palma, deliberazione n. 22

Via Brenta Vecchia n. 8 – 30175 VENEZIA-MESTRE – tel. 0412383400-01 – fax 0415042372

NUMERO VERDE 800-294000

E_MAIL: difciv@consiglio.regione.veneto.it

www.difensorecivico.veneto.it

del 10.10.2011 - Adozione del Piano di Assetto del Territorio del Comune di Borso del Grappa – Richiesta chiarimenti - Parere.

Intervento del Difensore Civico regionale ex art. 16 legge 15 maggio 1997, n. 127 e ex artt. 7, 8 e 9 della legge regionale giugno 1988, n. 28.

Con riferimento all'esposto sovradistinto, di cui si rimette copia per comodità d'immediata ricognizione, la scrivente Autorità Garante nel richiedere gli utili e cortesi parametri di valutazione del caso espone, in base alla documentazione acquisita agli atti, le considerazioni logico-giuridiche a fondamento della ritenuta legittimità del provvedimento di strumentazione urbanistica in esame adottato dal Commissario Straordinario del Comune di Borso del Grappa.

In particolare, premesso che il Consiglio Comunale è stato sciolto *“per effetto delle dimissioni contestuali della maggioranza numerica dei Consiglieri protocollate in data 18.03.2011”* e, per quanto riferito dall'esponente, *“...anche e soprattutto per ragioni che attengono al P.A.T. ”* e che il Commissario Straordinario, su proposta del Prefetto di Treviso, è stato nominato con decreto del Presidente della Repubblica del 5 maggio 2011, l'esponente ha sollevato *“dubbi sulla legittimità dell'operato del Comune”* in ordine al citato provvedimento di adozione del P.A.T. deliberato dal Commissario prefettizio.

Più precisamente l'esponente ritiene che, essendo stato nominato il Commissario prefettizio *“per la provvisoria gestione del comune suddetto fino all'insediamento degli organi ordinari, a norma di legge”*, dal concetto stesso di provvisorietà (*“provvisoria gestione”*) ascritto alla funzione commissariale gestoria del comune quale *“condizione non definitiva, non duratura, non stabile”* deriva sostanzialmente che *“Il Commissario deve avere ogni potere in ordine alla amministrazione “ordinaria” (funzionamento quotidiano della macchina comunale) e alla “gestione” degli “imprevisti”, delle situazioni di “pericolo”, di “necessità” e di “forza maggiore”*.

Ciò posto, lo stesso esponente sostiene, diversamente, che *"la adozione di un P.A.T. è provvedimento di alta amministrazione, contiene aspetti squisitamente politici, è strumento che determina effetti duraturi e non provvisori nel lungo periodo sul territorio, sui diritti e sulle condizioni di vita di una popolazione. Non è sicuramente "provvisoria gestione del comune". E' un atto di programmazione e pianificazione. L'urgenza eventualmente è politica, non concreta e contingente"*.

"Va da sé", aggiunge l'ex Consigliere Comunale, "che l'operato di un "funzionario" che si pone come "garante" o addirittura "esecutore" di "scelte politiche" (scelte rimaste prive di responsabile politico e legittimazione democratica), fa sorgere seri e circostanziati dubbi di legittimità e regolarità amministrativa".

Orbene, attesi i prospettati rilievi dell'esponente in ordine alle funzioni commissariali in questione, si fa presente che con Circolare del Ministero dell'Interno 7 giugno 1990, n. 17102/127/1 – Uff. 3°, avente ad oggetto *"Nuovo ordinamento delle autonomie locali"*, è stato espressamente previsto che *"per quanto riguarda i poteri del commissario le nuove disposizioni si limitano a riconoscere un ampio potere discrezionale dell'autorità decidente"* (pg. 61).

L'originario art. 39 della legge 8 giugno 1990, n. 142 (cui si riferisce la circolare), ha trovato parziale riallocazione nell'articolo 141 del Dlgs. 18 agosto 2000, n. 267, che ha sostituito la precedente normativa.

Nel caso di specie l'autorità decidente è rappresentata dal Presidente della Repubblica che, con proprio decreto del 5 maggio 2001, ha disposto da un lato lo scioglimento del Consiglio Comunale di Borso del Grappa (art. 1) per le ragioni esposte in premessa e, d'altro lato, che *"La dottoressa Paola de Palma è nominata commissario straordinario per la provvisoria gestione del comune suddetto fino all'insediamento degli organi ordinari, a norma di legge. Al predetto commissario sono conferiti i poteri spettanti al consiglio comunale, alla giunta ed al sindaco"* (art. 2).

Ciò posto, a parere della scrivente Autorità Garante il contenuto sostanziale del decreto in esame va letto alla luce della sopracitata Circolare ministeriale ed in

tale ottica logico-giuridica il dispositivo in questione non può che risultare quale piena espressione dell' "ampio potere discrezionale dell'autorità decidente" coincidente, nel caso di cui trattasi, con il Presidente della Repubblica.

Con riferimento specifico al concetto di "provvisoria gestione del comune" cui si riferisce il primo comma dell'articolo 2 del decreto, la scrivente ritiene che l'avverbio "provvisoria" non possa che essere espressione dei limiti temporali ascritti alla relativa funzione, considerato che necessariamente l'attività sostitutiva del Commissario Straordinario trova ragione di esistere solo in quanto transitoria, pertanto limitata sotto il profilo della durata temporale anche se non preventivamente definita, al fine di far fronte ad una condizione presupponente di carattere eccezionale prevista *ex lege*, qual'è il caso di scioglimento del Consiglio Comunale in questione.

Diversamente opinando, qualora anche in astratto si prospettasse la previsione di una gestione commissariale "illimitata" nel tempo, si verificherebbe un evidente caso di incostituzionalità del decreto presidenziale, in palese violazione dell'art. 114 e ss. della Costituzione che riconosce pari ordinazione tra enti pubblici territoriali, oltrechè la violazione dell'art. 36 e ss. del Dlgs. 18 agosto 2000, n. 267 (T.U.E.L.).

La gestione commissariale del comune non può, pertanto, che essere esclusivamente e necessariamente "provvisoria", quindi limitata temporalmente "fino all'insediamento degli organi ordinari, a norma di legge", come appunto precisato dal Presidente della Repubblica nello stesso primo comma, dell'articolo 2, del decreto 5 maggio 2011.

D'altra parte, nel caso di specie, non ha ragione di esistere la distinzione tra poteri di "ordinaria" o "alta amministrazione" in capo al Commissario Straordinario, considerato che anche alla luce della citata circolare ministeriale l'autorità decidente, in modo univoco e pertanto scevro da dubbi interpretativi, ha disposto che "Al predetto commissario sono conferiti i poteri spettanti al consiglio comunale, alla giunta ed al sindaco", senza distinguere tra ambito ordinario o straordinario di detti poteri.

In concreto ciò significa che l'espressione citata, di cui al secondo comma dell'articolo 2 del decreto presidenziale, deve essere intesa senz'ombra di dubbio nel senso della più ampia latitudine perché, diversamente, una previsione limitativa dei poteri commissariali doveva necessariamente risultare (anche per i destinatari del provvedimento) in modo inequivoco ed espresso, in ragione dell'elevato valore istituzionale e normativo ascrivito alla funzione commissariale che ha come presupposto giuridico quello dell'eccezionalità dell'intervento previsto *ex lege*.

D'altra parte, considerato quanto sopra esposto e motivato in merito alla valenza dell'intervento commissariale con particolare riferimento al caso di specie, è appena il caso di evidenziare che una limitazione espressa dei poteri dell'organo consiliare in termini di adozione di atti di "ordinaria amministrazione" sussiste nella fattispecie legale prevista ai sensi del comma 5, dell'art. 38, del Dlgs. 18 agosto 2000, n. 267, in base alla quale *"I consiglieri durano in carica sino all'elezione dei nuovi, limitandosi, dopo la pubblicazione del decreto di indizione dei comizi elettorali, ad adottare gli atti urgenti e improrogabili"*.

Ma tale previsione, prospettante l'erosione dei poteri discrezionali in capo ad organi in scadenza, attiene, evidentemente, a una fattispecie diversa e non sovrapponibile rispetto a quella in esame.

Concludendo, a supporto della tesi sostenuta dalla scrivente nel presente parere in ordine alla legittimità del riconoscimento dell' "ampiezza" dei poteri del Commissario Straordinario, in generale e quindi anche a prescindere dal caso di specie, si richiama il dispositivo del Consiglio di Stato, sezione V, contenuto nella decisione 29 novembre 2004, n. 7749.

Nella parte motivazionale della citata decisione in termini di "diritto" si legge che: *"Il commissario straordinario (e la commissione straordinaria nei casi di scioglimento dei consigli comunali conseguente a fenomeni di infiltrazione e condizionamenti mafiosi) è l'organo straordinario chiamato a reggere il Comune dopo lo scioglimento del consiglio comunale, in sostituzione degli organi ordinari, che adotta tutti i provvedimenti di competenza degli organi di governo dell'ente fino alla ricostituzione degli organi elettivi (salvo eventuali limitazioni dettate, caso per caso, dal provvedimento di nomina: C.G.A., 2.5.2001, n. 290)*.

Il commissario prefettizio, invece, è l'organo, anch'esso straordinario, che il Prefetto, per motivi di grave e urgente necessità, nomina per la provvisoria amministrazione dell'ente e per un periodo comunque non superiore a novanta giorni,

Via Brenta Vecchia n. 8 - 30175 VENEZIA-MESTRE - tel. 0412383400-01 - fax 0415042372

5

NUMERO VERDE 800-294000

E-MAIL : difeivi@consiglio.regione.veneto.it

www.difensorecivico.veneto.it

Quindi, tornando all'esame del caso di specie, qualora il Presidente della Repubblica avesse inteso prevedere una limitazione dei poteri e delle funzioni del Commissario Straordinario, avrebbe dovuto individuarla espressamente nel decreto di cui trattasi.

Ciò posto, la scrivente Autorità Garante resta a disposizione per qualsiasi eventuale ulteriore chiarimento della prospettata interpretazione del caso.

Con osservanza.

IL DIFENSORE CIVICO

Dott. Roberto Pellegrini



NB: Si fa seguito che la richiesta di intervento alla Difesa civica regionale non interrompe eventuali termini per presentare ricorso alle competenti Autorità amministrative e giurisdizionali. Ai sensi dell'art. 13 del D.Lgs. 30 giugno 2003, n. 196, si informa che i dati personali acquisiti saranno raccolti presso l'Ufficio del Difensore civico regionale e potranno essere comunicati unicamente ad altre Amministrazioni pubbliche per l'espletamento delle finalità istituzionali individuate con legge. L'interessato gode dei diritti di cui all'art. 7 del D.Lgs. 30 giugno 2003n. 196 al quale si rinvia.

ISTANZE VASCELLARI

Ist. 46/2012 – Ex Cons. Com. Flavio D'Agnol
intervento ex
artt 7 e ss. LR 28/1988

Mitt. ti
Dall' Agnol Flavio Domenico
Via Don Giovanni Guerra, 41
31030 Borso del Grappa (TV)
e-mail: borsoviva@email.it
tel. 348.7934479 Fax 0423.914707

Spett. Le
**Difensore Civico
della Regione Veneto**
Via Brenta Vecchia 8
30171-Mestre (VE)

Anticipata via mail 18.12.2011

Borso del Grappa, li 16.12.2011

Oggetto: Richiesta di parere circa provvedimento di adozione Piano di Assetto del Territorio del Comune di Borso del Grappa – Provincia di Treviso – verbale n.22 – 10.10.2011.

Lo scrivente è stato membro del Consiglio Comunale del Comune di Borso del Grappa fino alla decadenza dello stesso Consiglio, avvenuta per effetto delle dimissioni contestuali della maggioranza numerica dei Consiglieri protocollate in data 18.03.2011.

Con il verificarsi della "ipotesi dissolutiva dell'organo elettivo", il Prefetto di Treviso, proponeva lo scioglimento del Consiglio, nominando Commissario per la "provvisoria gestione del comune" la dott. Paola De Palma.

Con decreto del Presidente della Repubblica del 5.5.2011, il Consiglio Comunale di Borso del Grappa veniva sciolto e nominato "Commissario Straordinario per la provvisoria gestione del Comune suddetto, fino all'insediamento degli organi ordinari a norma di legge", la predetta dott. De Palma.

Recita il decreto in parola: "Al predetto Commissario sono conferiti i poteri spettanti al Consiglio Comunale, alla Giunta ed al Sindaco".

In data 10.10.2011 il Commissario deliberava di "Adottare, ai sensi e per gli effetti della Legge Regionale 23 aprile 2004, n.11, il Piano di Assetto del Territorio Comunale (P.A.T.)", col parere favorevole in ordine alla regolarità tecnica del funzionario-responsabile di servizio.

Lo scrivente nutre forti e radicati dubbi sulla legittimità dell'operato del Comune di Borso, in ordine a tale provvedimento e **chiede nell'interesse esclusivo della cittadinanza e del territorio**, che l'ill.mo Difensore Civico Regionale valuti se l'iniziativa del Commissario Straordinario sia legittima e opportuna.

Premessa.

La dott.ssa De Palma è nominata Commissario Straordinario per la "provvisoria gestione del Comune".

All'aggettivo "provvisoria" è possibile attribuire un duplice ordine di significati: 'provvisoria' sta innanzitutto per condizione non definitiva, non duratura, non stabile. Ma anche gli organi elettivi e democratici sono formati e restano in carica per un tempo limitato, in via 'provvisoria', appunto. Eppure non hanno la "gestione provvisoria". Essi, potendo spendere un consenso popolare e democratico, esercitano funzioni di natura politico-amministrativa in modo non 'transeunte' e non

'provvisorio'. Essi organi decidono e governano il territorio con provvedimenti suscettibili di creare diritti, assetti stabili di interessi, organizzazioni stabili di persone, cose, risorse.

La "Provvisoria gestione" affidata al Commissario deve voler dire qualcosa di più, ovvero sia che è la gestione, negli eventi che la invocano, nei suoi effetti e nelle sue implicazioni, ad avere un carattere di 'provvisorietà'. Il Commissario deve avere ogni potere in ordine alla amministrazione 'ordinaria' (funzionamento quotidiano della macchina comunale) e alla 'gestione' degli 'imprevisti', delle situazioni di 'pericolo', di 'necessità' e di 'forza maggiore'.

Ciò che esula dalle condizioni sopra indicate rappresenta una sfera che non appartiene come prerogativa al Commissario, nominato e non eletto dai cittadini, 'provvisorio', 'straordinario'.

Ebbene la adozione di un P.A.T. è provvedimento di alta amministrazione, contiene aspetti squisitamente politici, è strumento che determina effetti duraturi e non provvisori nel lungo periodo sul territorio, sui diritti e sulle condizioni di vita di una popolazione. Non è sicuramente "provvisoria gestione del comune".

Nel caso specifico l'adozione del P.A.T. non risponde ad esigenze impellenti, all'urgenza di una situazione di bisogno contingente. È un atto di programmazione e pianificazione. L'urgenza eventualmente è politica, non concreta e contingente.

Ma se ciò fosse, significa che il Commissario ha 'incarnato' una esigenza politica, non 'burocratica' in senso stretto. Va da sé che l'operato di un 'funzionario' che si pone come 'garante' o addirittura 'esecutore' di 'scelte politiche' (scelte rimaste prive di responsabile politico e legittimazione democratica), fa sorgere seri e circostanziati dubbi di legittimità e regolarità amministrativa.

• * *

2

Ciò premesso, occorre rappresentare al Difensore Civico, quali siano le condizioni nelle quali è maturata la adozione del P.A.T.

1. Il Consiglio Comunale è stato sciolto anche e soprattutto per ragioni che attengono al P.A.T.. Ragioni dichiarate e manifestate in sede pubblica, in pubbliche assemblee e per iscritto. Nello stesso atto di dimissioni tali ragioni compaiono. Siffatte ragioni non possono essere la causa di una 'approvazione' del P.A.T. per via 'prefettizia'.

Il Commissario non poteva 'irridere' e 'svillaneggiare' un intero Consiglio Comunale, infischiosene delle preoccupazioni e delle opinioni politiche di chi con atto di 'responsabilità' ha sfiduciato l'Amministrazione in carica.

Il Commissario non ha tenuto conto del fatto che la 'minoranza' del Consiglio Comunale, da sola, e a maggior ragione unita a chi della 'compagine di governo' ha dissentito, rappresentava la gran parte della popolazione di Borso del Grappa. La minoranza in Consiglio, in altre parole, era maggioranza nel paese. Se questo può non essere argomento per svilire le scelte di una 'amministrazione in carica' che in virtù di un principio 'maggioritario' prevale sulle altre liste concorrenti, è altrettanto vero che non possono essere 'ratificate' scelte di una 'amministrazione' che non rappresenta né la maggioranza nel paese, né la maggioranza in consiglio.

2. Segue. Il p.a.t. non è stato deciso in Consiglio Comunale, non è il frutto di una discussione politica. La 'carta delle trasformabilità' ad esempio è il risultato di valutazioni fatte da pochi singoli (un assessore), non dagli organi deputati a presentarlo, ad adottarlo e ad approvarlo. Un conto è supplire ad una volontà già espressa del Consiglio Comunale, che non ha avuto attuazione, per diversi motivi. Altra questione è assumere decisioni, mai elaborate, discusse, approvate prima.

3. **L'inizio del procedimento per la adozione del P.A.T. risale al 2006.** Da ciò deriva che a) il P.A.T. è vecchio nei presupposti e nella impostazione. b) bisognava 'aggiornarne' la valenza politica, ovvero 'riprendere' il contatto con la cittadinanza e con i 'portatori di interessi', associazioni, enti, etc.. c) non c'è urgenza di approvazione. d) il P.A.T. è stato concepito più di quattro anni fa, sulla base di esigenze e prospettive datate, non al passo con la situazione economica e sociale. d) se fosse stato così urgente e 'improcrastinabile' vi sarebbe stata la nomina di un 'Commissario' ad acta, imposto per la sua adozione, ben prima della caduta della amministrazione e forse già al tempo della amministrazione precedente. Se ciò non è avvenuto, questo significa che l'atto è squisitamente politico e spetta ad una Amministrazione eletta, non ad un funzionario, per quanto competente e preparato. e) La testimonianza che i presupposti sono diversi è offerta dalla cospicua presenza di aree edificabili non utilizzate assegnate dal P.R.G vigente, (circa 95.000 mq dedicati ad aree produttivo/artigianali e una quantità stimata ad uso residenziale di quasi 175.000 mq), alla mancanza di richieste di 'permessi di costruire', dalla modesta risposta che ha avuto il 'piano casa' a tutto il 2011. f) Chi si assume i costi di rettifica di scelte operate dal Commissario? Chi si assume i costi di ricorsi e impugnazioni derivanti dalla adozione 'prefettizia' del P.a.t.? Chi si assume la responsabilità politica di scelte sbagliate o non condivise dalla maggioranza dei cittadini? E' ragionevole pensare che solo una Amministrazione eletta può assumere il rischio 'politico' di siffatte evenienze. Non un funzionario, non un tecnico.

4. **Assoluta incongruenza con altri provvedimenti presi dal Commissario Straordinario.** In materia di contratto di appalto per 'mensa scolastica' il Commissario rilevava che lo stesso non avrebbe provveduto a indire nuova gara, ma avrebbe semplicemente prorogato il contratto attuale, in attesa che la nuova Amministrazione fosse insediata. (delibera di G.C. n. 53 del 27-06-2011). Adduceva il motivo che la scelta di indire una gara avrebbe un contenuto propriamente politico che non gli compete. Ebbene, si astiene per la mensa scolastica e si 'accapiglia' per un PAT? Quale coerenza amministrativa?

Tutto ciò premesso, considerata la carenza di verdetti e di opinioni autorevoli, l'esponente, nell'esclusivo interesse della cittadinanza e del territorio, chiede che l'ill.mo Difensore Civico Regionale esprima parere circostanziato e motivato sul caso sottoposto.

Con osservanza

F.to Dall'Agnol Flavio.

Si Allega:

- Lettera inoltrata dai 10 Consiglieri Comunali dimissionari al Commissario in data 29.06.2011;
- Delibera di G.C. n°. 53 del 27.06.2011 (servizio mensa scolastica);
- Risposta del Commissario De Palma ai 10 consiglieri dimissionari 17.08.2011.
- Risposta alla lettera del Commissario da parte dei 10 Consiglieri Comunali dimissionari inviata all'attenzione del Commissario in data 16.09.2011;
- Lettera inoltrata dall'ex capogruppo Dall'Agnol al Commissario in data 27.09.2011;

- Richiesta O.d.G. Provincia di Treviso richiesta sottoscritta dai capogruppo Consiglieri Provinciali. **Data presentazione: 14/12/2011 Numero di Protocollo: 130190/2011** Oggetto: Si chiede la sospensione di ogni attività con specifico riferimento al P.A.T. di Borso del Grappa, in attesa del rinnovo del Consiglio Comunale e dei suoi organi elettivi. Hanno presentato e sottoscritto Fiorenzo Silvestri (gruppo UDC primo firmatario), Giorgio Granello della Lega Nord Liga Veneta, Roberto Fava del PDL, Floriana Casellato del PD, Gianluca Maschera Di Pietro Italia dei Valori, tutti capogruppo in Consiglio Provinciale. In una unità di vedute, si è aggiunto Marco Zabotti (consigliere UDC). Hanno anticipato di vedere con favore siffatta iniziativa anche altri Consiglieri Provinciali.