

10.9. ATTIVITA' ESTRATTIVE

Nella materia delle attività estrattive l'intervento del Difensore civico si è collegato spesso alla soluzione di problematiche riguardanti l'uso civico.

In effetti accade di frequente che le cave insistano su terreni gravati dall'uso civico, per cui l'autorizzazione all'attività estrattiva è subordinata al cambio di destinazione dei terreni.

Succede poi che il termine assegnato alla Giunta regionale per il perfezionamento dell'atto di cessione delle terre civiche (dal Comune al privato) non può essere rispettato perchè esso presuppone l'acquisizione di vari pareri e nulla-osta, tra i quali figura quello di competenza del Comitato Tecnico Regionale, di cui alla L.R. n. 54/88.

10.9.1. Una concessione su terre civiche non sdemanializzate

Le lamentele di alcuni cittadini - danneggiati dall'inquinamento (da polvere) prodotto dalla presenza di una vicina cava - hanno costituito l'occasione per il Difensore civico di intervenire su un'intricata vicenda di autorizzazione all'apertura della relativa attività estrattiva.

Infatti detta attività veniva condotta, da molti anni, su terreni gravati su uso civico, per i quali non era stato perfezionato il procedimento volto al cambio di destinazione d'uso; procedimento di per sé articolato e farraginoso, che aveva subito notevoli rallentamenti in sede regionale, per cui l'attività estrattiva veniva di fatto condotta sulla base di un'autorizzazione provvisoria - rilasciata dal Comune nel 1991 - fino al conseguimento del mutamento di destinazione d'uso.

Mutamento che è stato assentito dalla Giunta regionale solo alla fine del 1997, e che, a tutt'oggi, non risulta ancora perfezionato con la stipula dell'atto finale di cessione delle terre civiche.

L'intervento dello scrivente è consistito non solo nel far rilevare l'evidente anomalia dell'autorizzazione provvisoria concessa dall'Amministrazione comunale - priva del presupposto essenziale del cambio di destinazione d'uso delle terre civiche - e per sollecitare la conclusione dell'iter procedimentale nelle competenti sedi regionali, ma anche per comporre una lunga controversia tra la Società cavatrice e il Comune, circa il pagamento degli oneri arretrati, collegati all'esercizio effettivo dell'attività estrattiva.

Infatti, un accordo tra le parti - che si sta avviando a positivo esito - avrebbe altresì consentito la realizzazione, in tempi brevi, delle opere di sistemazione e di depolverizzazione della stradina comunale che, con il transito degli automezzi della predetta Società, era la fonte più immediata dell'inquinamento ambientale.

10.10. CACCIA

Gli interventi richiesti nel campo dell'attività venatoria sono quantitativamente limitati, ma tutti caratterizzati da situazioni assai complesse e cariche di un elevato e diffuso tasso di litigiosità e di tensione (sia all'interno del mondo dei cacciatori che nei loro rapporti con gli organismi di gestione dell'attività venatoria e con le Amministrazioni preposte alla programmazione, al rilascio di autorizzazioni e al controllo).

La conflittualità ha poi trovato terreno fertile per svilupparsi in presenza di una normativa regionale (e di una regolamentazione a livello provinciale) apparsa in più punti alquanto carente e confusa, che ha finito per determinare un vasto contenzioso nelle vie giurisdizionali.

A ciò vanno aggiunte le incertezze interpretative che gravitano su talune norme fondamentali contenute nella legge quadro sulla caccia n. 157/92, quale quella concernente il superamento del limite del 30% del territorio regionale destinato a protezione della fauna selvatica (prevista dall'art. 10 comma 3), di cui si è dovuto in più occasioni occupare l'Ufficio.

Sul punto, com'è noto, le associazioni di cacciatori hanno più volte denunciato il fatto che, al momento, il territorio abruzzese è interessato ben oltre il predetto 30% dalla presenza di parchi nazionali e regionali e da ampie zone dove è comunque vietata l'attività venatoria.

L'Ufficio ha fornito il suo contributo collaborativo, richiamando il più recente orientamento giurisprudenziale in materia, in base al quale detta statuizione normativa è indirizzata alle autorità regionali - nell'ambito delle loro competenze a disciplinare la territorialità regionale di interesse locale - ma non possono valere nei confronti degli atti di programmazione dello Stato (con cui si disciplinano le aree protette di interesse nazionale).

Sicché, mentre le leggi istitutive di parchi nazionali non soggiacciono ad alcun limite, viceversa è il legislatore regionale a dover conformare le proprie scelte territoriali al rispetto della quota del 30% di protezione dalla caccia.

In questo senso sembra orientato anche il Governo nazionale che, di recente, ha approvato una legge della Regione Lazio - istitutiva di un parco regionale - solo a seguito di un impegno

formale del Presidente della Giunta regionale a procedere al recupero della parte della superficie vincolata a protezione della fauna eccedente il 30%.

10.10.1. Le Aziende faunistico-venatorie tra incertezze e polemiche

Della precaria situazione delle Aziende faunistico-venatorie il Difensore civico si è dovuto occupare, sia in via generale, sia per alcuni casi particolarmente complessi e delicati.

La questione di più vasto interesse - che lo scrivente ha attivato d'ufficio - riguarda le ravvicinate scadenze delle attuali Aziende FF.VV., le cui autorizzazioni furono a suo tempo prorogate attraverso una normativa transitoria.

Tali proroghe (accompagnate a nuove autorizzazioni) si sono tuttavia attuate senza tener conto che, in molti casi - riguardanti soprattutto il territorio della Provincia dell'Aquila - veniva superato il limite dell'8% del territorio agro-silvo-pastorale, posto dall'art. 34 della L.R. 30/94.

Il Difensore civico ha avvertito la necessità di richiamare l'attenzione dei competenti Uffici per la caccia della Regione e della Provincia sull'urgenza di predisporre e approvare criteri selettivi e

obiettivi per i rinnovi delle autorizzazioni in scadenza, in modo da ricondurre le aree soggette a caccia controllata al rispetto del limite fissato dalla norma regionale (come tale, non derogabile dalle Amministrazioni provinciali).

10.10.2. Una A.F.V. gestisce per quasi dieci anni un vasto territorio mai concesso

E' la singolare storia di un'Azienda faunistico-venatoria che, nel 1991, ottiene dalla Provincia l'autorizzazione per gestire la caccia controllata, in gran parte su terreni demaniali (gravati da uso civico) e, in minor parte, su terreni di privati.

L'esposto di un Comitato degli utenti di uso civico del Comune interessato ha indotto il Difensore civico ad esaminare a fondo una vicenda estremamente intricata, nella quale si erano già innestati (da alcuni anni) una serie di contenziosi, sia amministrativi sia presso le Giurisdizioni speciali sugli usi civici.

Il lavoro dell'Ufficio è consistito in una difficoltosa ricostruzione del processo autorizzatorio, ma anche in un'opera difficilissima di mediazione e di componimento di una controversia che, in molti momenti, ha assunto toni fortemente polemici e di vero scontro tra diverse posizioni all'interno della collettività locale.

Di qui una lunghissima serie di incontri con i rappresentanti del Comitato e dell'A.F.V. e due riunioni per un esame congiunto anche con i Dirigenti degli Uffici della Regione e della Provincia.

In effetti è risultato che, fin dall'istituzione, l'Azienda operava su un'area di circa 2.800 ettari, laddove gli atti di concessione (da parte del Comune) e quelli di assenso (da parte dei proprietari di terreni privati) portavano ad una superficie complessiva di circa 1.600 ettari.

Si aggiunga che alcune particelle del demanio comunale non risultavano comprese tra quelle per le quali la Regione aveva autorizzato il mutamento di destinazione e che, nel quantificare il corrispettivo di detto mutamento, la stima dell'UTE era stata erroneamente rapportata ad un calendario venatorio di soli 4 mesi l'anno; è evidente infatti che la presenza dell'Azienda richiede, di per sé, l'esercizio di attività collaterali, che si protraggono per tutto l'arco dell'anno. Lo stesso UTE, d'altronde, rendeva ancor più indecifrabile la sua valutazione, con un'ambigua precisazione secondo la quale l'uso delle terre civiche "non era esclusivo".

Di qui ulteriori profili di complicità, che hanno riguardato la corretta determinazione del canone di concessione dei beni

demaniali e che ha aperto un'ulteriore vertenza del Comitato con l'Assessorato regionale all'agricoltura, su cui il Difensore civico ha svolto i suoi compiti di mediazione e di chiarificazione.

Interveniva poi un provvedimento di sospensione temporanea, da parte della Provincia, dell'attività venatoria in quella zona.

Questi comunque sono solo alcuni degli aspetti più intricati della vicenda, nei cui confronti lo scrivente ha cercato di trovare soluzioni ispirate all'equità e al ristabilimento di punti di equilibrio, che tenessero conto delle distanti posizioni tra le parti e dell'interesse pubblico nell'esercizio dei poteri di autotutela.

Il lavoro di ristabilimento della legalità non è ancora concluso, soprattutto per la presenza di polemiche e di un forte astio personale all'interno del mondo dei cacciatori e dei proprietari dei terreni; ma alcuni concreti risultati sono stati già conseguiti.

A cominciare dal ridimensionamento dell'Azienda (in base alle aree effettivamente concesse, o assistite dal consenso dei proprietari) e all'avvio di una nuova determinazione del canone.

Resta ora il punto più controverso, che attiene alla configurabilità stessa dell'AFV, in relazione alla sua conformazione

territoriale (che non presenta più i caratteri della continuità e della omogeneità delle aree assoggettate)

Sotto quest'ultimo profilo, si è da poco espresso in senso negativo l'Istituto Nazionale della Fauna; da parte sua lo scrivente ha invitato il Dirigente dell'Ufficio caccia della Provincia a sottoporre la questione al parere della Consulta provinciale della caccia, ritenuto necessario ai fini dell'esercizio dei poteri di autotutela.

**10.10.3. Due discussi regolamenti regionali
sull'accorpamento coattivo di terreni per
l'istituzione di Aziende faunistico-venatorie**

La vicenda appena ricordata ha posto all'attenzione il problema della legittimità di due disposizioni regolamentari, che la Regione si è data in tema di "accorpamento coattivo" di terreni da ricomprendere nel perimetro dell'AFV.

La prima è contenuta nell'art. 56 del Regolamento approvato dal Consiglio regionale con atto n. 110/6 del 11.05.1983, laddove si prevede che la Giunta provinciale - su richiesta del concessionario e per accertate ragioni - può disporre l'ampliamento del perimetro dell'A.F.V. attraverso l'inclusione coattiva di terreni, nel limite del 10% dell'intero territorio della concessione, previa

corresponsione di una predeterminata indennità al proprietario del terreno.

Tale norma - sulla quale si appuntano molti dubbi di legittimità, in quanto non rispettosa della riserva di legge contenuta nell'art. 42 della Costituzione - è stata poi superata dalla ridisciplina delle Aziende faunistico-venatorie introdotta dal Regolamento reg.le n. 11 del 10.11.1995, la quale prevede che, ai fini della richiesta di prima autorizzazione, le richieste debbano essere corredate da una "dichiarazione di assenso, redatta nelle forme di legge, di almeno due terzi dei proprietari dei terreni inclusi nell'Azienda" (art. 2).

Quest'ultima norma è stata intesa, da qualche Amministrazione provinciale, come possibilità di includere coattivamente nel perimetro dell'Azienda un ulteriore terzo dei terreni, anche se appartenenti a proprietari che non hanno mai dato il loro assenso e senza neppure la corresponsione dell'indennità già riconosciuta dal (soppresso) Regolamento del 1983.

Sul punto, lo scrivente ha richiamato l'attenzione delle competenti strutture della Regione e delle Province sull'esigenza

che vada affrontata con legge la questione dell'accorpamento coattivo, non soltanto per superare il vincolo della riserva costituzionale dianzi accennato, ma anche al fine di reintrodurre, quantomeno, il diritto all'indennizzo a favore dei proprietari dei terreni inclusi coattivamente; indennizzo che costituisce uno dei presupposti indicati dall'art. 42 Cost. ai fini della posizione di limiti al diritto di proprietà.

10.10.4. Torna a riespandersi un'Azienda faunistico-venatoria erroneamente ridimensionata

E' stato portato all'attenzione del Difensore civico il caso di un'Azienda F.V. alla quale l'Amministrazione provinciale competente aveva ordinato di ridimensionare il proprio territorio, in quanto confinante con una Riserva naturale, ubicata nel territorio di una regione finitima.

La Provincia aveva ritenuto che l'Azienda dovesse lasciare libera una fascia di 1.500 metri dal confine delle Riserva, in analogia a quanto disposto dall'art. 6 del regolamento regionale n. 11/95 per ciò che concerne le distanze da mantenere nei confronti dei confini dei parchi nazionali e regionali.

Il Difensore civico è quindi intervenuto per rilevare che la predetta distanza vale solo per i parchi e per le connesse aree contigue e non anche per le riserve naturali, in quanto la specialità della norma non ne autorizza un'estensione in via analogica.

La Provincia ha quindi provveduto a rideterminare il perimetro dell'A.F.V., con il reinserimento della fascia di territorio a suo tempo esclusa.

10.11. CONTROLLO SOSTITUTIVO SUGLI ATTI DEGLI ENTI**LOCALI (art. 17 comma 45 della legge 127/97)**

L'esercizio del potere sostitutivo ha impegnato l'Ufficio nell'approfondimento di casi particolarmente complessi.

Al di là infatti di fattispecie semplici e ricorrenti (mancata approvazione dei conti consuntivi, rifiuto di convocazione degli organi elettivi, ecc.), spesso le richieste di intervento hanno posto non facili problemi di individuazione dei presupposti - oggettivi e soggettivi - per l'esercizio del potere surrogatorio, per via soprattutto della difficoltà di enucleare un concetto univoco di "atto obbligatorio per legge" (di cui all'art. 17, comma 45 della legge 127/97).

Va detto tuttavia che, nella gran parte dei casi, l'invito a provvedere - supportato da adeguate argomentazioni - ha avuto gli effetti desiderati, rendendo superflua la nomina del commissario "ad acta".

Queste alcune delle problematiche più interessanti.

10.11.1. Contestata la permanenza del commissario "ad acta" per la formazione del PRE, dopo il rinnovo del Consiglio comunale

Il problema è stato sollevato da un consigliere comunale che eccepiva l'illegittimità della permanenza della gestione commissariale del predetto PRE, nel momento in cui il Consiglio comunale si era più volte rinnovato dopo la nomina del Commissario.

Dagli elementi informativi acquisiti dallo stesso Commissario, lo scrivente ha tratto la convinzione che, in effetti, l'iter seguito per l'approvazione dello strumento urbanistico presentava non poche anomalie, rispetto allo schema procedimentale definito dall'art. 11 della L.R. 18/83.

Destava in particolare perplessità il fatto che l'Amministrazione provinciale competente ad approvare il PRE, anziché limitarsi a formulare prescrizioni in senso tecnico (nei cui confronti il Commissario avrebbe potuto esprimere integrale o parziale assenso, ovvero dissenso), avesse più volte riaperto l'iter procedimentale, dettando indicazioni prive di un contenuto puntuale e autosufficiente e imponendo, per ben tre volte, la ripubblicazione del PRE.

Tale forma di prolungato e aggravato contraddittorio - tra soggetti istituzionalmente coinvolti nella formazione dello strumento urbanistico - è perciò apparsa difficilmente inquadrabile nello spirito della richiamata normativa regionale, ponendosi invece in evidente contrasto con l'esigenza di snellimento dei procedimenti amministrativi, sottolineata dalla legge n. 241/90.

Da ciò anche la comprensibile preoccupazione dei componenti il nuovo Consiglio comunale che, giustamente, reclamavano il diritto di partecipare alle scelte urbanistiche del Comune, visto che nei loro confronti non era stata mai condotta alcuna verifica circa l'esistenza di eventuali situazioni di incompatibilità, anche alla luce delle recenti disposizioni recate in materia dall'art. 19 della legge 3 agosto 1999 n. 265 (che, com'è noto, riducono sostanzialmente la sfera delle incompatibilità).

In tal senso lo scrivente ha ritenuto non giustificabili ulteriori decisioni interlocutorie da parte dell'Amministrazione provinciale, che è stata perciò invitata ad esprimersi in via