

innovative delle LL.RR. 11/99 e 26/200 avrebbero carattere facoltativo e non "prescrittivo", lasciando al Comune la facoltà di scegliere la vecchia procedura di approvazione (ex art. 11 della L.R. n. 18/83), anziché quella della successiva disciplina.

6.14.2. L'annullamento delle concessioni edilizie.

Finalmente una norma d'interpretazione

E' giunta opportuna - dopo alcuni interventi del Difensore civico, che aveva richiamato l'esigenza di far chiarezza in via legislativa - una leggina di interpretazione autentica (L.R. 2.12.2000 n. 114) con cui si precisa che tra le funzioni di vigilanza e controllo delle attività urbanistico-edilizie delegate alle Province sono ricomprese anche quelle relative all'annullamento delle concessioni edilizie illegittime, di cui all'art. 27 della legge n. 1150 del 1942.

Per la verità, l'Assessorato regionale competente - sulla base di un parere reso, a stretta maggioranza, dal CRTA - aveva sostenuto, in passato, che tale potere-dovere repressivo doveva considerarsi connesso e strumentale all'esercizio della funzione di

vigilanza e controllo; ma la tesi non aveva convinto il Difensore civico (e poi anche alcune Amministrazioni provinciali, che si rifiutavano di intervenire in materia), trattandosi di un potere di carattere eccezionale ed atipico, che non poteva essere ricondotto alla generica formulazione della delega a livello provinciale, disposta dall'art. 8 della L.R. n. 52/89; se non altro perché quest'ultima norma prevede una sequenza procedimentale che contempla una fase di verifica dell'attività edilizio-urbanistica sul territorio, alla quale fa poi seguito quella (esattamente scandita nei tempi e nelle forme) di eventuali provvedimenti sanzionatori.

A seguito della norma d'interpretazione, l'Ufficio ha indirizzato ai responsabili delle competenti strutture urbanistiche provinciali l'invito ad esaminare varie richieste di annullamento straordinario, che le Amministrazioni provinciali avevano accantonato per asserita incompetenza.

Sta di fatto che, in quasi trent'anni di esperienza regionale, non sembra affatto che lo speciale istituto dell'annullamento ex art. 27 della L. 1150 abbia avuto un concreto momento di attuazione; tanto più che - con qualche variante nei tempi e nei modi - detto

intervento repressivo si colloca in termini di completamento (e non di alternative) rispetto al più generale potere-dovere di autotutela che spetta al Comune, in presenza di concessioni edilizie illegittime.

6.14.3. Sulla durata dei vincoli di P.R.G. preordinati all'espropriazione o di inedificabilità.

E' stata oggetto di attenzione da parte dell'Ufficio la questione dei vincoli posti dal Piano regolatore generale su determinati beni - che comportino l'inedificabilità o la destinazione ad espropriazione - quando, entro i 5 anni successivi, vengano approvati i piani particolareggiati o autorizzati i piani di lottizzazione convenzionati.

Lo scrivente ha ricordato che, in questi casi, i vincoli perdono efficacia, in base all'art.2 comma 1 della legge n. 1187/68; ma ha anche precisato che il venir meno delle restrizioni non comporta l'edificabilità dei suoli privati, bensì l'applicazione della disciplina dettata dall'art. 4 della Legge 10/77 e dall'art. 89 della L.R. 18/83 a tenore della quale sono ammessi esclusivamente gli interventi previsti dall'art.4, ultimo comma, lett. a) e b) della stessa Legge n.

10/77 (interventi di tutela e trasformazione di suoli agricoli, opere di restauro, risanamento ecc...; ristrutturazione edilizia su singole unità immobiliari con destinazione residenziale attuale o che mirino a mutare la funzione dell'unità immobiliare in residenziale da altra funzione).

6.14.4. Accorpamento delle Riserve regionali naturali nei Parchi - Inattuata la legge regionale

Continuano a sopravvivere - nonostante due leggi regionali ne abbiano previsto l'estinzione - alcune Riserve regionali, il cui territorio rientra in quello di Parchi naturali.

La questione è stata sollevata dal Difensore civico presso la competente Direzione territorio e beni ambientali della Giunta regionale, alla quale è stato ricordato che l'art. 21 della L.R. n. 38/96 ha disposto che le Riserve ricadenti nei Parchi vengano accorpate ad essi, pur assicurando il proseguimento di tutte le attività e di tutti i rapporti in essere fino all'entrata in vigore del Piano parco.

E' poi intervenuta una successiva legge regionale (n. 17 del 24.3.99) che ha espressamente disposto l'abrogazione di tutte le leggi istitutive delle predette Riserve.

Nonostante però fosse venuta meno la base normativa per la persistenza in vita delle Riserve, la predetta Direzione continua a ritenere che esse possano ancora operare "in regime di prorogatio", al fine di continuare la gestione fino alla conclusione dei rapporti avviati ed in attesa della sottoscrizione dell'apposito protocollo di intesa tra la Regione e gli Enti Parco (che dovrebbe disciplinare la fase di passaggio dei beni e del personale).

Tesi questa affatto condivisibile, visto che nessuna norma prevede la singolare forma di "prorogatio" di strutture di cui è stata decretata la soppressione e considerato che i rapporti, attivi e passivi, facenti capo alla Riserva transitano automaticamente nella sfera di competenza dell'Ente parco.

D'altronde la prosecuzione delle attività in corso di svolgimento si sostanziano, in genere, nella conclusione di modesti programmi di intervento sul territorio, finanziati dalla Regione; il che non giustifica certo l'ultrattività di organi la cui permanenza in

carica non si concilia neppure con i tempi della c.d. "prorogatio di fatto".

6.14.5. Controversia Comune/Società immobiliare per la realizzazione di un piano di lottizzazione.

Non erano bastate 10 sentenze (di TAR, Consiglio di Stato, Commissario Usi civici, Corte di Appello - Sez. Usi Civici di Roma, Corte Costituzionale) per dirimere un contenzioso che, da più di trenta anni, opponeva un Comune dell'Alto Sangro ad una Società che non riusciva a realizzare un complesso residenziale.

La questione sembra ora avviata sul binario di un pacifico componimento, dopo un incontro chiarificatore promosso dal Difensore civico con il Sindaco, i tecnici del Comune e l'Amministratore delegato della Società.

6.15. VARIE

Si tratta di una categoria residuale nella quale sono state ricomprese molte richieste di difficile collocazione all'interno delle altre materie.

Le casistiche più numerose sono comunque quelle che attengono alla vita e al funzionamento degli organi degli enti locali, alle prerogative dei consiglieri comunali (limiti al diritto di accesso, violazioni di norme procedimentali, ecc), a quesiti interpretativi di norme, all'applicazione del nuovo Testo Unico sulle autonomie locali.

Questi, in via esemplificativa, alcuni degli argomenti trattati.

**6.15.1. Ai componenti esterni di Commissioni comunali
spetta il gettone di presenza previsto per i
consiglieri comunali**

La problematica si è posta a seguito di una richiesta di intervento fatta al Difensore civico da un esperto, chiamato a far parte della Commissione per la prevenzione dei rischi da valanga,

istituita con una delibera di Giunta comunale nella quale si prevedeva il solo rimborso spese vive ai singoli componenti.

Il Commissario reclamava invece dal Comune il pagamento delle prestazioni professionali rese in seno all'organismo tecnico, pur in assenza di specificazioni nella delibera di incarico.

L'Ufficio, nel prendere atto della carente formulazione della delibera giuntale e dell'atto di conferimento dell'incarico, non ravvisava però i presupposti per il pagamento di prestazioni da liquidare in base alle tariffe professionali, avendo l'interessato accettato di far parte di una Commissione comunale regolata dalle norme interne al Comune stesso; nel contempo, però, esprimeva il convincimento che la questione andasse ricondotta, per le implicite analogie, alle norme di carattere generale sulle commissioni "previste per legge" (art. 10, c. 3 e art. 11, c. 3° legge 816/85, nonché parere C.d.S. del 14.11.1986, n. 1870).

In base a tale disciplina infatti, ai componenti le Commissioni - salvo diversa statuizione da parte dei competenti organi dell'Ente per i componenti esterni all'Amministrazione - spetta lo stesso gettone di presenza previsto per i consiglieri comunali.

Nel caso di specie pertanto, oltre al rimborso delle spese vive, sarebbe dovuta spettare quantomeno la stessa indennità di presenza prevista per i componenti delle altre Commissioni comunali.

6.15.2. Il consigliere comunale non può accedere liberamente al registro protocollo

Il registro di protocollo è accessibile al consigliere comunale solo per ragioni strettamente legate al mandato.

Il particolare regime riservato (dalla legge, dallo statuto e dal regolamento) al consigliere comunale per avere accesso ai documenti amministrativi ed ottenere notizie dagli uffici del Comune non può ritenersi illimitato.

Nel caso del registro del protocollo, il Difensore civico ha ricordato in più occasioni che la relativa consultazione non può intendersi consentita in modo illimitato (potendo il registro contenere anche oggetti e notizie di carattere riservato).

Di qui la necessità che il richiedente identifichi preventivamente gli oggetti e dimostri la loro connessione con la sua funzione elettiva.

6.15.3. In assenza di adeguamento statutario, è legittima la giunta comunale composta secondo la disciplina transitoria

E' la risposta data dal Difensore civico ad un consigliere comunale che segnalava una presunta situazione d'illegalità in cui si sarebbe trovata la giunta di un Comune, in quanto ancora operante nella composizione disposta dalla disciplina transitoria di cui all'art. 11, comma 8 della L. n. 265/99 (ora art. 47, comma 5, del T.U.E.L. n. 267/2000), senza che l'ente locale avesse provveduto ad adottare la normativa statutaria, in tema di composizione delle giunte, di adeguamento della disciplina a regime (prevista dal comma 7 del medesimo art. 11.)

Com'è noto, infatti, la richiamata normativa ha introdotto una disciplina a regime - che comporta un diverso sistema di calcolo del numero degli assessori, da determinarsi in sede statutaria,

ancorato al numero dei consiglieri prescritto per legge - e un regime transitorio (da applicarsi subito, nelle more delle scelte statutarie).

Quest'ultima disciplina transitoria - che opera fino all'adozione delle nuove norme statutarie - ha tuttavia carattere precettivo; per cui opera indipendentemente dalle modifiche statutarie, è di immediata attuazione e va a sostituire automaticamente il precedente sistema normativo in tema di composizione delle giunte.

Il che comporta l'impossibilità che si possa configurare una qualche forma di reviviscenza delle disposizioni previgenti, in caso di decorso infruttuoso del termine previsto per l'adeguamento statutario.

Su tale posizione si è poi espressa anche la competente Prefettura, su conforme parere del Ministero dell'Interno.

6.15.4. La seduta sciolta per mancanza del numero legale è equiparata alla seduta deserta

Il problema si è posto a seguito di un esposto di un consigliere di minoranza di un Comune, il cui Sindaco aveva riunito

l'assemblea in seconda convocazione dopo che, in prima seduta, era venuto a mancare il numero legale.

Il consigliere contestava la possibilità di procedere in seconda convocazione in quanto la prima era stata erroneamente dichiarata "deserta", anziché sciolta per il venir meno del numero legale.

Il Difensore civico non ha tuttavia potuto aderire alla tesi del ricorrente, sussistendo una consolidata dottrina ed un parere del Ministero dell'Interno che concordano sulla mancanza di una qualsiasi distinzione - ai fini della possibilità di convocare l'assemblea in seconda convocazione - tra le due fattispecie.

Sicché la questione si risolveva in una semplice improprietà terminologica.

6.15.5. Per la revisione di un processo chiesto l'intervento del Difensore civico

Dopo aver tentato inutilmente dalla giustizia italiana di ottenere la prova del DNA - ai fini della riapertura del processo per l'omicidio di due ragazze, avvenuto in Abruzzo - ha pensato di rivolgersi al Difensore civico un detenuto (già condannato per quei

tragici fatti) per chiedere un interessamento presso la Corte Europea dei Diritti dell'Uomo perché ammettesse la predetta prova.

Pur esulando la questione dalla propria competenza istituzionale, l'Ufficio ha ritenuto opportuno coinvolgere nella richiesta sia il Mediatore Europeo sia la Corte Europea, perché fornissero ogni notizia utile a consentire al detenuto di formulare l'istanza ai giudici di Strasburgo, adempiendo così ad un suo dovere di carattere meramente umanitario.

Entrambi gli organismi europei hanno dato tempestivo seguito alla segnalazione ed hanno precisato le competenze della Corte, nonché i termini e le modalità per potersi avvalere della sua giurisdizione.

6.15.6. Strutture consortili e aziende speciali.

Un ruolo non secondario ha svolto il Difensore civico nel variegato e confuso panorama dei "consorzi" e delle "aziende speciali", dove sembrano annidarsi consistenti aree di irregolarità, che investono soprattutto profili organizzativi e istituzionali.

All'origine di tale situazione confusa si ritrova spesso l'ambigua formulazione delle disposizioni contenute nella L.R. n. 26/93, che hanno dato un'impropria attuazione alle norme generali a suo tempo dettate dall'art. 25 della legge n. 142/90, e comunque, non sono state mai oggetto di adeguamento alle innovazioni successivamente introdotte nell'ordinamento generale delle autonomie locali.

La questione è stata più volte sollevata dallo scrivente in sede di riunione con l'Assessore regionale agli enti locali e con i Comitati regionali di controllo, con i quali è stata condivisa l'esigenza di porre mano ad una profonda rivisitazione della normativa regionale, anche alla luce del mutamento, in corso, del quadro costituzionale.

6.15.7. Non si possono costituire più consorzi per la gestione dello stesso servizio

Una decina di Comuni, dopo aver aderito ad un Consorzio più ampio, avevano poi promosso la costituzione di altro Consorzio, violando così l'art. 25 della Legge n. 142/90, che vieta ai Comuni di

far parte contemporaneamente di più consorzi che gestiscono lo stesso servizio.

Si aggiunga che la gestione del servizio veniva svolta a mezzo di apposita Società per azioni.

Anche in questo caso, l'intervento del Difensore civico ha indotto i Comuni interessati a recedere da uno degli organismi consortili.

In tale contesto, lo scrivente ha tenuto a ribadire che, a suo avviso, l'affidamento ad una S.p.A. della gestione di un servizio (non marginale) non è compatibile con la permanenza, in capo al Consorzio, delle caratteristiche di "azienda speciale" esercente attività imprenditoriale; visto che lo spogliarsi del momento gestionale fa venire meno la natura imprenditoriale dell'Ente (che riassume pertanto le caratteristiche tipiche del "consorzio di funzioni").

**6.15.8. Istituzioni Pubbliche di Assistenza e
Beneficenza - Un settore da riordinare**

All'attenzione dell'Ufficio sono venute anche situazioni di grave crisi istituzionale in cui versano alcune IPAB regionali.

In alcuni casi di grave crisi economico - finanziaria e di cessazione dell'attività istituzionale, lo scrivente ha richiamato l'attenzione sulle disposizioni della L.R. n. 110/98, che prevede, in tali circostanze, il procedimento di estinzione dell'Istituzione.

Per una di esse - che aveva licenziato il personale, negando loro perfino il diritto all'indennità di fine servizio - lo scrivente è intervenuto ripetutamente chiedendo, in primo luogo, alla Regione di sostituire il Commissario straordinario, scaduto da oltre un anno e mezzo.