bilancio – aveva demandato la funzione surrogatoria al Prefetto (art. 1 quater, commi 1 e 2), facendo peraltro salva – anche in questo caso - l'ipotesi che l'ente locale si fosse diversamente determinato in sede statutaria.

Fatta pertanto eccezione per le situazioni espressamente disciplinate dalla predetta legge, le altre situazioni di omissione di atti obbligatori per legge sarebbero dovute rientrare nell'ambito di operatività del richiamato art. 136 (almeno fin quando il T.U.E.L. non fosse stato rivisto, alla luce del nuovo assetto dei poteri istituzionali introdotto dalla L.C. n. 3/2001).

Per quanto già ricordato nel punto precedente, resta tuttavia il dubbio se il citato art. 136 non debba ritenersi implicitamente superato dall'abrogazione art. 130 e dalla riformulazione degli artt. 114 e 117 della Costituzione.

6.12. URBANISTICA E PARCHI

Diverse e articolate sono state le istanze di intervento nel settore dell'Urbanistica, che hanno, per lo più, riguardato le problematiche afferenti agli abusi edilizi, alla mancanza di rispetto

delle distanze tra fabbricati e alla formazione dei Piani Regolatori, soprattutto alla luce della recente normativa regionale che riconosce ai Comuni il potere di autoapprovazione di tali strumenti urbanistici; potere il cui non corretto esercizio, non di rado genera contrasti o difficoltà di coordinamento con l'attività di pianificazione.

Molte le lamentele di cittadini che - a seguito di denunce di presunti abusi edilizi presentate ai Comuni – attendevano invano una presa di posizione dell'Amministrazione o non vedevano dare seguito agli atti di diffida o alle ordinanze di demolizione, (regolarmente adottate dai responsabili degli uffici tecnici comunali ma rimaste poi inattuale).

In più occasioni, è risultato che il Comune aveva anche provveduto ad espletare la gara di appalto per effettuare le opere di demolizione, ma la ditta appaltatrice era stata poi indotta a rinunciare all'incarico (o per ragioni di convenienza economica o per la reazione degli autori dell'abuso).

In questi casi, il Difensore civico ha interessato anche il Prefetto competente per territorio, cui la legge affida compiti di intervento diretto per la rimozione delle opere abusive.

Negli ultimi mesi, la problematica della repressione degli abusi si è ancor più complicata con il sopraggiungere delle norme sul condono edilizio che, di fatto, ha provocato una totale sospensione di tutta l'attività di repressione già avviata dai Comuni.

Particolarmente impegnativa anche una pratica di rilascio di autorizzazione al mutamento di destinazione d'uso di un terreno in zona vincolata ai fini paesistici, che il proprietario aveva richiesto ad un Comune ai fini della realizzazione di un impianto di stoccaggio di materiale non inquinante ciò in quanto, a fronte dell'inerzia del Comune, il TAR Abruzzo di Pescara – in sede di giudizio di ottemperanza – aveva individuato nel Difensore civico regionale il Commissario ad acta incaricato di portare a conclusione il procedimento.

Queste altre tematiche di più ampio interesse.

6.12.1. L'autoapprovazione degli strumenti urbanistici comunali non può escludere l'intervento della Provincia.

Ha dovuto prendere netta posizione il Difensore civico contro il persistente comportamento di un Comune della Marsica che si ostinava a ritenere che – con l'introduzione delle LL.RR. n. 11/99 e 26/2000 - la regione Abruzzo avesse inteso rimettere alla competenza esclusiva dei Consigli comunali il potere di autoapprovazione del PGR.

La questione è stata sollevata da un cittadino che contestava la procedura seguita dal Consiglio comunale, il quale aveva autoapprovato il Piano senza coinvolgere - per gli aspetti di rispettiva competenza - altri soggetti istituzionali, in primo luogo l'Amministrazione provinciale.

Dato il vasto intreccio di competenze in materia di formazione degli strumenti urbanistici, il Difensore civico ha ritenuto opportuno portare il problema all'attenzione degli Uffici della Provincia e della Regione, perché facessero le dovute puntualizzazioni e assumessero le dovute iniziative.

Tanto più che l'interpretazione fornita dall'organo comunale, circa il contenuto e le finalità delle citate leggi regionali, non era in linea con la prassi seguita in altre realtà locali.

L'Ufficio ha comunque tenuto a ricordare che - nel ridefinire l'assetto delle competenze istituzionali in materia urbanistica - il legislatore regionale si è preoccupato, da una parte di spostare dal livello provinciale a quello comunale la funzione approvativa degli strumenti urbanistici comunali, dall'altra di semplificare al massimo il procedimento di formazione degli stessi.

In questa ottica, l'art. 43 della L.R. n. 11/99, nel mentre ha stabilito che l'esercizio del potere comunale di "auto-approvazione" è subordinato all'approvazione del rispettivo PTP - ferma restando l'osservanza della pianificazione territoriale sovraordinata - ha altresì previsto che, in sede di emanazione delle norme procedurali (di cui al precedente art. 9), sarebbero state introdotte forme di consultazione e di indirizzo preventivi tra i Comuni e le Amministrazioni interessate e, comunque, con la Provincia competente per territorio.

Evidentemente, se tempestivamente e adeguatamente implementato, il nuovo modello organizzativo avrebbe dovuto svolgere un ruolo di naturale contrappeso alla sottrazione alla Provincia della funzione approvativa e, soprattutto, garantire un raccordo funzionale tra le due istituzioni, sia per orientare le scelte urbanistiche a livello comunale sia per evitare che queste si svolgessero in contrasto con la pianificazione territoriale sovraordinata.

Senonché, in assenza delle predette norme di semplificazione (cui spettava anche chiarire i rapporti con le norme contenute nel PTP), è successivamente intervenuta la L.R. n. 26 /2000, che ha anticipato l'operatività del regime dell'auto-approvazione, in presenza del PTP solo adottato, a condizione che il Consiglio comunale accerti il non contrasto dello strumento urbanistico comunale con gli "indirizzi generali" dello stesso Piano.

D'altronde, è interesse di entrambe le Amministrazioni – ma soprattutto di quella comunale – stabilire un tavolo di consultazione e di collaborazione, per individuare insieme gli spazi ed i limiti entro i quali può realisticamente svolgersi l'autonomia

comunale nella pianificazione del proprio territorio, evitando che eventuali dissensi emergano solo dopo l'adozione definitiva del P.R.G.

Non va tuttavia dimenticato che - al di là della diretta attribuzione alla sfera comunale della funzione di auto–approvazione - la Provincia mantiene pur sempre incisivi poteri di intervento (soprattutto attraverso le conferenze di servizi), stante il disposto dell'art. 20, comma 5 del D.Lgs. n. 267/2000 (tuttora in vigore) che riserva ad essa il compito di accertare la compatibilità degli strumenti di pianificazione territoriale dei Comuni con le previsioni del Piano territoriale di coordinamento.

Ciò ha indotto lo scrivente alla conclusione che, anche in questa confusa fase transitoria, il confronto tra Comune e Provincia dovrebbe, in via di principio, articolarsi in due distinti momenti – l'uno preventivo, l'altro successivo all'adozione definitiva dello strumento di pianificazione – non potendosi comunque condividere una lettura della riforma del Titolo V, Parte Seconda, della Costituzione che vada nel senso di rimuovere direttamente dall'ordinamento le norme regionali sopra richiamate o che escluda

poteri di intervento della Provincia (ovvero di altri soggetti titolari di interessi pubblici) nelle varie fasi di formazione degli strumenti urbanistici a livello comunale.

La posizione del Difensore civico ha trovato sostanzialmente d'accordo sia il Settore urbanistico della Provincia sia la Direzione urbanistica della Regione.

Ma, nonostante della delicatissima questione sia stata interessata la Procura della Repubblica, non pare che il Sindaco intenda rivedere il suo discutibilissimo comportamento, preferendo andare avanti nell'attuazione del PGR e nel rilascio dei permessi a costruire.

6.12.2. Quali sono le opere di ordinaria manutenzione

E' il quesito posto da un cittadino che, dovendo eseguire lavori di sistemazione di un'area esterna e antistante il proprio garage, ne aveva dato comunicazione al Comune - a norma dell'art. 6 del DPR n. 378/01 - ritenendo trattarsi di opere di ordinaria manutenzione; di diverso avviso era però il Responsabile dell'Ufficio tecnico comunale, secondo il quale i lavori erano invece soggetti a D.I.A. o

ad autorizzazione edilizia e gli richiedeva pertanto una serie di documenti integrativi.

Alla luce del nuovo T.U. dell'edilizia (DPR n. 378/2001), la tesi del ricorrente appariva tuttavia poco sostenibile, dal momento che l'art. 3 del citato decreto definisce interventi di ordinaria manutenzione quelli che riguardano opere di riparazione, rinnovamento e sostituzione delle finiture, oltre che quelle necessarie ad integrare o mantenere in efficienza gli impianti tecnologici.

Tali sono pure da considerare gli interventi minimi all'interno e all'esterno degli edifici (quali il rifacimento degli impianti elettrici, idrici o del gas, il rifacimento dei pavimenti, il ripristino di parte di intonaco o cornicioni, ed anche la sostituzione degli infissi interni con altri uguali per materiale, forma e dimensione di quelli esistenti).

Per queste tipologie di opere, si può prescindere da forme di autorizzazione preventiva, salvo il caso d'interventi su edifici vincolati ai sensi del D. Lgs. 490/99, che necessitano invece della preventiva autorizzazione della Soprintendenza.

Correttamente dunque, per il caso di specie, l'Ufficio tecnico aveva richiesto la documentazione integrativa per la definizione dell'iter approvativo, in quanto l'intervento edilizio incorreva nel vincolo ambientale derivante dall'inclusione del fabbricato all'interno di un'area protetta.

6.12.3. Respinte le osservazioni alla graduatoria DOCUP per un'immaginaria scadenza del termine di presentazione

E' capitato ad un cittadino che si è visto rigettare dal Dirigente del Servizio regionale competente le proprie osservazioni alla graduatoria provvisoria degli ammissibili al finanziamento, DOCUP Abruzzo 2000/2006 per una presunta scadenza del termine di presentazione.

Il rigetto fondava sul presupposto che la scadenza del termine di presentazione delle osservazioni cadesse di sabato, e non invece il successivo giorno di domenica (come tale prorogabile al primo giorno lavorativo).

In effetti però il calcolo del Dirigente si basava sull'errata convinzione che il conteggio dei 30 gg. (concessi per la

formulazione di eventuali controdeduzioni o osservazioni) partisse dal giorno della pubblicazione del bando, e non invece dal giorno immediatamente successivo, secondo il generale principio dell'art. 155 c.p.c., che considera irrilevante il "dies a quo".

C'è da dire che non è stato neppure semplice convincere il Dirigente in questione sull'assoluta infondatezza della propria tesi, nonostante il richiamo ad un'inequivocabile giurisprudenza, la quale ha sottolineato che, in tema di computo di termini, qualora non venga specificato espressamente che si tratta di termine libero (con esclusione cioè del computo stesso sia del giorno iniziale che di quello finale), opera il criterio generale di cui al predetto art. 155, secondo il quale non vanno conteggiati il giorno e l'ora iniziali, considerandosi invece quelli finali (Cass. Sez. Lavoro n. 526/84).

6.12.4. Nulla osta edilizio del P.N.A.L.M. – E' illegittimo il contributo per spese istruttorie

Viola la riserva di legge costituzionale ed il principio di legalità la decisione – assunta nell'aprile del 2003 - dal Consiglio Direttivo del Parco Nazionale d'Abruzzo Lazio e Molise di esigere, da coloro che richiedono il nulla osta (finalizzato al rilascio del "permesso di

costruire"), il pagamento di un contributo per le spese istruttorie, pena l'improcedibilità della relativa istanza.

E' questo il parere espresso dall'Ufficio, al quale si sono rivolti il Sindaco di un Comune e vari cittadini dell'area del PNALM, che contestavano il singolare tributo, non previsto né dalla legge né dallo Statuto del Parco.

Il Difensore civico ha pienamente condiviso i dubbi di legittimità della deliberazione, ricordando che non si rinviene nel nostro ordinamento alcuna norma di legge che affidi al regolamento dell'Ente il potere di introdurre una simile forma contributiva, stante il chiaro disposto dell'art. 23 della Costituzione, il quale stabilisce la riserva di legge allorché si tratti di imporre prestazioni personali o patrimoniali.

Tanto più che, nel rilascio del nulla osta, l'Ente esercita una funzione istituzionale obbligatoria (prevista dall'art. 13 della legge quadro sulle aree protette n. 394 del 91), che consiste nella semplice verifica della conformità del progetto alle disposizioni del piano e del regolamento del Parco.

Ha destato inoltre non poche perplessità il fatto di sanzionare il mancato versamento del contributo con la "non procedibilità" della richiesta di nulla osta; ove si consideri che la stessa legge quadro sulle aree protette prevede il silenzio assenso, qualora l'Ente non si pronunci nel termine perentorio di 60 giorni dal ricevimento dell'istanza.

E ciò a prescindere da altre considerazioni circa la discussa compatibilità della nuova norma regolamentare con le esigenze di economicità, semplificazione e speditezza nella definizione dei procedimenti concessori e autorizzatori, cui si è ispirata la legislazione in materia edilizia degli ultimi anni.

Di qui anche una sollecitazione al Presidente del PNALM a rivedere subito la deliberazione (in via di autotutela), evitando così un contenzioso che – com'è facile prevedere – sarà assai diffuso e costoso.

6.13. DIRITTO DI ACCESSO AGLI ATTI

E' il settore nel quale l'azione di questo Ufficio si è manifestata con più efficacia e compiutezza.

E ciò grazie all'incisivo potere che l'art. 25, comma 4 della L. n. 241 (nel testo introdotto dall'art. 15 della L.340/2000) ha riservato al Difensore civico di riesaminare le situazioni di rifiuto o di ritardo delle pubbliche amministrazioni (e dei concessionari di pubblici servizi) nel consentire la visione o il rilascio di copia dei documenti, ai sensi della citata L. 241.

Tale strumento di tutela "paragiudizionale", - che non sostituisce la competenza del TAR, ma le si affianca per prevenire il contenzioso giurisdizionale – in pratica pone il cittadino nella condizione di percorrere un iter procedurale estremamente semplice, gratuito e tempestivo nel tentare di convincere l'Amministrazione – attraverso l'interposizione e l'azione persuasiva del Difensore civico – di rivedere il proprio atteggiamento negativo o dilatorio, evitando la formalizzazione del conflitto presso gli organi di giustizia amministrativa.

Nonostante la mancanza in capo al Difensore civico di un vero e proprio potere coercitivo nei confronti dell'Amministrazione procedente (fermo restando che, se quest'ultima non controdeduce entro il termine perentorio di 30 giorni dall'esame positivo del

ricorso da parte del Difensore civico, la richiesta di accesso si intende accolta), sta di fatto che - nella quasi totalità dei casi trattati - la posizione espressa dallo scrivente ha portato ad una positiva conclusione della vicenda.

E ciò grazie soprattutto alla forza di convincimento che l'Ufficio è riuscita a dare alle sue argomentazioni, corredandole con il richiamo ad autorevoli precedenti giurisprudenziali o ad affermate elaborazioni dottrinali.

Utile, in qualche caso, anche la collaborazione con l'apposita Commissione nazionale per l'accesso e la trasparenza amministrativa, con la quale sono stati intrattenuti proficui contatti per la soluzione di questioni particolarmente controverse.

Non sono comunque mancate situazione di notevole complessività soprattutto laddove si trattava di stabilire la legittimazione attiva all'esercizio del diritto di accesso ovvero di raccordare detto esercizio con le esigenze di tutela della privacy, a norma della legge n. 675/96.

Qui di seguito si ritiene opportuno approfondire alcune tematiche significative.

6.13.1. Il differimento del diritto di accesso deve essere adeguatamente motivato

L'occasione per ribadirlo è stato l'esposto di un cittadino, che ha chiesto al Difensore civico di intervenire nei confronti della Direzione di un Ente parco che, più volte e con pretesti vari, aveva differito il diritto di accedere agli atti inerenti una procedura selettiva (alla quale aveva partecipato).

L'Ufficio ha ricordato che il differimento del diritto di accesso è consentito ove sia necessario assicurare una temporanea tutela degli interessi specificati dall'art. 24 della legge 241/90, oppure quando la conoscenza degli atti possa impedire o ostacolare lo svolgimento dell'azione amministrativa.

In ogni caso, occorre un'adeguata motivazione che - nel caso prospettato - era del tutto assente.

La questione è stata comunque presto chiarita, con il conseguente rilascio dei documenti richiesti.