

Il Difensore Civico, comunque, ha ritenuto dover aderire all'orientamento accolto dalla sentenza del TAR Veneto, in quanto esprimeva una maggior coerenza con il generale principio di legalità che individua il titolare del potere nel soggetto espressamente individuato dalla norma al fine di sanare una omissione da parte di chi disponeva delle facoltà poi necessariamente surrogate, con esclusione, quindi, di forme di esercizio di poteri concorrenti.

La eventuale concorrenza di poteri tra Amministrazione inadempiente e Commissario ad Acta, tra l'altro, si pone in contrasto non solo con il principio di legalità, ma anche con quello di ragionevolezza, in quanto pregiudica la posizione dello stesso cittadino soggetto all'attività amministrativa, costretto a subire le incertezze sull'Organo competente ad adottare il provvedimento finale.

Il Difensore Civico, pertanto, contestava con la propria decisione, la legittimità della approvazione del rendiconto da parte del Consiglio Comunale in quanto ormai l'adempimento era rimesso alla esclusiva competenza del Commissario ad Acta ma, al fine unico di evitare il pesante e poco edificabile contrasto istituzionale che una eventuale ricorso al T.A.R. avrebbe

determinato, e nel rispetto del principio di responsabilità e di solidarietà tra Organi istituzionali, ha ritenuto opportuno andare oltre la diatriba, preferendo dichiarare la decadenza de facto del Commissario ad Acta, per intervenuta approvazione del documento contabile.

1.9.3 Legittima la nomina del Commissario ad Acta in caso di violazione delle norme degli Statuti Comunali

Si è ritenuto utile esporre la presente vicenda, in quanto pone in evidenza come la violazione delle disposizioni dello Statuto Comunale configuri la violazione di un obbligo di legge che legittima il Difensore Civico Regionale a nominare il Commissario ad Acta.

Preliminarmente, però, è necessario precisare che in quel Comune, la figura del Difensore Civico comunale coincide con quella del Difensore Civico Regionale, in base ad una apposita convenzione intercorrente tra questo Ufficio e quell'Amministrazione da molti anni.

Un Consigliere Comunale aveva curato, unitamente ad una Associazione di cittadini, una raccolta di firme in calce a due petizioni popolari, strumenti previsti espressamente e regolati dallo Statuto comunale, come forma di proposizione diretta di provvedimenti amministrativi.

Lo stesso Statuto imponeva, inoltre, al Sindaco di fornire comunque una risposta, sia in caso di accoglimento che di rigetto della proposta popolare, entro un preciso termine di tempo.

Alla scadenza, di fronte all'inerzia dell'Amministrazione, veniva interessato il Difensore Civico Comunale, affinché provvedesse in merito.

Veniva segnalato, inoltre, a questo Ufficio che con riferimento alle Petizioni Popolari, la disposizione statutaria prevedeva espressamente, nel caso di mancanza di determinazioni entro novanta giorni dalla presentazione della petizione, che "il Difensore Civico Comunale è tenuto ad accertare i motivi del ritardo e ad informarne il proponente"

Dalla documentazione trasmessa, è emersa la circostanza che il Difensore Civico Comunale non era stato messo al corrente del deposito delle Petizioni né di eventuali determinazioni assunte dell'Amministrazione Comunale in merito ad esse.

In ossequio allo Statuto comunale ed il base alla L 126/95, Il Difensore Civico Comunale richiedeva, allora, al Sindaco notizie ed informazioni sulle determinazioni assunte in merito alle proposte contenute nelle Petizioni Popolari oppure, eventualmente, delle ragioni del ritardo e dei motivi ostativi nella definizione delle problematiche in esame.

Poiché, purtroppo, le ripetute sollecitazioni in veste di Difensore Civico Comunale non hanno sortito alcun effetto, essendo state totalmente ignorate, alla luce delle disposizioni del D.Lgs. 267/00 e della L.R. 126/95, essendo le nome statutarie di un Ente locale elevate a dignità di legge primaria ex art. 114 Cost. (cfr. ultra C.d.S. sent. 5706/2006), questo Ufficio è intervenuto in veste di Difensore Civico Regionale, invitando il Sindaco, in via preliminare, a fornire le notizie sui procedimenti inerente le Petizioni popolari e segnalando, contestualmente, che, permanendo la situazione di inerzia nell'assolvimento dell'obbligo informativo previsto dallo Statuto Comunale, il Difensore Civico Regionale avrebbe proceduto alla nomina di un Commissario ad Acta.

Il Sindaco, disattendendo anche il formale invito ad adempiere, ha costretto questo Ufficio a predisporre gli atti per il provvedimento di nomina del Commissario in presenza della

reiterata violazione della norma statutaria che impone al Sindaco di fornire le notizie richieste in merito allo stato dei procedimenti, evidenziando nel citato provvedimento, che la decisione di nominare il Commissario ad Acta era supportata dalla sentenza n. 5706 del 02 ottobre 2006 con cui il Consiglio di Stato affermava che, in conformità nel novellato art. 114 della Costituzione, *“l’atto previsto dallo Statuto Comunale è da considerare obbligatorio per legge”*.

Pertanto, il Difensore Civico Regionale era pienamente titolare della competenza a nominare il Commissario ad Acta, per la rimozione della situazione di inerzia inerente l’obbligo del rispetto di una norma dello Statuto comunale, ex art. 136 del D.Lgs. 267/00.

Un atto di resipiscenza, da parte dell’Amministrazione comunale, intervenuto il giorno prima della notifica della nomina del Commissario, attraverso la comunicazione di aver provveduto all’informativa dovuta nei confronti dei promotori dell’iniziativa popolare, ha evitato in extremis l’intervento sostitutivo.

1.9.4 È ammissibile la coincidenza di persona fisica tra il soggetto inadempiente ed il Commissario ad Acta nominato

Il Presidente della Commissione Consiliare Permanente di Controllo di un importante Municipio, ha invitato il Difensore Civico Regionale a partecipare alla seduta dell'Assise ove si sarebbe trattato della situazione delle Società di Servizi, partecipate da quel Comune, i cui Organi di Amministrazione, benché scaduti da alcuni anni, non erano stati rinnovati e che il Sindaco, disattendendo le sollecitazioni della Commissione, risultava assolutamente inerte.

Il Presidente, nel corso della seduta, evidenziava che la normativa in materia non consentiva alcun tipo di *prorogatio* delle funzioni svolte dagli Organi, che, quindi, erano da ritenersi insanabilmente decaduti e, pertanto, rivolgeva invito formale al Difensore Civico Regionale di assumere le relative determinazioni e, conseguentemente, di avviare le procedure per la nomina del Commissario ad acta che provvedesse al rinnovo delle cariche.

A seguito di doveroso approfondimento, l'Ufficio del Difensore Civico accertava che il comportamento omissivo circa il mancato rinnovo dei componenti gli Organi di Amministrazione delle Società

per Azioni in esame, comporta la violazione dell'art. 50 – comma 9 - del D. Lgs. 18 agosto 2000, n. 267, e che il comma 8 dello stesso art. 50 del D.Lgs. 18 agosto 2000, attribuiva al Sindaco la competenza alla designazione, alla nomina ed alla revoca dei rappresentanti del Comune presso Enti, Aziende ed Istituzioni, pur se in base agli indirizzi stabiliti dal Consiglio Comunale.

Alla luce della obbligatorietà dell'adempimento e della avvenuta scadenza del termine per procedere al rinnovo degli organi di Amministrazione, dopo regolare diffida, il Difensore Civico nominava il Commissario ad Acta, nella persona dello stesso Sindaco del Comune.

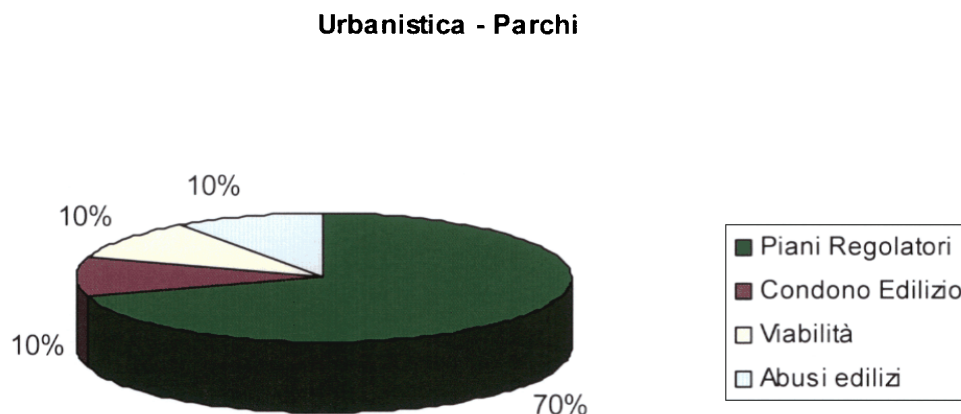
La scelta di far coincidere la persona del Sindaco inadempiente con la stessa persona investita della funzione di Commissario ad acta, è stata preliminarmente valutata con grande attenzione, sotto il profilo della legittimità.

Una accurata ricerca ed approfondimento legislativo e giurisprudenziale ha evidenziato, infatti, come non vi fossero ostacoli di natura normativa alla individuazione del Commissario ad acta nella stessa persona che, in veste di Sindaco, aveva dato luogo all'inadempimento da rimuovere, ma che, semmai, potevano sorgere dubbi di opportunità.

Ragioni, invece, legate proprio alla opportunità, hanno consigliato di valutare attentamente le condizioni ambientali oggettive e contingenti nonché la assoluta necessità di garantire il minimo impatto amministrativo del provvedimento, proprio a causa di quelle particolarissime ed accidentali situazioni sociali, che quella comunità stava in quel momento vivendo.

La scelta, peraltro, si è rivelata vincente poiché è stata premiata dall'esito favorevole della nomina dei nuovi membri degli Organi di Amministrazione delle Società che, ad avviso di questo Ufficio, è stata possibile anche e soprattutto in ragione della maggior neutralità caratterizzante la veste e la funzione del Commissario ad acta, che ha consentito alla stessa persona fisica che ricopriva la carica di Sindaco, di concludere un procedimento che, invece, nell'esercizio della istituzionale funzione di Capo dell'Amministrazione, trovava ovvii e logici ostacoli di varia natura, derivanti da difficili equilibri tra le varie forze politiche.

1.10 URBANISTICA - PARCHI



L'incidenza delle determinazioni nel settore dell'Urbanistica su interessi rilevanti per la qualità di vita dei cittadini, rappresenta sicuramente il perno su cui ruotano le richieste di intervento al Difensore Civico, la cui azione si è rivelata proficua, in quanto ha consentito di superare l'atteggiamento di inerzia delle Amministrazioni e rimuovere, conseguentemente, gli effetti pregiudizievoli subiti dagli istanti.

Anche in questa materia si è potuta rilevare una elevata disponibilità delle Amministrazioni a soddisfare le richieste del Difensore Civico, attraverso l'illustrazione delle ragioni assunte a fondamento di provvedimenti di diniego o, comunque, del ritardo dell'azione amministrativa.

In particolare, gli interventi hanno avuto una maggior concentrazione relativamente alle problematiche relative agli espropri, alle varianti al Piano Regolatore Generale, alle distanze degli edifici rispetto alle distanze stradali ed alle segnalazioni di omessa vigilanza delle Pubbliche Amministrazioni, deputate alla gestione del territorio, nella verifica di abusi edilizi.

Sono state affrontate, inoltre, tematiche inerenti procedure di condono edilizio e di ordini di demolizione.

1.10.1 L'oblazione per il condono edilizio non è soggetta a prescrizione

Un cittadino si è rivolto al Difensore Civico per segnalare che il Comune aveva richiesto l'esibizione della ricevuta attestante il saldo del versamento della somma dovuta a titolo di oblazione.

L'istante specificava che il defunto coniuge aveva regolarmente versato ed esibito le quietanze delle prime due rate dell'oblazione e che, nonostante accurata ricerca, non era in grado di reperire l'ultima quietanza richiesta, in quanto la vicenda era stata interamente seguita dal marito scomparso.

Alla luce di questa premessa, l'istante segnalava a questo Ufficio la irregolarità della pretesa del Comune, in quanto, l'impossibilità probatoria legata ad un probabile smarrimento della quietanza, comportava un pagamento di una notevole somma, a distanza di oltre 20 anni dalla data di presentazione della domanda di condono.

Pertanto, ad avviso dell'istante, il credito vantato dal Comune era da ritenersi prescritto, anche se precedentemente il Comune aveva segnalato, al tecnico incaricato dai ricorrenti, il mancato versamento della terza rata dell'oblazione.

L'Ufficio del Difensore Civico, dopo approfondita istruttoria, ha rilevato, in via preliminare, che la problematica non era attinente all'obbligo temporale di conservazione delle ricevute ma, al contrario, dalla documentazione pervenuta e dalle informazioni acquisite, emergeva con chiarezza che la questione da affrontare era attinente all'inesigibilità del pagamento per intervenuta prescrizione del credito vantato dal Comune, della somma dovuta per il rilascio del provvedimento di condono.

Definito l'ambito di intervento, il Difensore Civico ha segnalato all'istante che la fattispecie prospettata non manifestava l'inerzia

nell'esercizio del diritto da parte del Comune, in merito alla riscossione della somma dovuta a titolo di oblazione per il condono edilizio.

Il presupposto della prescrizione ordinaria, infatti, risiede nell'inerzia dell'esercizio della prerogativa da parte del titolare della stessa per un periodo espressamente indicato dal Codice Civile in relazione alla natura di ciascun diritto, mentre dalla lettura della disciplina in materia di sanatoria edilizia, non era rinvenibile alcuna norma che qualificasse il Comune come "soggetto" titolare del diritto alla riscossione dell'oblazione.

Il Comune, infatti, appare come "Soggetto gestore" del procedimento di sanatoria dell'abuso edilizio e, pertanto, secondo quanto affermato dall'art. 39 della Legge 724/1994, il pagamento dell'oblazione si pone come mero requisito per l'accoglimento dell'istanza di condono.

La non annoverabilità della posizione del Comune nell'ambito di un diritto soggettivo, pertanto, comporta l'oggettiva impossibilità del maturare del termine prescrizione per il pagamento dell'oblazione, per carenza del relativo presupposto.

Per inverso, invece, appariva conforme al dettato normativo la pur tardiva richiesta del Comune, in quanto la disciplina in

materia di condono è assolutamente chiara nel subordinare il rilascio della concessione in sanatoria all'avvenuto pagamento dell'oblazione.

Il Difensore Civico evidenziava che quando il legislatore ha ritenuto di qualificare la posizione del Comune o, comunque, dell'Ente pubblico, quale diritto soggettivo, lo ha espressamente previsto.

Cosicché, quando in materia ci si riferisce, ad esempio alle somme dovute esclusivamente a titolo di conguaglio, risulta applicabile il comma 17 dell'art. 35 della Legge 47/1985, per il quale è prevista espressamente la prescrizione del relativo diritto nel termine di trentasei mesi.

Il Difensore Civico, quindi, precisava che la natura derogatoria delle norme in materia di sanatoria edilizia, non consente interpretazioni estensive e, pertanto, appare evidente che l'unica ipotesi di prescrizione sia legittimamente riferibile alle somme dovute a titolo di conguaglio, senza alcuna possibilità di estensione al pagamento dell'oblazione principale.

Questo Ufficio, in conclusione, ha ritenuto di dover comunicare all'istante, l'ineccepibilità del termine prescrizionale per il pagamento dell'oblazione e, pertanto, al fine di ottenere dal

Comune il provvedimento di accoglimento definitivo della procedura di sanatoria edilizia in esame, segnalava all'interessato la necessità di procedere al versamento e di esibire al Comune la relativa quietanza.

1.10.2 Il Comune contraddice sé stesso..... emana un ordine di demolizione per abuso edilizio per un'opera realizzata a seguito di regolare permesso a costruire

Appare di indubbio interesse la vicenda che trae origine dalla richiesta di intervento rivolto al Difensore Civico da un cittadino che segnalava l'avvio del procedimento da parte del Comune, per l'emissione dell'ordinanza di demolizione di una baracca, definita abusiva, realizzata dall'istante, quale rimessaggio ad uso agricolo.

Di contro, l'istante evidenziava, invece, che la struttura era stata realizzata in virtù di un'autorizzazione rilasciata dal Sindaco, che consentiva la costruzione di una baracca provvisoria in materiale semifisso, dalle dimensioni di mt. 3, 50 x 5,00 da adibire, appunto, al ricovero per mezzi agricoli.

Secondo quanto previsto dalla autorizzazione, debitamente allegata alla istanza pervenuta a questo Ufficio, la baracca doveva essere realizzata in legno e completamente rimovibile, prescrizioni che risulterebbero essere state perfettamente rispettate.

Tutto ciò premesso, l'istante eccepiva che, nella fattispecie in esame, il Comune non avrebbe dovuto avviare una procedura di demolizione di un'opera abusiva ma, al contrario, un provvedimento di rimozione dell'opera regolarmente autorizzata, pur se di natura temporanea.

Il Difensore Civico provvedeva a chiedere spiegazioni all'Amministrazione ed il Comune confermava che l'opera realizzata presentava i caratteri di una violazione edilizia, con conseguente legittimità dell'avvio del procedimento di emissione della relativa ordinanza di demolizione.

A seguito della nota con la quale il Comune confermava la legittimità del proprio operato, il Difensore Civico predisponendo una relazione dove si sottolineava che il Testo Unico, approvato con il D.P.R. n. 380/2001, non ha natura meramente compilativa ma anche innovativa e, pertanto, oltre ad un riordino sistematico ed organico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia

edilizia, il legislatore ha provveduto ad introdurre nuove disposizioni nell'Ordinamento.

Con riferimento alla fattispecie esaminata, allora, assume sicuramente carattere innovativo la definizione contenuta nel comma 1 dell'art. 3 del richiamato D.P.R. n. 380/2001 che espressamente qualifica come interventi edilizi, ovvero di nuova costruzione *“l'installazione di manufatti leggeri, anche prefabbricati, e di strutture di qualsiasi genere, quali roulotte, campers, case mobili, imbarcazioni, che siano utilizzati come abitazioni, ambienti di lavoro, oppure come depositi, magazzini e simili, e che non siano diretti a soddisfare esigenze meramente temporanee”*

Dalla lettura della norma, dunque, emergeva, con sufficiente chiarezza, che sono esclusi dalla qualificazione di interventi edilizi unicamente quegli interventi destinati a soddisfare esigenze temporanee e, pertanto, in ossequio al disposto di cui all'art. 10 del D.P.R. 380/ 2001, è soggetto al rilascio del permesso a costruire qualsiasi manufatto che non sia destinato a soddisfare esigenze temporanee.

Il Difensore Civico rilevava quindi, che in piena coerenza con il principio della irretroattività delle leggi, tale disposizione avrebbe potuto essere correttamente applicata solo per i permessi a