

costruire relativi ai manufatti leggeri da realizzarsi successivamente all'entrata in vigore del D.P.R. n. 380/2001, e non certo ad una fattispecie, quella in esame, risalente addirittura all'anno 1991.

La questione esaminata, invece, in ossequio all'ulteriore principio del “ *tempus regit actum*”, doveva rispecchiare, così come in effetti rispecchiava, i parametri dettati della normativa preesistente al D.P.R. n. 380/2001.

Il Difensore Civico, inoltre, chiariva che una eventuale analisi di legittimità del provvedimento autorizzatorio appariva superflua, in quanto gli eventuali aspetti inerenti la liceità del provvedimento stesso, dovevano ritenersi superati ed assorbiti dalla ormai intervenuta “ *consolidazione*” che, come è noto, produce l'effetto della validazione definitiva del provvedimento a seguito della mancata impugnativa innanzi all'autorità giudiziaria e nel termine prescritto per la promozione del ricorso.

Sempre su questo tema, inoltre, veniva indicato al Comune che la mancata adozione, in sede di autotutela, di un atto correttivo o di caducazione del provvedimento autorizzatorio del 1991, confermava il riconoscimento di legittimità di quella autorizzazione da parte dell'Amministrazione.

Chiarita la piena validità ed efficacia del provvedimento autorizzatorio, pertanto, il Difensore Civico concludeva, però, segnalando che il Comune avrebbe avuto legittimamente la possibilità di intimare la rimozione del manufatto, proprio in base alla provvisorietà dell'autorizzazione a suo tempo concessa, attraverso un semplice provvedimento amministrativo, ma non certo a mezzo di una impropria ordinanza di demolizione, che, invece, presuppone l'esistenza di un'opera abusiva.

Il Difensore Civico aveva cura di segnalare che il descritto orientamento, oltre che sotto un profilo giuridico - amministrativo, appariva conforme anche a regole di ragionevolezza e di buon senso, in quanto era di tutta evidenza che la procedura di rimozione per abusivismo edilizio avrebbe manifestato una implicita negazione della validità ed esistenza dell'atto autorizzatorio rilasciato dal Comune stesso nel 1991, e la conseguente lesione del principio della continuità amministrativa degli atti adottati dall'Amministrazione comunale.

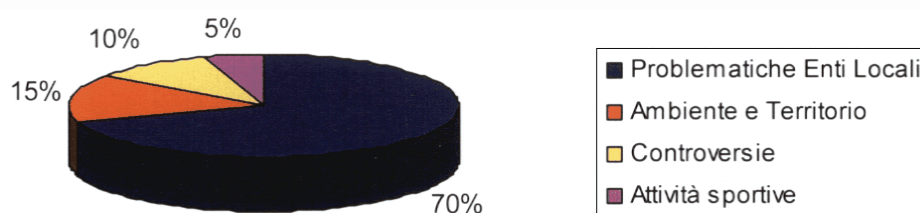
Infine, veniva segnalato che, quand'anche si voglia esaminare la questione sotto il profilo del risultato perseguito, emergerebbe una identità di effetti, in quanto sia la demolizione per abusivismo edilizio che la rimozione intima attraverso un normale atto

amministrativo dell'opera, avrebbero soddisfatto l'eventuale interesse pubblico alla rimozione della costruzione realizzata dall'istante.

Il Comune è rimasto completamente insensibile alle motivazioni esposte nella relazione predisposta da questo Ufficio e, nonostante l'ammissione della illegittimità del provvedimento di demolizione per l'evidente incompatibilità con il preesistente provvedimento di autorizzazione, ha, in maniera pervicace, proseguito nel percorso punitivo intrapreso per la "repressione dell'abuso" edilizio, trascurando ogni principio di equità e di corretto esercizio dell'azione amministrativa.

### 1.11 VARIE - AFFARI GENERALI - RAPPORTI ISTITUZIONALI

#### Varie



Sono sicuramente meritevoli di considerazione gli interventi effettuati da questo Ufficio nell'ambito di questioni di carattere generale, con particolare riferimento ai rapporti tra Enti Locali e Cittadini, nelle più svariate problematiche inerenti aspetti istituzionali, professionali, tributari e di erogazione dei servizi.

### **1.11.1 Riordino Comunità Montane – Effetti sul personale**

A seguito della preoccupazione manifestata da alcuni dipendenti, in merito agli effetti derivanti dallo scioglimento delle Comunità Montane, soprattutto alla luce delle difficoltà da parte dei Comuni più piccoli che risultavano privi di strumenti organizzativi e finanziari che consentissero loro di assorbire il personale assegnato alle stesse Comunità, il Difensore Civico ha elaborato una relazione che ha tranquillizzato gli istanti.

Nella citata relazione, si specificava che la L.R. n. 10/2008, prevedeva due ipotesi di “riassorbimento” del personale, correlate rispettivamente all’ “accorpamento” e allo “scioglimento” delle comunità montane.

Con riferimento alla prima fattispecie relativa all’accorpamento, il comma 5 dell’art. 20 della L.R. n. 10/2008 prevedeva il subentro della “*nuova Comunità montana*” in tutti i rapporti attivi e passivi delle precedenti e, pertanto, appariva fuori di ogni dubbio che tra i rapporti oggetto di traslazione, sarebbero stati pienamente ricompresi quelli relativi al personale, che sarebbe subentrata nel rapporto lavorativo con il nuovo Ente nelle medesima posizione giuridica che occupava nella Comunità accorpata.

In piena coerenza con il richiamato comma 5, infatti, il successivo comma 6 dell'art. 20 prevede espressamente che il Presidente della Giunta Regionale, in sede di emanazione dei decreti di ridelimitazione delle Comunità Montane, debba disciplinare anche i rapporti successivi, sancendo espressamente la salvaguardia dei rapporti di lavoro a tempo indeterminato del personale delle Comunità stesse.

Con riferimento, poi, alla seconda fattispecie, relativa allo “scioglimento” delle Comunità montane, il Difensore Civico osservava che nemmeno in questo caso sembrava sussistere la problematica manifestata.

La diversificazione di maggior rilievo di questa fattispecie, infatti, era costituita dal “soggetto” subentrante alla disciolta Comunità Montana, individuato nei Comuni che facevano parte della disciolta Comunità, dal comma 4 dell'art. 21 della L.R. n. 10/2008 e, pertanto, anche in questo caso, il personale delle Comunità montana viene assorbito nei Comuni subentranti nei rapporti giuridici della disciolta Comunità montana.

Costituisce quindi, un preciso obbligo del Presidente della Giunta Regionale, emanare il decreto di scioglimento della

Comunità montana, salvaguardando, in virtù del comma 5 dell'art. 21 della citata L.R. n. 10/2008 i rapporti di lavoro.

In conclusione, dunque, il Difensore Civico ha ritenuto che la specifica previsione, ad opera del Legislatore regionale, del subentro dei Comuni determini una “riserva” in favore del personale delle disciolte comunità montane a proseguire la propria attività nell'organico dei Comuni subentranti.

Questa considerazione, dunque, ha fatto venir meno la necessità di individuare una platea di Enti nei quali inserire il personale delle Comunità disciolte e lo stesso timore della insufficienza strutturale e finanziaria dei Comuni.

Appariva indiscutibile, infatti, che la previsione del subentro dei Comuni nei rapporti di lavoro, non potesse costituire una mera dichiarazione di intenti del Legislatore regionale ma, al contrario, doveva necessariamente essere seguita da un preciso impegno di carattere organizzativo e finanziario della Regione nei confronti degli Enti subentranti alle disciolte Comunità Montane.

Con particolare riferimento all'aspetto finanziario, peraltro, il Difensore Civico ha evidenziato come il comma 187 della legge 191 del 23.12.2009 (Legge Finanziaria 2010) offriva una ulteriore,

possibile soluzione di carattere transitorio sul riordino del personale delle Comunità montane.

Infatti, a fronte del venir meno del finanziamento statale in favore delle Comunità montane disciolte, la citata disposizione prevedeva che, comunque, il 30% delle risorse destinato agli Enti disciolti fosse assegnato ai Comuni montani.

#### **1.11.2 Bonifica materiale eternit - Competenza attribuita al Sindaco e alla ASL**

Si è rivolto a questo Ufficio un cittadino per segnalare di non aver ricevuto alcuna risposta, da parte della Regione e della Provincia, in merito ad un intervento richiesto per la messa a norma di una canna fumaria in eternit posta al confine con la propria abitazione e di proprietà non ricostruibile, stante la vetustà dell'impianto.

A seguito dell'intervento del Difensore Civico, i competenti Uffici Regionali e Provinciali hanno comunicato che i provvedimenti in merito alla messa a norma di canne fumarie in eternit, possono essere adottate dalle Autorità Sanitarie Locali - Sindaco e ASL -, in quanto autorità competenti in tema di tutela e

nella protezione della salute della popolazione e nella gestione del territorio.

La indicazione, rimessa al cittadino, ha consentito un intervento risolutore per problema, attraverso il Comune interessato.

### **1.12 Tariffe - Fruizione dei beni e servizi - Riparto competenze tra Consiglio e Giunta Comunale**

Un Consigliere Comunale si è rivolto a questo Ufficio per segnalare presunte illegittimità che avrebbero viziato la deliberazione con cui la Giunta Comunale aveva approvato le nuove tariffe inerenti i servizi comunali.

Il Consigliere evidenziava come la citata deliberazione, si poneva in contrasto con quanto disposto dall'art. 42 – comma 2, lett. f) del D. Lgs. n. 267/2000, che attribuisce al Consiglio Comunale, e non alla Giunta, la competenza in materia di disciplina generale delle tariffe per la fruizione dei beni e servizi.

Alla luce di questa considerazione, pertanto, il Consigliere concludeva che la deliberazione della Giunta Comunale era viziata insanabilmente, in quanto le relative tariffe erano state determinate

in assenza di qualsiasi atto deliberativo, neppure a ratifica, da parte del Consiglio Comunale.

Il Difensore Civico, dopo attenta ed accurata analisi della complessa vicenda, segnalava al Consigliere che la competenza del Consiglio Comunale in materia, era limitata a dettare i principi generali per l'istituzione dei tributi, nonché a delineare i criteri di differenziazione delle tariffe.

Sempre dall'analisi svolta, questo Ufficio, evidenziava che alla Giunta era, invece, riservata la determinazione delle aliquote relative ai tributi e, con particolare riferimento ai servizi, tale prerogativa doveva ritenersi ancora più cogente.

Nell'ambito di essi, infatti, i provvedimenti con i quali sono quantificate le tariffe, non sono conseguenza di una potestà impositiva esercitata "*ratione imperii*", ma strettamente funzionali e dipendenti dalla determinazione del costo di un servizio, in relazione alle spese da sostenere per la relativa erogazione, valutazione che può essere effettuata soltanto dall'Esecutivo che, direttamente o indirettamente, provvede alla gestione.

A supporto di tali argomentazioni e della spiegazione della ratio di tale distinzione di ruoli, il Difensore Civico richiamava copiosa e costante giurisprudenza, ove è precisato che il Consiglio

ha competenza solo sulla “*Disciplina generale delle tariffe per la fruizione dei beni e servizi*”, rimanendo il regolamento di dettaglio in capo alla Giunta che, pertanto, e ritornando al caso posto all’esame dell’Ufficio, ben poteva legittimamente deliberare in materia di determinazione delle tariffe in quanto, indubbiamente, costituente un aspetto della disciplina di dettaglio.

Purché, ovviamente, il Consiglio Comunale avesse in precedenza provveduto ad approvare quei criteri generali da cui far discendere l’architettura complessiva delle tariffe.

Infine, il Difensore Civico segnalava che l’evidenziata disciplina di dettaglio, inerente le determinazioni tariffarie, qualora non risultasse condivisibile, avrebbero potuto, comunque, essere modificate dal Consiglio Comunale, in sede di esame ed approvazione del Bilancio di Previsione, con la conseguente salvaguardia da parte del Consiglio, della funzione di indirizzo politico - amministrativo anche nel campo delle determinazioni tariffarie.

### **1.12.1 La corrispondenza indirizzata ai Consiglieri Comunali non ha natura istituzionale ma riservata –personale**

Un Consigliere Comunale di opposizione ha segnalato a questo Ufficio il fatto che gli fosse stata consegnata, in busta aperta, una lettera prodotta dal Prefetto, in risposta ad alcune problematiche amministrative evidenziate dallo stesso Consigliere istante.

In particolare, il Consigliere denunciava una violazione della privacy da parte del Sindaco che, discostandosi dal canone dell'assoluto rispetto della segretezza della corrispondenza, aveva, invece, aperto la lettera indirizzata al Consigliere.

L'istante specificava, inoltre, che la giustificazione addotta dal Sindaco presupponeva la natura istituzionale anche della corrispondenza indirizzata ai Consiglieri presso il Comune.

Ovviamente, l'assunto non era assolutamente condivisibile.

Il Difensore Civico, pur condividendo in toto, l'esistenza della lamentata violazione ha, però, segnalato all'istante che l'avvenuta apertura della corrispondenza aveva cristallizzato la "irreparabilità" del pregiudizio ormai arrecato al Consigliere e che, pertanto, l'intervento richiesto a questo Ufficio non avrebbe potuto offrire

alcun rimedio ad una situazione di fatto definitivamente compromessa.

Questa considerazione non escludeva, comunque, che il Difensore Civico, nel rispetto delle competenze attribuite dall'art. 2 della L.R. n. 126/1995, avrebbe espresso la propria censura al Sindaco, in merito al di lui comportamento, certamente difforme da canoni elementari di legalità e di corretta collaborazione che dovrebbero, invece, governare l'azione complessiva della Pubblica Amministrazione.

Infatti, appare assolutamente non accettabile la risposta inviata all'istante, con la quale il Primo Cittadino affermava che la nota inviata al Consigliere di minoranza sarebbe da annoverarsi tra le comunicazioni istituzionali, perché inviata allo stesso, presso l'indirizzo della Sede dell'Organo di cui è parte.

Al contrario, invece, l'unica corrispondenza qualificabile come "istituzionale", è da rinvenire in quella che risulti indirizzata al "Comune" oppure al "Sindaco" nella sua qualità di legale rappresentante dell'Ente.

Il Difensore Civico chiariva, di contro, che la corrispondenza indirizzata al Consigliere Comunale, era inquadrabile nell'ambito delle "Attività Politiche connesse alle Attività Istituzionali" e,

pertanto, estranea a quella inerente le “Attività istituzionali” in senso stretto.

Questa considerazione trovava ulteriore e maggior supporto nella funzione del Consigliere di minoranza, istituzionalmente deputato a svolgere un ruolo di controllo e di vigilanza sull’operato della maggioranza, la cui corrispondenza, quindi, risulterebbe ancor più riservata.

Essa, infatti, appartiene alla sfera individuale del soggetto che ricopre la carica e che, pertanto, non è assolutamente condivisibile l’equiparazione chiaramente strumentale, della corrispondenza quale atto “istituzionale” riferibile al Comune come Ente.

Il Difensore Civico illustrava che l’ammissibilità di una qualsiasi interferenza in un qualunque rapporto intrattenuto da un qualsiasi Consigliere di minoranza, potrebbe, tra l’altro, vanificare la stessa funzione di controllo sull’operato svolto dal Sindaco e dalla maggioranza.

Il Difensore Civico specificava, infine, che l’indicazione dell’indirizzo della sede comunale, costituiva la mera espressione del luogo fisico dove la corrispondenza indirizzata al Consigliere Comunale deve essere recapitata e non può certo valere a

considerare la corrispondenza stessa come atto pubblico attinente alle attività istituzionali del Comune.

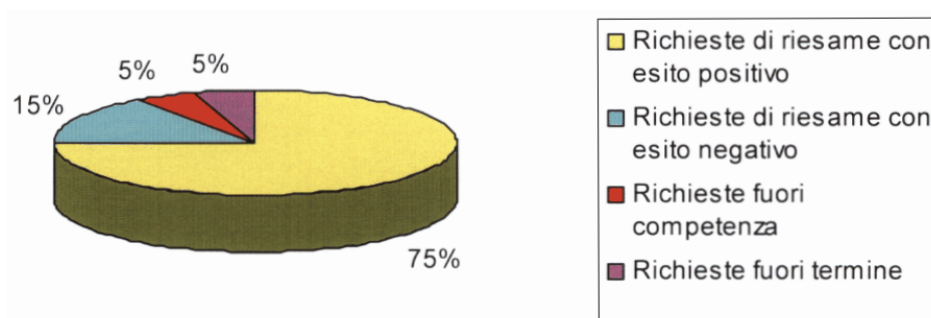
Il Sindaco, a seguito delle argomentate ragioni espresse, ha prontamente inoltrato una risposta a questo Ufficio, con cui ha manifestato la piena condivisione dell'orientamento espresso dal Difensore Civico.

Con la citata nota di risposta, il Sindaco specificava, inoltre, che l'apertura della corrispondenza indirizzata al Consigliere, era riferibile unicamente ad un istituzionalizzato sistema di distribuzione della posta da parte dei funzionari del Comune e che, pertanto, non era ravvisabile alcuna intenzionale violazione della privacy da parte del Primo Cittadino.

Il Difensore Civico ha espresso vivo apprezzamento, comunque, per la disponibilità e per la puntualità con cui il Sindaco ha recepito le segnalazioni di questo Ufficio, attraverso l'adozione di un nuovo modello organizzativo della distribuzione della posta che appare pienamente idoneo ad evitare il ripetersi del problema lamentato

### 1.13 DIRITTO DI ACCESSO AGLI ATTI

Esito richieste di riesame ex art. 25 L. 241/90



Anche l'anno 2010 è stato caratterizzato da incisivi e rilevanti interventi di questo Ufficio, sulle istanze di riesame del rifiuto opposto dalle Amministrazioni alle richieste di accesso ai documenti amministrativi, formulate dai cittadini.

Preliminarmente, è doveroso evidenziare che le decisioni di riesame, disposte dall'Ufficio del Difensore Civico, sono state tutte accolte dalle Amministrazioni, che hanno puntualmente mutato l'originario indirizzo di diniego di accesso agli atti.

A tal proposito, è da segnalare la particolare diligenza che le Amministrazioni, a seguito dell'intervento interlocutorio con cui il Difensore Civico chiedeva le ragioni che ostacolavano il rilascio