

10.20.2. La realizzazione di “serre” per attività agricole non abbisogna di concessione autorizzazione edilizia, solo se “stagionali”

Il problema è venuto all'attenzione dell'Ufficio a seguito di un esposto di un floricoltore, al quale il Comune territorialmente competente aveva rivolto l'invito a rimuovere alcune serre, al termine della stagione floricola, e a comunicare l'eventuale reimpianto, all'inizio di ogni stagione.

E ciò in base ad un'interpretazione restrittiva della L.R. n. 12/99, la quale aveva consentito di derogare ai limiti posti dalla stessa legge (relativamente ai manufatti connessi alla conduzione dei fondi agricoli) per la “realizzazione di serre e di coperture stagionali”.

Nel contempo, il Servizio Tecnico del Comune contestava l'applicabilità della L.R. 12/99 ad alcune serre realizzate in zone classificate dal PRG come “Centro abitato e centro storico” o come “zone ad espansione residenziale”.

Su quest'ultimo aspetto, il Difensore civico faceva rilevare che - anche in base agli atti preparatori - non sussistevano dubbi circa l'applicabilità del regime di favore previsto dalla L.R. n. 12/99 alle sole serre e coperture stagionali insistenti in

zone agricole, essendo la normativa inserita nel contesto della legge urbanistica generale (titolo VII della L.R. 18/83) dedicato a "tutela e trasformazione dei suoli agricoli".

La tesi dell'Ufficio tecnico comunale lasciava invece qualche margine di dubbio nella parte in cui si voleva riferire il termine "stagionali" anche alle "serre", e non solo alle "coperture".

Prevaleva infine la tesi che l'esonero dell'atto concessorio o autorizzatorio valeva per lo sole coperture stagionali, e non anche per le serre stagionali (che, altrimenti, avrebbero goduto di un regime meno vincolistico rispetto a quello riservato alle coperture stabili).

Dal senso letterale e logico della norma si rafforzava infatti l'opinione che la "stagionalità" attenesse ai tipi di manufatti consistenti in strutture precarie (coperture), destinate a proteggere le colture in particolare periodi dell'anno.

10.20.3. Manufatti connessi alla conduzione di fondi agricoli -Non occorre il preventivo recepimento nella normativa comunale

Il problema è stato posto dal Responsabile di un Ufficio urbanistico di un Comune, il quale voleva conoscere se per rendere immediatamente applicabile il regime più favorevole per la costruzione di manufatti ad uso agricolo - previsto dalle L.R. 3 marzo 1999 n. 12 - occorre che il Comune recepissero dette innovazioni nella normativa regolamentare urbanistica.

Pur prestandosi la norma innovativa ad una lettura non univoca - per la mancanza soprattutto di un raccordo procedimentale tra il vecchio e il nuovo regime edificatorio dei manufatti connessi alla conduzione dei suoli agricoli - allo scrivente è sembrato preferibile l'interpretazione basata sul criterio di successione e di ordinazione delle fonti, nel senso che la disciplina legislativa introdotta dalla predetta L.R. 12/99 opera di per sé una modifica della regolamentazione a livello comunale (adottata in attuazione del previgente art. 71 della L.R. 18/83).

Sicché quest'ultima normativa doveva considerarsi ancora operante per i profili che non erano stati

espressamente modificati, ovvero per quelli che non risultavano incompatibili con la nuova disciplina (sostanziale e procedurale) voluta dal legislatore regionale; intendendosi di converso sostituita, "ope legis", per la parte superata dalla nuova disciplina, grazie all'effetto abrogante conseguente al sopraggiungere di una disciplina di grado superiore.

D'altronde, tale soluzione trovava elemento di conforto anche nell'art. 74 della ridetta L.R. n. 18/83, nel punto in cui (comma 3) precisa che le disposizioni relative alla realizzazione dei manufatti ad uso agricolo, di cui al precedente art. 71, sono integralmente applicabili anche in assenza di strumenti urbanistici comunali; così sottolineando il carattere immediatamente operativo delle norme a favore della edificazione delle zone agricole.

Ciò non toglieva ovviamente la necessità che i Comuni interessati si facessero carico di conformare al più presto i propri ordinamenti alle sopravvenute disposizioni legislative.

10.20.4. Sanatoria di opere su aree vincolate successivamente alla loro esecuzione

La questione è stata oggetto di più richieste di intervento, rivolte al Difensore civico da amministratori e cittadini per conoscere se, nei riguardi di opere eseguite prima della imposizione di vincoli ambientali, occorresse dotarsi - ai fini della sanatoria edilizia - del parere dell'autorità preposta alla tutela del vincolo stesso.

Sul punto erano intervenute varie sentenze dei giudici amministrativi, alcune delle quali ritenevano che il parere previsto dall'art. 32, comma 1 della legge 28.02.1985 n. 47 riguardasse esclusivamente le opere ricadenti su aree già vincolate anteriormente alla loro esecuzione (Cons. Stato - Sez. VI sent. n. 1030/95).

Successivamente sono tuttavia affiorati dubbi sulla portata di detta norma, sicché la questione è stata deferita all'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato.

Questa, con decisione n. 20 del 22.07.1999, ha espressamente affermato che il predetto art. 32 deve interpretarsi nel senso che l'obbligo di pronuncia da parte

dell'autorità preposta alla tutela del vincolo sussiste ogniqualvolta esista un vincolo al momento della valutazione della domanda di sanatoria, a prescindere dall'epoca di introduzione del vincolo stesso, in modo che venga vagliata "l'attuale compatibilità" dei manufatti abusivi con il vincolo medesimo.

10.20.5. Un'interpretazione autentica delle norme tecniche di attuazione del P.R.G. che non convince

E' il caso sollevato dai consiglieri di minoranza di un Comune avverso una deliberazione con cui il Consiglio comunale intendeva interpretare, in via autentica, un articolo delle N.T.A. relativo alla gestione dei "Comparti".

Il Difensore civico è intervenuto nei confronti dell'Amministrazione comunale per far rilevare che, in realtà, l'interpretazione sembrava realizzare piuttosto una modifica sostanziale delle predette N.T.A.; modifica che richiedeva quindi un nuovo procedimento, analogo a quello seguito per l'approvazione della variante.

10.20.6. Oneri di costruzione - Termini di prescrizione, e non di decadenza, per richiedere la restituzione di somme indebitamente pagate

L'interessamento del Difensore civico, per convincere molte Amministrazioni comunali a restituire le somme per oneri di costruzione indebitamente richieste ai concessionari (in base ad un'errata interpretazione dell'art. 7 della legge n. 537/93) ha portato l'Ufficio ad interessarsi anche del problema del termine entro il quale poter agire in via giurisdizionale, nei casi in cui il Comune si fosse rifiutato di restituire dette somme ovvero continuasse a far pagare ulteriori rate, calcolate a suo tempo in modo errato.

E' noto infatti che - dopo l'intervento dello scrivente per segnalare l'errore di interpretazione nel calcolo degli oneri della legge Bucalossi - anche il Ministro dei LL.PP. aveva pienamente condiviso, con un proprio parere, la tesi del Difensore civico, inducendo così diversi Comuni (tra cui due Capoluoghi di provincia) a rivedere la misura del contributo concessorio e a restituire le somme illegittimamente introitate.

Da un'attenta ricerca giurisprudenziale - riferita a casi analoghi - è emerso infatti che la contestazione del contributo,

e la ripetizione di quanto indebitamente pagato, possono essere fatti valere nel termine di prescrizione, anziché in quello (assai più breve) di decadenza (in questo senso, Cons. Stato - Sez. V - sent. n. 195/89 e n. 633/89).

10.20.7. Il Comune acquisisce terreni per la riserva naturale, ma non ha i fondi per l'acquisto

Piuttosto complicata si è rivelata una vicenda legata all'acquisizione, da parte di un Comune, di terreni privati da destinare ad una Riserva naturale.

Il proprietario dei terreni si è visto costretto a chiedere la collaborazione del Difensore civico, nell'impossibilità di avere notizie certe sull'iter della procedura di indennizzo, di fronte alle reticenze dei funzionari comunali.

In effetti il procedimento acquisitivo si era complicato, per via dell'individuazione di un vincolo di uso civico e perché i finanziamenti della Regione erano inseriti in più progetti e programmi dell'area protetta.

Di qui un'azione diretta all'Ufficio regionale parchi e al dirigente dell'Ufficio tecnico comunale per chiarire una serie di

aspetti controversi e accelerare al massimo la presentazione del Piano di gestione e le varie schede tecniche e finanziarie.

10.20.8. Riserve naturali. Troppe ambiguità nei rapporti con gli enti gestori

Il problema è stato sollevato dagli amministratori e consiglieri di minoranza di due Comuni, incaricati dalle leggi regionali di gestire le rispettive Riserve naturali, anche avvalendosi - per gli interventi nelle riserve e per il loro funzionamento - di convenzionamenti con Associazioni di protezione ambientale, Società, C.F.S. ecc.

Nei casi trattati, le convenzioni stipulate con gli organismi associativi si sono appalesate largamente insufficienti e ambigue, soprattutto per ciò che concerne i rapporti finanziari, l'utilizzo del personale e il raccordo con gli organi comunali deputati al controllo dell'attività gestionale.

Il Difensore civico ha svolto un'opera di collaborazione fattiva, fornendo suggerimenti e richiamando l'attenzione dell'Assessorato regionale competente per una verifica puntuale dell'utilizzo dei contributi finanziari derivanti dal bilancio regionale.

Ciò in relazione all'esigenza che detti contributi vengano assegnati agli enti gestori sulla base di un preciso programma di attività e di un connesso preventivo di spesa sufficientemente dettagliato, sui quali l'Amministrazione comunale è chiamata ad esprimersi in via preventiva.

10.20.9. La pronuncia definitiva del Consiglio comunale sulle varianti al PRG relative alla realizzazione di impianti produttivi non esclude l'approvazione degli strumenti urbanistici da parte della Provincia

Il dubbio era stato posto dal Dirigente del Servizio tecnico di un Comune, in relazione ad una presunta dicotomia tra quanto dispone il comma 2 dell'art. 5 del D.P.R. 447/98 (nel punto in cui prevede che il Consiglio comunale si pronunci "definitivamente" sulle varianti al PRG relative alla realizzazione di impianti produttivi) e la normativa regionale (che conserva all'Amministrazione provinciale la funzione di approvazione degli strumenti urbanistici, fin quando non diventi operativo il trasferimento delle stesse funzioni ai Comuni, ai sensi dell'art. 43 comma 2 della L.R. 11/99).

Il Difensore civico ha chiarito che detta dicotomia è solo apparente.

In effetti, la "definitività" della pronuncia del Consiglio regionale va rapportata alla conclusione del procedimento che si esaurisce all'interno dell'autonomia comunale (esame delle osservazioni, proposte e opposizioni degli aventi titolo), senza interferire sui rapporti interistituzionali tra Comune e Provincia per ciò che concerne l'iter procedimentale dell'atto complesso (qual è il PRG), per la cui formazione non può prescindersi dal decisivo e conclusivo apporto dell'Amministrazione provinciale.

Altre questioni di un certo rilievo riguardano:

- un contrasto tra l'atto prefettizio di assegnazione di un lotto in "zona di trasferimento", ai sensi dell'art. 71 della legge 445/1908, e il PRE adottato da un Comune. L'argomento è stato oggetto di una intensa corrispondenza tra il Difensore civico, il Commissario ad acta (incaricato dell'approvazione dello strumento urbanistico) e la Provincia territorialmente competente.

La mediazione tra le predette strutture ha portato ad attenuare detta divergenza e a far rettificare le previsioni del PRE, visto che in sede di approvazione di quest'ultimo si era assunto l'impegno a recepire le norme contrattuali pubblico-private vigenti alla data di adozione del Piano stesso;

- il ritardo nella definizione delle pratiche di condono edilizio, la contestazione del calcolo dei relativi oneri e la tardiva richiesta di documentazione integrativa;
- la segnalazione di abusi edilizi compiuti da terzi, la cui verifica ha richiesto un non indifferente lavoro istruttorio e di interlocuzione con i soggetti pubblici coinvolti nei procedimenti;
- la contestazione del calcolo di oneri concessori, in caso di cambio di destinazione d'uso dell'immobile;
- la revoca di provvedimenti di concessione di fondi POP per gli incentivi alle attrezzature turistiche (a seguito soprattutto della mancata verifica dei presupposti).

**10.21. VARIE (AFFARI GENERALI, RAPPORTI
ISTITUZIONALI, ECC.)**

**10.21.1. L'Assessore non partecipa alle sedute
dell'esecutivo della C.M. e la Giunta lo dichiara
decaduto**

Si è rivolto al Difensore civico un componente la Giunta esecutiva di una Comunità Montana per eccepire l'illegittimità della delibera con la quale la stessa Giunta aveva deciso di sospendere l'erogazione della sua indennità di carica, in conseguenza del mancato effettivo esercizio delle funzioni connesse con detta carica.

Nella premessa della citata deliberazione si dava atto che, a seguito del rinnovo del Consiglio comunale nell'ente di appartenenza, l'assessore aveva perso lo status di consigliere comunale, ma che egli restava in carica come assessore comunitario, per effetto della proroga di diritto prevista dallo statuto.

Sicché, alla base della decisione c'era solo la circostanza che l'interessato non aveva più partecipato alle riunioni della Giunta esecutiva.

Lo scrivente ha fatto rilevare che, alla luce di tale premesse e delle vigenti disposizioni statutarie, la determinazione di sospendere l'indennità di carica appariva assai opinabile, visto che l'indennità di carica non era correlata alla presenza alle sedute dell'organo collegiale bensì all'esercizio del mandato assessorile nelle sue varie esplicitazioni.

L'assenza (ingiustificata) alle riunioni dello stesso organo poteva invece essere sanzionata - se previsto dalla legge o dallo statuto - attraverso un procedimento che doveva osservare le regole del contraddittorio e che, comunque, non poteva non chiamare in causa la competenza del Consiglio della C.M.

Il venir meno della qualità di assessore (e del connesso diritto all'indennità di carica) conseguiva dunque "ipso iure" all'atto di nomina del nuovo componente la Giunta esecutiva; adempimento cui il Consiglio comunitario non aveva ancora provveduto.

La questione è comunque apparsa frutto di evidente strumentalizzazione politica, essendo fin troppo chiara l'inconsistenza giuridica delle argomentazioni poste a base della singolare determinazione della Giunta esecutiva.

10.21.2. Presidente del Co.Re.Co - Tanta confusione su una nomina contestata

Del problema si è occupato il Difensore civico, su richiesta del Presidente e del Vice Presidente del Comitato regionale di controllo, che contestano il rifiuto del Dirigente del Comitato di corrispondere loro l'indennità di carica per una presunta illegittimità dell'atto con cui i medesimi erano subentrati nella carica stessa (a seguito delle dimissioni del precedente titolare, presentatosi alle elezioni comunali).

Sulle posizioni del Dirigente si erano sostanzialmente espressi sia il competente Assessorato regionale sia il Servizio Studi e Legislazione della Regione.

Di qui anche il sospetto - ripreso poi da alcuni organi di informazione - che anche gli atti di controllo adottati nel frattempo dal Co.Re.Co potessero essere invalidati.

Secondo tale ricostruzione, la carica di Presidente non poteva essere assegnata fin quando il Consiglio regionale non avesse provveduto a reintegrare l'organo con la sostituzione del Presidente dimissionario, anche nella veste di componente effettivo.

La questione si era poi ancor più complicata perché il provvedimento di surroga del Consiglio regionale - formalizzatosi e

notificato al diretto interessato dopo oltre 8 mesi - non fu portato, per lungo tempo, a conoscenza del Co.Re.Co.

In effetti, la tesi del Dirigente del Comitato poggiava su un presupposto errato; e cioè che con le dimissioni del Presidente si fosse determinata una "vacanza" del posto di componente effettivo.

Risultava invece dagli atti che l'allora Presidente non aveva presentato le dimissioni direttamente al Consiglio regionale, ma aveva semplicemente comunicato al Vice Presidente del Co.re.co. la sua irrevocabile decisione di rassegnare le dimissioni da componente del Co.Re.Co., ricordando che da oltre un mese non "frequentava" più il Comitato.

Sicché le dimissioni da membro del Comitato erano diventate implicitamente operative nel momento in cui il Consiglio regionale aveva provveduto a sostituirlo con altro soggetto.

Ciò significava che, nel primo periodo, il Co.Re.Co. si era venuto a trovare non in una situazione di incompletezza dell'organo bensì in uno stato di assenza di un componente; di talché lo stesso Comitato ben poteva funzionare sia attraverso l'esercizio della funzione vicaria del Vice Presidente, sia attraverso il rinnovo