

omissioni successive all'emanazione di ordinanze di demolizione di opere abusive, ed infine ad una questione connessa all'applicazione delle norme che impongono ai Comuni la gestione del servizio idrico in maniera integrata secondo ambiti territoriali individuati per legge. Quest'ultima è una prativa aperta nel 1998 ma conclusasi solo nel 1999, della quale si è ritenuto utile fare menzione sia per le problematiche di natura generale emerse durante l'istruttoria della pratica, sia, soprattutto, perché si tratta dell'unica ipotesi, nel corso del 1999, nella quale è stato non solo minacciato, ma concretamente nominato un commissario ad acta.

6.5.2. Concessioni edilizie

Al Difensore Civico è stata chiesta la nomina di un commissario ad acta per il mancato rilascio, da parte di un Comune, di una concessione edilizia. La domanda non è stata presentata dal soggetto che aveva richiesto la concessione, ma da un terzo avente causa dal titolare della concessione per aver da questi acquistato l'immobile per il quale era stato avviato il procedimento. La precisazione non è priva di rilievo in quanto consente di richiamare l'attenzione sulla diversa legittimazione del soggetto che presenta l'istanza al Difensore Civico rispetto a quella riconosciuta dal Comune per individuare il proprio interlocutore. Se per l'amministrazione comunale l'unico soggetto titolare del procedimento è il richiedente la concessione, così non è per il Difensore Civico che, avendo in via generale un potere d'iniziativa d'ufficio, può intervenire anche su segnalazione di un soggetto terzo per rimuovere una situazione di omissione di un atto obbligatorio per legge.

Nel caso di specie l'atto del quale veniva lamentata l'omissione era la definizione di un procedimento per il rilascio di una concessione edilizia, con parziale sanatoria delle opere realizzate, presentata a seguito dell'approvazione, da parte del Comune, di un Piano di Recupero presentato per un cambio di destinazione d'uso dell'immobile, da rurale a civile.

Il Comune, pur avendo il progetto ottenuto il parere favorevole dell'Azienda Sanitaria Locale per gli aspetti igienici e della Commissione Edilizia del Comune per la verifica della compatibilità urbanistica, aveva sospeso le procedure di rilascio della concessione a seguito di una comunicazione della Polizia Municipale relativa all'abuso commesso ed alla successiva denuncia inoltrata alla Pretura della Repubblica per la valutazione delle eventuali fattispecie di reato. La sospensione era stata dunque motivata in relazione alla possibilità che, essendo l'oggetto della contestazione relativo ad elementi essenziali dell'unità abitativa in oggetto, gli accertamenti del giudice penale avrebbero potuto far venir meno i presupposti stessi del cambio di destinazione d'uso e di conseguenza anche della concessione edilizia e del Piano di Recupero ad essa sotteso.

La sospensione veniva disposta per un termine indefinito, ossia in riferimento all'accertamento, da parte del giudice penale, della natura degli abusi contestati e quindi della definizione del procedimento penale in corso. A fronte di tale decisione è stato fatto presente che, proprio la legge n. 47 del 1985, prevede un iter opposto a quello indicato dal Comune, ed in particolare che è l'azione penale relativa alle violazioni edilizie a rimanere sospesa finché non siano stati esauriti i procedimenti amministrativi di sanatoria e non il contrario, e che seppure il principio introdotto dal legislatore, la cosiddetta

pregiudiziale amministrativa, non è privo di contraddizioni, non si vedevano possibilità di superare il dato letterale della norma.

Dopo numerosi altri passaggi, dei quali non è utile far menzione in questo contesto, la pratica è finalmente giunta in fase di definizione.

Il caso menzionato consente di riflettere sul problema, che sarà affrontato in uno dei paragrafi successivi, dell'individuazione delle modalità e degli strumenti di intervento del Difensore Civico per questioni che investono il merito della decisione ovvero a fronte di risposte formali, ma sostanzialmente elusive, rispetto agli scopi stessi dell'intervento.

6.5.3. Demolizione di manufatti abusivi

E' stata segnalata all'Ufficio la presenza di un manufatto abusivo del quale il Comune, con propria ordinanza, aveva disposto la demolizione. A seguito della reiterata inottemperanza dei proprietari del bene, l'immobile è stato acquisito al patrimonio del Comune per essere demolito ,con spese a carico dei responsabili dell'abuso, salva la dichiarazione, da parte del Consiglio Comunale, dell'esistenza di prevalenti interessi pubblici al mantenimento in essere del manufatto abusivo.

La questione, rimasta a lungo iscritta all'ordine del giorno del Consiglio Comunale, è stata risolta a seguito di numerose sollecitazioni da parte dell'Ufficio tendenti a favorire il superamento della fase di stallo venutasi a creare dopo l'acquisizione del bene al patrimonio del Comune. Le difficoltà sono derivate dal fatto che, sino a quando il Consiglio Comunale non ha deciso in merito all'esistenza dei prevalenti interessi pubblici che avrebbero impedito l'abbattimento del manufatto abusivo, non è stato possibile far

richiamo al potere di nomina del commissario ad acta che si riferisce alle sole attività di natura amministrativa e non anche ad adempimenti di carattere politico. Per questo si è reso necessario interrompere i termini inizialmente indicati al Comune per la demolizione del manufatto abusivo, non potendo obbligare il Consiglio a deliberare sul merito della questione, per poi riattivare il procedimento una volta intervenuta la decisione da parte dell'assemblea.

6.5.4. La gestione del servizio idrico integrato

- Un'Autorità di Ambito Territoriale Ottimale ha chiesto, prima al CoReCo e in un secondo tempo al Difensore Civico, la nomina di un commissario ad acta per ottenere, da parte di un Comune, il pagamento delle quote di partecipazione al funzionamento dell'A.A.T.O. medesimo.

La legge 5 gennaio 1994, n. 3 ha disposto la riorganizzazione del servizio idrico prevedendo una gestione strutturata sulla base di ambiti territoriali, definiti ottimali, ed individuati dalla legge secondo criteri legati sia alla localizzazione delle risorse utilizzate, sia al conseguimento di adeguate dimensioni gestionali attraverso il superamento della frammentazione delle gestioni, con ciò prevedendo la costituzione di un consorzio, con natura obbligatoria, tra gli enti locali interessati, denominato appunto Autorità di Ambito. L'Autorità di Ambito, ente con personalità giuridica pubblica ed autonomia organizzativa, ha un proprio patrimonio costituito da un fondo di dotazione sottoscritto da ciascun Comune ricadente nell'Ambito che contribuisce con una quota di partecipazione determinata in rapporto all'entità della popolazione residente.

La natura obbligatoria del Consorzio impone a ciascun Comune che fa parte di un determinato Ambito, di esercitare le funzioni amministrative relative ai servizi idrici in modo associato, e non più singolarmente.

Il Comune in questione aveva contestato il proprio obbligo di versare la quota di partecipazione al funzionamento dell'A.A.T.O. sollevando dubbi più che sull'effettività della previsione legislativa, sulla legittimità della stessa legge nazionale e delle disposizioni regionali di attuazione. Il Comune aveva contestato la determinazione della tariffa operata dall'Autorità di Ambito ed aveva chiesto l'applicazione delle norme di salvaguardia delle gestioni esistenti, ritenute maggiormente conformi a criteri di economicità, efficacia ed efficienza, permettendo l'applicazione di tariffe notevolmente inferiori a quella determinata dall'AATO.

Verificato che, ai sensi della legge regionale di attuazione della normativa statale (L.R.T. 81/95), non era possibile consentire al Comune una gestione in deroga in quanto tale possibilità era riconosciuta ai soli enti locali che, alla data di entrata in vigore della legge esercitavano la gestione diretta mediante aziende speciali, enti e consorzi pubblici, ed escludevano al contrario le gestioni in economia diretta, verificato altresì che il Comune stesso non aveva alcuna possibilità di sottrarsi al pagamento delle quote di partecipazione, il cui mancato versamento veniva a costituire una chiara omissione di atto obbligatorio per legge, e falliti tutti i tentativi di conciliazione operati con gli amministratori del Comune, è stato preparato il decreto di nomina del commissario ad acta.

Ed è questo l'unico caso, in tutto il 1999, in cui è stato nominato un commissario ad acta, per di più immediatamente revocato in quanto il Comune, ricevuta la notifica dell'atto, ha deciso di

corrispondere la quota di partecipazione, ponendo fine al comportamento omissivo sino ad allora tenuto.

Il caso presenta un certo interesse in quanto solleva problematiche di ordine generale sul sistema delineato dalla legge che, nella prospettiva di dar vita a gestioni non più settoriali, ma solidaristiche delle risorse idriche, rischia di scontrarsi con la realtà di molti sistemi locali, le cui tariffe sono destinate ad aumentare in modo considerevole generando la protesta ed, in qualche caso, la resistenza delle amministrazioni locali.

6.5.5. Il ruolo e la funzione del Difensore Civico

Ognuno dei casi illustrati induce ad una riflessione su un particolare aspetto del ruolo del Difensore Civico e sulle modalità di esercizio del potere di nomina dei commissari ad acta. Con l'art. 17/45 viene attribuito al Difensore Civico un potere di adottare veri e propri provvedimenti, costitutivi di diritti e di doveri con spese a carico dell'amministrazione sostituita. Potere da bilanciare e da modellare in funzione ed alla luce delle funzioni proprie dell'Istituto di Difesa Civica, avendo perciò come essenziale riferimento la funzione di tutela e di mediazione. Sforzo che questo Ufficio ha sempre sostenuto ed affrontato, e che ha suggerito in qualche caso di superare la rigidità del dato normativo in favore di una più rapida ed efficace definizione dei conflitti.

Dal 1997 ad oggi solo in due circostanze si è reso necessario arrivare al decreto di nomina di un commissario ad acta (una è quella sopra citata), ed in entrambi i casi il decreto è stato immediatamente ritirato in quanto i soggetti sostituiti hanno prontamente riflettuto sulle loro precedenti determinazioni ed hanno posto in essere

l'adempimento omesso, facendo con ciò venir meno il presupposto dell'intervento.

Constatazione che conferma la validità della prassi operativa posta in essere dall'Ufficio, che consente, senza spese né per l'interessato (altrimenti costretto ad affrontare i tempi ed i costi del ricorso al TAR) né per i Comuni, sui bilanci dei quali sarebbero andati ad incidere i costi dell'attività del commissario nominato, di giungere in tempi ugualmente brevi alla soluzione della controversia. Un'interpretazione troppo rigida della norma probabilmente non sarebbe stata altrettanto efficace ed avrebbe provocato un aumento del contenzioso.

Lo strumento sostitutivo si è dunque rivelato molto efficace, e si ritiene, anche molto efficiente proprio in virtù dell'uso moderato che ne è stato fatto, anche se, nell'esercizio delle funzioni relative non sono mancati numerosi problemi. Il primo, e forse il più rilevante, concerne la definizione del ruolo del Difensore Civico in presenza di questioni che riguardano il merito della controversia in atto. Da un punto di vista formale il quadro è piuttosto chiaro: quello che deve essere eliminato è un comportamento di omissione relativamente all'adozione di un atto obbligatorio per legge. Adottato l'atto, qualunque esso sia, viene meno il potere di nominare un commissario ad acta e con esso la funzione stessa del Difensore Civico Regionale il quale non ha, come noto ed in mancanza di specifiche previsioni, poteri nei confronti delle amministrazioni comunali e provinciali.

La realtà ha però dimostrato come un'eccessiva limitazione del ruolo del Difensore Civico in questo contesto rischia di limitarne le funzioni proprio sotto il profilo della mediazione e della capacità di soluzione dei conflitti. Capita infatti non di rado che gli Enti Locali

(spesso i Comuni), di fronte alla minaccia di nomina di un commissario ad acta, si affrettino a portare a conclusione il procedimento senza preoccuparsi più di tanto degli interessi del richiedente, e spesso negando il provvedimento atteso.

Una pratica rimasta per anni ferma su un tavolo, in attesa dell'istruttoria tecnica o dell'acquisizione dei pareri, viene rapidamente archiviata come non accoglibile per mancanza di un qualche requisito sino a quel momento considerato evidentemente non essenziale. La sensazione è di assistere ad una sorta di baratto: se non viene preteso il rispetto dei termini l'amministrazione è disponibile ad individuare direttamente o comunque a suggerire all'interessato le integrazioni e le modifiche necessario per rendere accoglibile la domanda. In caso contrario viene mossa dal solo obiettivo di concludere il più rapidamente possibile la pratica anche a danno degli interessi dei privati.

Nulla da dire nel caso in cui, effettivamente, non esistevano i presupposti perché la richiesta potesse essere accolta. Diverso è invece il caso in cui questa conclusione appare dubbia. Non solo il Comune, in questi casi, ha comunque omesso, ai sensi della L. 241/90 (nonché di molte altre norme speciali) di chiedere entro un termine breve e definito le integrazioni documentali ritenute necessarie (ed è questa un'omissione che non può essere sanzionata dal Difensore Civico in quanto già superata al momento stesso dell'intervento), ma di frequente si rifugia dietro motivazioni poco convincenti e comunque in contrasto con l'iter procedimentale sino a quel momento portato avanti. È capitato di verificare che taluni provvedimenti di diniego emanati a seguito della minacciata nomina del commissario ad acta, fondavano le proprie premesse su presupposti inesistenti o mal valutati. In casi come questi, dopo aver

chiesto le opportune spiegazioni ed aver accertato una situazione diversa da quella rappresentata, si ritiene, anche in parziale deroga al dettato legislativo, che il Difensore Civico debba proseguire nell'azione sostitutiva anche in presenza di un atto apparentemente conclusivo del procedimento.

Non decisiva deve in effetti considerarsi la possibilità, comunque riconosciuta all'interessato, di impugnare il provvedimento di diniego di fronte al TAR, proprio perché il ruolo del Difensore Civico deve essere anche quello di evitare, per quanto possibile, che il contenzioso tra amministrazione ed amministrati finisca dinanzi all'autorità giudiziaria, già abbondantemente appesantita ed priva della capacità di fornire risposte rapide e soddisfacenti. La prospettiva di affrontare un ricorso al TAR è percepita con tale negatività che non raramente l'interessato preferisce rinunciare alla tutela dei propri interessi piuttosto che affrontare una strada considerata troppo lunga e tortuosa.

Ma quanto si è appena detto, ossia la possibilità di nominare ugualmente un commissario ad acta anche in presenza di un atto conclusivo del procedimento (possibilità che nella pratica di questi anni è stata in realtà una mera eventualità, non concretizzandosi mai in veri e propri provvedimenti da parte dell'Ufficio) è chiaramente un'ipotesi limite, legata all'accertamento di evidenti errori di fatto e quindi di provvedimenti sostanzialmente elusivi dell'interesse tutelato. Non è invece possibile in molti altri casi, nei quali il provvedimento negativo è frutto di valutazioni di merito, anche se queste possono in qualche caso non apparire convincenti. L'autonomia decisionale degli Enti locali deve essere garantita e il Difensore Civico non può sostituire con proprie determinazioni scelte

che devono rimanere legate all'attività valutativa dei soggetti che per legge sono competenti ad emanare gli atti.

E neppure possono essere sottovalutati gli effetti, talvolta deformanti, dell'esercizio del potere sostitutivo, che si verificano nella misura in cui assicurare il rispetto dei termini per l'adozione di determinati atti finisce per equivalere nella sostanza ad un provvedimento di diniego.

Il punto di equilibrio, in questi casi (che a differenza dell'ipotesi, sostanzialmente teorica, prima menzionata, sono piuttosto frequenti), deve essere individuato in una gestione della pratica con strumenti e iniziative diversificate nei vari momenti. Venuti meno i presupposti per la nomina del commissario ad acta, ossia ottenuto il provvedimento conclusivo del procedimento, rimane la possibilità di dialogare con l'amministrazione al fine di eliminare, là dove necessario, dubbi sulla legittimità dell'atto finale.

Un ulteriore problema è che con l'esercizio del potere sostitutivo le amministrazioni locali sono portate ad alterare il normale ordine di istruttoria del procedimento per dare precedenza alle richieste per le quali è stato attivato l'intervento del Difensore Civico. Questo per dire che, soprattutto in settori nei quali i ritardi sono più consistenti e numerosi, l'esercizio del potere sostitutivo non rimuove la causa della disfunzione ma elimina, e solo per fattispecie singolarmente determinate, gli effetti, ossia il ritardo. E non eliminare la causa del problema rischia di lasciare inalterata la situazione, con un intervento che si pone solo in una fase avanzata del procedimento e che avviene solo dopo che si è già verificato un danno per il richiedente.

L'intervento sostitutivo assume pertanto più i connotati del rimedio straordinario, com'è d'altra parte nelle intenzioni del legislatore, ma

fatica a divenire anche uno strumento efficace per stimolare processi di riorganizzazione e di miglioramento degli uffici amministrativi.

6.5.6. La nuova legge regionale sulle concessioni edilizie

Con la Legge Regionale n. 52 del 1999, contenente disposizioni in materia di concessioni, autorizzazioni ed in generale norme di riordino dell'attività urbanistico/edilizia, è stato attribuito al Difensore Civico del Comune, ed in mancanza a quello della Regione, il potere di nominare un commissario ad acta per assicurare il rispetto dei termini previsti dalla legge per la conclusione del procedimento relativo al rilascio di concessioni e di autorizzazioni edilizie.

La legge regionale, in questo senso, per un verso specifica ed amplia il contesto definito dalla legge nazionale (L. 127/97) in materia di intervento sostitutivo attribuito al Difensore Civico, ma nello stesso tempo rischia di limitarne gli effetti attraverso una disciplina che solo in parte ne copre il possibile campo di applicazione. Da una parte al Difensore Civico è riconosciuto un potere di carattere generale per tutti i casi di omissione di atti la cui adozione è prevista come obbligatoria dalla legge, dall'altra questo potere viene disciplinato per un contesto specifico, qual è quello delle concessioni e delle autorizzazioni edilizie, limitandone contemporaneamente il campo di applicazione.

Nella disciplina regionale, l'intervento sostitutivo del Difensore Civico è previsto in un contesto particolare, nel quale si disciplina un singolo procedimento amministrativo, ossia quello relativo al rilascio delle concessioni edilizie, escludendo però in tal modo che quello stesso tipo di intervento possa essere attivato per procedimenti di natura diversa, ancorché in qualche modo analoga.

Il riferimento è ai procedimenti di condono edilizio e di sanatoria più in generale, procedimenti esclusi dal campo di applicazione della legge regionale perché relativi a fattispecie verificatesi in periodi di tempo predeterminati e con operatività limitata nel tempo, ovvero perché oggetto di disciplina diversa rispetto a quella della concessione edilizia, potendo concludersi con casi di silenzio significativo (la richiesta di concessione o autorizzazione in sanatoria si intende respinta in mancanza di una risposta positiva entro sessanta giorni).

Esistono tuttavia casi in cui tale ragionamento, formalmente valido, mostra tutti i suoi limiti. Sono i casi in cui i procedimenti di condono, dopo quindici anni, non sono ancora conclusi; sono i casi in cui una richiesta di sanatoria ha dato luogo ad una lunga istruttoria (e non certo ad un silenzio rifiuto), all'acquisizione di tutti i pareri ed i nulla osta necessari, senza che però l'interessato sia riuscito ad ottenere il provvedimento conclusivo.

La sanatoria delle opere abusive (il cosiddetto condono) si ottiene su domanda di concessione (o di autorizzazione) in sanatoria ed è un effetto della medesima domanda che può realizzarsi anche indipendentemente dal rilascio della concessione in sanatoria, ma quando si avvia il relativo procedimento entrano necessariamente in gioco anche valutazioni relative ai termini del procedimento stesso creandosi un parallelismo con gli ordinari procedimenti di concessione, considerato che la regolarizzazione delle opere abusive passa attraverso una vera e propria concessione. Ma gli strumenti di tutela sono diversificati.

È vero che - verificata l'esistenza dell'omissione dell'atto obbligatorio per legge - il Difensore Civico ha una competenza prevista in via generale dalla legge nazionale, ma non sfugge la

constatazione che per materie e procedure per le quali sarebbe stato consigliabile avere meccanismi di tutela omogenei, l'intervento sia escluso per un verso (condoni e procedimenti in sanatoria) ed ammesso per un altro (concessioni edilizie).

Sarebbe opportuno trovare un maggior coordinamento tra le due normative anche perché tra di esse è diversamente disciplinata la modalità dell'intervento del Difensore Civico.

Di seguito sono illustrate le principali differenze, partendo dall'analisi della procedura prevista dalla legge regionale.

Il procedimento si articola in una serie di scadenze collegate:

- a) al momento della presentazione della domanda di concessione è fatto obbligo al Comune di comunicare al richiedente il nominativo del responsabile del procedimento;
- b) il termine per lo svolgimento dell'istruttoria è stabilito in 60 giorni e decorre dalla data di presentazione della domanda o dalla produzione della documentazione integrativa richiesta dal Comune. Il termine di 60 giorni comprende anche eventuali pareri che devono essere assunti e dai quali, se non chiesti o resi, si prescinde;
- c) il provvedimento deve essere rilasciato dal dirigente entro i 15 giorni successivi alla scadenza del termine sopra indicato. Nel complesso, pertanto, dalla data di presentazione della domanda (o dalla produzione della documentazione integrativa) il Comune ha 75 giorni di tempo per dare o negare il provvedimento richiesto;
- d) se ciò non avviene è fatto onere all'interessato, prima di poter ricorrere al Difensore Civico, di mettere in mora l'amministrazione inadempiente concedendo ad essa, con lettera raccomandata con avviso di ricevimento, un termine di ulteriori 15 giorni. Questa è

una prima sostanziale differenza con la norma statale: si chiede un adempimento preliminare, il cui accertamento, da parte del Difensore Civico, deve aggiungersi a quello relativo alla verifica dell'omissione punita con l'intervento sostitutivo;

- e) decorso inutilmente anche tale termine l'interessato può rivolgere istanza al Difensore Civico del Comune o in mancanza a quello della Regione per la nomina di un commissario ad acta. La novità, rispetto alla disciplina della Bassanini bis è che il Difensore Civico deve nominare, entro i quindici giorni successivi al ricevimento dell'istanza, un commissario ad acta che nel termine di sessanta giorni adotta il provvedimento che ha i medesimi effetti della concessione edilizia.

Riguardo a quest'ultimo punto si possono fare le seguenti osservazioni:

- a differenza della legge nazionale, non si riconosce al Difensore Civico la possibilità di mettere in mora l'amministrazione procedente, ma gli si impone un termine, molto breve, entro il quale intervenire in via sostitutiva. Questo rischia, per quanto detto sopra, di eliminare proprio una delle maggiori prerogative del Difensore Civico, ossia la possibilità di risolvere i conflitti in via non contenziosa, facendo affidamento sulla capacità di mediazione e persuasione;
- si stabilisce che al commissario devono essere concessi 60 giorni di tempo, senza considerare che in molti casi l'istruttoria è praticamente conclusa e che gli atti che restano da compiere possono richiedere un termine di molto inferiore, con relativo risparmio sulle spese a carico dell'amministrazione inadempiente;
- per la legge il commissario è tenuto ad adottare un provvedimento che ha i medesimi effetti della concessione

edilizia, con ciò dando per scontato che il commissario nominato debba concludere il procedimento con un provvedimento di accoglimento dell'istanza, e dimenticando che una situazione di ritardo non automaticamente comporta il diritto ad ottenere la concessione. Anche in questo caso, si è ritenuto opportuno interpretare la legge in conformità ai principi vigenti in materia, lasciando pertanto la possibilità al commissario di valutare autonomamente le determinazioni da prendere.

6.5.7. La mancanza di garanzie in urbanistica

L'urbanistica è uno dei settori più interessati alla problematica del rapporto fra sussidiarietà e garanzie. In presenza di una forte delega da parte della Regione agli enti locali, delega che ha consentito senz'altro di snellire e di accelerare l'adozione dei Prg e delle varianti da parte degli Enti locali (il procedimento adesso può durare pochi mesi mentre una volta qualche anno), si sono aboliti tutti i poteri di controllo da parte della Regione sull'attuazione degli strumenti di pianificazione a livello territoriale, con il paradosso che - qualora il Comune violi le direttive regionali in materia di pianificazione del territorio - la Regione stessa deve ricorrere al Tar per l'annullamento del Prg o della variante.

Per quanto riguarda la tutela dei cittadini, l'unica norma che prevede un livello di informazione e partecipazione più ampio rispetto a quello ordinariamente previsto dalla legge è l'art. 18.2, dove si prevede che, in sede di approvazione del Piano Territoriale di Coordinamento (P.T.C.), sia individuato presso l'Ufficio rapporti con il pubblico della Provincia o comunque presso l'ente provinciale un garante per l'informazione con il compito di diffondere le informazioni

sul P.T.C. e di raccogliere e trasmettere le osservazioni di cittadini singoli o associati.

Per quanto riguarda le procedure di approvazione del P.R.G. o delle sue varianti a livello comunale le forme di partecipazione previste sono quelle ordinarie (osservazioni formalizzate entro il termine di pubblicazione). Va tenuto anche presente che la procedura di pubblicazione del P.R.G. e delle sue varianti, che rappresentava un momento di apertura dell'Amministrazione prima dell'adozione della normativa sulla trasparenza amministrativa, andrebbe oggi ripensata alla luce dell'esigenza di trovare forme di pubblicità del PRG e delle sue varianti diverse da quelle dell'affissione dell'albo pretorio. Se infatti chi ha interesse a edificare è bene a conoscenza delle varie fasi di adozione del P.R.G., non altrettanto può dirsi per i cittadini che si trovino improvvisamente una determinata variante che autorizza la costruzione di un fabbricato davanti alla loro proprietà o in una zona considerata di rilievo ambientale. L'informatica, le reti civiche e l'Ufficio Rapporti con il Pubblico, dovrebbero portare gli Enti locali a trovare forme di pubblicità diverse oltre a quelle ordinariamente previste dalla legge, anche perché il P.R.G. dovrebbe essere un momento partecipativo per tutta la popolazione e non solo per chi ha un interesse concreto alla realizzazione di un'opera.

Un primo passo nel senso di una maggiore garanzia della tutela lo ha fatto la L.R. 52/'99, nella quale si prevede l'obbligo per il Difensore civico (regionale in assenza di quello comunale) di nominare un Commissario ad acta per sostituirsi all'ufficio tecnico comunale nelle procedure di rilascio della licenza edilizia in caso di inadempienza.