

REGIONE TOSCANA



*Il garante regionale della comunicazione  
nel governo del territorio*

Prot. D00.GRT.242938/N.1030

Firenze, 03/10/2011



Gent.mo Sig. Danilo Cucini  
Consigliere comunale di "Sinistra per  
Volterra"  
Via San Felice, 28  
56048 Volterra

e p.c

Dott. Marco Buselli  
Sindaco di Volterra  
Palazzo Comunale  
56048 Volterra (Pisa)

Dott. Enrico Rossi  
Presidente della Regione Toscana

Prof.ssa Anna Marson  
Assessore Urbanistica e territorio  
Regione Toscana

Dott. Renato Galliano  
Responsabile area di coordinamento  
Pianificazione territoriale e paesaggio  
Regione Toscana

Arch. Maria Clelia Mele  
Responsabile settore Pianificazione del  
Territorio  
Regione Toscana

Oggetto: Esposto del Sig. Danilo Cucini concernente regolarità del procedimento di approvazione della variante al Regolamento urbanistico deliberata dal Consiglio comunale di Volterra in data 8 luglio 2011.

Egregio Sig. Cucini,

d'accordo con il Settore Pianificazione del Territorio, che ha sottoposto alla mia attenzione la questione da Lei sollevata al Settore medesimo, propongo alla cortese attenzione Sua e dell'Amministrazione comunale di Volterra una valutazione tecnica della vicenda procedurale in oggetto, per i profili da Lei evidenziati. Preciso in premessa che avrei voluto poterLe rispondere assai più rapidamente. Ma gli approfondimenti necessari a una risposta plausibile e soprattutto l'affollamento di richieste di "interessamento" che a vario titolo giungono al mio ufficio

e le analisi che ciascuna di esse richiede, hanno ormai raggiunto dimensioni che mi impediscono quella tempestività che per primo ritengo necessaria.

Debbo anche precisare che l'ufficio del garante è privo di una specifica competenza consultiva, sia di merito che procedimentale, così come propositiva in riferimento alla fattispecie in oggetto. Tuttavia al garante appare doveroso rispondere quanto meno sul piano informativo (nei limiti delle proprie capacità documentali) al fine di interpretare gli intenti della stessa legge 1, così come quelli di cui alla leggi regionali 69/2007 e 40/2009: nella convinzione che l'istituto del garante - regionale o locale che sia - abbia comunque la missione di contribuire alla massima trasparenza dell'azione amministrativa nel governo del territorio, in piena e costruttiva collaborazione con le Amministrazioni locali interessate. Ed è con questo spirito che il Settore pianificazione mi ha chiesto di trattare la questione da Lei sollevata.

Vengo dunque a quest'ultima, in una pur schematica trattazione. E mi si scuserà se essa combinerà notori elementi normativi con correlati elementi problematici.

1. la formazione degli strumenti della pianificazione territoriale e degli atti di governo del territorio (e delle loro varianti) è assistita, nell'ordinamento giuridico vigente in Toscana, dall'attività di un garante della comunicazione operante al livello del governo territoriale interessato;
2. l'attività del garante locale va disciplinata, per ciascun ente territoriale, da un regolamento;
3. il garante locale è chiamato a redigere una specifica e apposita relazione concernente l'attività informativa e partecipativa promossa e organizzata in funzione dello strumento della pianificazione territoriale o dell'atto di governo del territorio presente nell'agenda politico-amministrativa dell'amministrazione competente. Detta relazione è parte degli atti che integrano l'adozione e l'approvazione dello strumento della pianificazione o atto del governo territorio ai sensi degli articoli 16, comma 3, e 20, comma 2, della legge regionale 1/2005.

Ad una ricognizione della documentazione disponibile, si desume, nel caso di specie, quanto segue:

- a. risulta mancare la relazione del garante locale nel novero dei documenti allegati (o tra quelli almeno richiamati) alla delibera di adozione della variante;
- b. risulta invece presente una relazione del garante tra i documenti richiamati nella delibera di approvazione;
- c. non sono noti gli estremi e la data della nomina del garante locale della comunicazione;
- d. non è noto il contenuto di un eventuale regolamento comunale concernente il garante locale e i suoi compiti.

4. Ciò constatato, si pone il quesito se sussistano profili di illegittimità della variante e, in tale ipotesi, come di conseguenza porvi rimedio. Infatti, la delibera di adozione è connotata da un innegabile vizio poiché priva della relazione del garante locale: che è una componente necessaria degli atti da adottare. Tuttavia una relazione del garante, alla fine del procedimento, comunque sussiste e fa parte della variante approvata o quanto meno ad essa si collega. Si potrebbe affermare che non essendo stata adottata, la relazione non è stata neppure pubblicata e che quindi si rende rilevabile l'omissione di un passaggio procedurale di obiettiva consistenza in punto di legittimità. Omettendo la redazione del garante locale, si sarebbero privati i cittadini della possibilità di presentare osservazioni inerenti l'attività informativa cui sarebbe stata tenuta l'Amministrazione comunale.

5. Da un punto di vista strettamente giuridico, l'omissione di un adempimento procedurale non determinerebbe l'annullamento dell'atto in questione se, in caso di un provvedimento a contenuto vincolato, si dimostrasse che il contenuto dell'atto stesso non sarebbe stato comunque diverso da quello adottato e poi approvato (articolo 21 octies della legge 241/1990).

Ora, le varianti urbanistiche non sono certo atti a contenuto vincolato (anzi sono l'esatto contrario) e pertanto l'articolo citato non parrebbe trovare applicazione. Tuttavia verrebbe da chiedersi ugualmente se sarebbe cambiato qualcosa ove la relazione fosse stata adottata e pubblicata. Plausibilmente, la risposta potrebbe risultare negativa. Avrebbe potuto non esserci, cioè, una diversa determinazione contenutistica dell'atto di adozione. Ciò non significa sminuire il significato della relazione del garante rispetto al contenuto normativo degli strumenti della pianificazione o degli atti di governo del territorio. Significa, invece, che è necessario verificare la realtà delle attività informative e partecipative poste in essere.

6. La relazione del garante, infatti, serve a indicare le modalità e i tempi della "democrazia partecipativa" che il Comune abbia promosso e praticato. In particolare, la relazione del garante locale potrebbe riportare le posizioni espresse pubblicamente da coloro che si sono dimostrati critici nei confronti delle scelte di pianificazione. Ovvero, come nel caso di specie, delle opzioni che alla pianificazione danno corso attuativo con uno specifico atto di governo del territorio o mediante una sua qualche variante. La questione attiene, pertanto, all'accertamento di quale concreto svolgimento l'attività di informazione e partecipazione abbia assunto e quale specifica determinazione possa o meno aver dato seguito alle suddette iniziative comunali di informazione e partecipazione. Del tutto insignificante, in proposito, è l'obiezione di una scarsa o addirittura assente rilevanza sostantiva dell'atto di specie: sia perché priva di un riscontro obiettivo *a priori*, sia perché, soprattutto, integra una fattispecie ignota alla normazione legislativa vigente.

7. A fronte di quanto sopra considerato, il Comune, in linea generale, potrebbe valutare l'opportunità di assumere un provvedimento di autotutela circa la variante in questione, provvedendo alla sua integrazione per sanarne l'illegittimità.

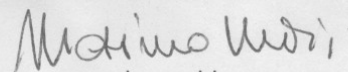
Tuttavia la questione fondamentale non è la redazione di una relazione che integri il procedimento. Bensì la sussistenza o meno di una qualche attività di informazione e di partecipazione pregressa e garantita dalla nomina di un garante che la possa certificare descrivendola e assumendosene le conseguenti responsabilità.

8. Al momento, la relazione disponibile, al di là della sua legittimità "logistica", cioè procedurale, nulla dice in materia. La sua formulazione, così come al momento accertabile, potrebbe infatti consentire di dedurre che informazione e partecipazione non hanno avuto luogo. Cosa che, di per sé, renderebbe illegittima la variante. A maggior ragione se non risultassero individuabili quegli standards minimi di informazione e partecipazione che una qualche regolazione locale dovrebbe avere preventivamente sancito.

Si rileva inoltre una netta discrasia tra quanto affermato dal responsabile del procedimento sulla non necessità di nominare il garante in ragione del contenuto non sostanziale della variante e il sillogismo del garante redattore della relazione di approvazione che si considera tale in quanto (a suo tempo) nominato garante nell'ambito della formazione del regolamento urbanistico. Mentre, piaccia o meno, ogni procedimento deve avere, nell'ordinamento toscano, il proprio garante in quanto nominato *ad hoc* ovvero un garante unico a condizione che sia esplicitamente assegnatario di competenza plurima: cioè concernente una serie determinata di procedimenti. Nel caso in esame, invece, parrebbe desumersi - sulla scorta di quanto affermato dal responsabile del procedimento nella specifica documentazione disponibile - l'assenza di un garante locale nella fase di adozione. Mancata nomina o meglio assenza di garante che renderebbero illegittima la variante in parola. Poiché, se il garante autoriconosciutosi per sillogismo non venisse riconosciuto, in sede di controllo di legittimità, come "quello giusto" anche la sua relazione finale non sarebbe "quella giusta" e tutta la variante risulterebbe gravemente a rischio di illegittimità.

Di qui, se è consentito insistere e per concludere, l'opportunità di un provvedimento di autotutela a seguito del quale il Comune provveda a integrare il procedimento formativo dell'atto.

Nell'auspicio che questa nota risulti di qualche utilità, mi è grato porgere molti cordiali saluti.

  
massimo morisi