

3.3.3 Invalidità Civile

Nel corso del 2002 il Difensore civico è intervenuto molte volte nei confronti dell'I.N.P.S. di Firenze in relazione al ritardo nella liquidazione delle competenze per invalidità civile.

In un primo caso, un cittadino, invalido al 100%, ci ha riferito di aver presentato all'I.N.P.S. di Firenze la domanda per il riconoscimento della pensione e di non aver ricevuto alcun riscontro per alcuni mesi. L'Ufficio è intervenuto presso l'I.N.P.S. inviando una richiesta di chiarimenti ed è riuscito a sbloccare la situazione ed a chiarire i motivi del ritardo che dipendevano da motivi contabili, riconducibili all'attribuzione di una maggiorazione sociale. L'I.N.P.S. ha garantito che provvederà a corrispondere la pensione unitamente a tale maggiorazione.

Un'altra questione prospettata all'Ufficio è quella di una cittadina che ha esposto come la competente Commissione della A.S.L. 10 di Firenze le avesse riconosciuto il beneficio dell'indennità di accompagnamento del 100% ma che, purtroppo, era stata informata dall'Ufficio invalidi civili del Comune che sarebbero trascorsi alcuni mesi prima di ottenere la liquidazione delle relative competenze. L'Ufficio si è quindi fatto carico di intervenire presso gli uffici competenti dell'I.N.P.S. e di segnalare il ritardo all'Ufficio del Difensore civico del Comune di Firenze, (competente nei confronti dell'Ufficio invalidi civili) al fine di sollecitare la definizione di queste pratiche e, soprattutto, garantire che l'iter burocratico si concluda effettivamente nei termini normativamente previsti, eventualmente anche attribuendo carattere prioritario alle situazioni che si presentano più gravi dal punto di vista socio-economico.

Gli uffici interpellati hanno replicato condividendo la necessità di abbreviare i tempi di espletamento del procedimento ed assicurare maggiore tempestività alla trattazione delle pratiche relative alle situazioni più urgenti.

3.4 La tutela degli immigrati

3.4.1 La modifica della legge organica sull'immigrazione e la tendenza interpretativa

La relazione 2001 fece già accenno alla modifica della disciplina organica dell'immigrazione, e di come non solo essa abbia portato a una revisione e integrazione di importanti istituti del Testo Unico di cui al D.Lgs. n. 286/98, ma abbia segnato, nelle parti immutate, l'inizio di una prassi applicativa restrittiva rispetto alla precedente. Nel corso di quest'anno le istanze dei cittadini extracomunitari nei confronti di provvedimenti di mancato rinnovo del permesso di soggiorno per studio, o di mancato rilascio di carta di soggiorno, o le difficoltà incontrate per ottenere il nulla osta al ricongiungimento familiare hanno confermato la tendenza manifestatasi ad una rigida applicazione delle norme che in qualche caso si è tradotta in restringimento della loro portata.

Spesso in questi casi, oltre a effettuare l'intervento in forma di richiesta di riesame, caratteristico di questo ufficio, si è dovuto consigliare gli interessati, qualora non fosse ancora decorso il termine di decadenza, di intraprendere il percorso giurisdizionale, per evitare che i provvedimenti lesivi diventassero definitivi.

Il caso di seguito illustrato è significativo della attuale tendenza restrittiva degli organi dello Stato preposti a gestire la materia dell'immigrazione, e di come spesso occorra la pronuncia giurisdizionale anche ove un'interpretazione più aderente alla *ratio* delle norme sarebbe in grado di risolvere la questione senza necessità di contenzioso.

Si è rivolto all'Ufficio uno studente universitario, cittadino albanese, residente in Toscana per motivi di studio in quanto iscritto al terzo anno ripetente dell'Accademia delle Belle Arti, per l'anno accademico 2002-2003.

Lo studente riferiva di aver presentato nell'ottobre 2002 istanza alla Questura competente per il rinnovo del permesso di soggiorno per motivi di "studio" accludendo, come aveva effettuato gli anni precedenti, il certificato di iscrizione per l'anno accademico 2002-2003, ma senza alcuna certificazione relativa agli esami superati. Al momento dell'inoltro della richiesta di rinnovo, lo studente non aveva superato alcun esame di profitto relativo all'anno accademico 2001-2002. Tuttavia, nelle more della definizione del procedimento presso la Questura, egli aveva superato con esito positivo due esami di profitto i quali, pur sostenuti nel febbraio 2003, afferivano all'anno accademico 2001-2002.

La Questura rifiutò il rinnovo del permesso di soggiorno in quanto lo studente non aveva prodotto alcuna certificazione attestante il superamento di due esami di profitto dell'anno 2002, poiché al momento della richiesta avrebbe dovuto specificare il numero degli esami superati. A tal fine, la Questura richiama l'applicazione dell'art. 46, comma 4, del D.P.R. n. 394/1999, il quale prevede che il rinnovo del permesso di soggiorno per motivi di studio sia concesso allo straniero che abbia superato nel primo anno di corso almeno una verifica di profitto, e negli anni successivi almeno due verifiche ciascuno.

L'Ufficio intervenne presso la Questura facendo anzitutto presente che la circostanza che non sia più sufficiente il certificato d'iscrizione, ma sia necessario attestare di aver superato due esami, costituisce un mutamento di prassi del quale gli studenti non sono stati messi a conoscenza.

Inoltre, l'Ufficio fece presente che, prima della comunicazione del diniego del rinnovo, nella sessione di esami di febbraio del 2003 (che comunque afferisce all'anno accademico 2001-2002) lo studente aveva superato due esami di profitto, debitamente certificati dall'Accademia presso la quale era iscritto. A tal fine, infatti, si può ritenere applicabile l'art. 5, comma 5, del T.U. sull'immigrazione, il quale prevede, quale "clausola di salvezza" che "il rinnovo del permesso di soggiorno è rifiutato (...) sempre che non siano sopraggiunti nuovi elementi che ne consentano il rilascio (...)". Ciò posto, l'Ufficio ha chiesto alla Questura di sottoporre il diniego del rinnovo del permesso di soggiorno dello studente al riesame d'Ufficio in quanto, in virtù del superamento degli esami di profitto, egli si trovava nelle condizioni richieste dal D.P.R. n. 394/1999, art. 46, comma 4, per ottenere il rinnovo del permesso di soggiorno.

La Questura non accolse tale richiesta, affermando che i requisiti necessari al rinnovo del permesso di soggiorno devono essere posseduti dallo studente al momento del deposito dell'istanza e che il sopraggiungere di nuove circostanze successivamente alla definizione del procedimento amministrativo non delegittima il provvedimento adottato.

Tuttavia l'interessato aveva sostenuto gli esami prima che il procedimento di rinnovo del permesso di soggiorno per studio si concludesse col diniego.

L'Ufficio consigliò quindi lo studente di adire il Tribunale Amministrativo regionale al fine di richiedere l'annullamento del diniego di rinnovo del permesso di soggiorno. L'Ufficio prestò inoltre assistenza allo studente per inoltrare al Consiglio dell'Ordine degli Avvocati la richiesta di gratuito patrocinio.

Nel momento in cui scriviamo, risulta che il T.A.R. Toscana abbia emanato ordinanza con la quale ha accolto la domanda cautelare di sospensione dell'efficacia del provvedimento di

diniego, ai fini del riesame dell'istanza di rinnovo del permesso di soggiorno per studio, ritenendo i motivi illustrati nel ricorso, analoghi a quelli sottolineati da questo ufficio in via di richiesta di riesame direttamente alla Questura, idonei a costituire *fumus boni iuris*, e tali da lasciar supporre l'esito favorevole del ricorso.

3.5 Urbanistica ed edilizia

3.5.1 *Il "Governo del Territorio"*

La riforma del Titolo V della Costituzione e la diversa distribuzione delle competenze tra il legislatore statale e regionale, suggeriscono una riflessione sul nuovo assetto delle attribuzioni istituzionali alla ricerca di un chiarimento, anche lessicale, sul contenuto della materia ora esaminata e sull'esercizio delle funzioni ad essa relative.

Come noto l'originario testo dell'art. 117 della Costituzione, inseriva l'urbanistica nell'elenco delle materie di competenza concorrente tra Stato e Regioni, con l'applicazione di tutti i limiti connessi al concreto esercizio di tale tipo di funzione legislativa.

Il quadro appare oggi radicalmente mutato, considerato che nel novellato testo dell'art. 117 è scomparso il riferimento all'urbanistica per essere sostituito – o meglio, come si vedrà, affiancato – da quello di governo del territorio. Definizione quest'ultima piuttosto ambigua e di dubbio inquadramento. Se per un verso, in effetti, sembra potersi ricondurre ad essa tutto ciò che in qualche modo pertiene alla nozione di urbanistica, di ambiente, di paesaggio ovvero tutto quanto concerne la definizione dei parametri e delle modalità di ordinamento e di tutela del territorio, per altro verso non si può fare a meno di considerare quanto emerge dall'esame dei lavori preparatori del nuovo testo della Costituzione.

Il concetto di Governo del territorio, almeno a giudicare dalla discussione svoltasi alla Camera dei Deputati, non era stato concepito quale comprensivo della materia urbanistica in quanto in ciò si intravedeva il rischio di una indebita invasione dell'autonomia regionale, compromessa sul nascere qualora fosse stata intenzione del costituente sottrarle la potestà di scelta in ordine alla qualificazione del proprio territorio.

Si deve pertanto ritenere corretta l'impostazione di coloro i quali circoscrivono il concetto di Governo del territorio alla determinazione dei principi fondamentali in materia di dinamiche di sviluppo, di difesa del suolo, di tutela degli abitati (vincolo idrogeologico, disciplina antisismica, ecc...), distinguendolo in modo deciso non solo dal concetto di urbanistica, ma anche di edilizia, di ambiente e di tutela del paesaggio.

Le conseguenze di ciò sono di estrema rilevanza in quanto limitano l'ingerenza del legislatore statale nelle materie attribuite alla potestà normativa regionale. In effetti, mentre il Governo del Territorio è materia di competenza concorrente e quindi in ordine

ad essa la Regione è tenuta a muoversi all'interno dei principi fondamentali stabiliti nelle leggi statali, l'urbanistica non è citata in alcuno degli elenchi del nuovo art. 117 della Costituzione e per questa stessa ragione — posta la diversità concettuale con il Governo del territorio — deve considerarsi rientrare a tutti gli effetti nella competenza residuale delle Regioni.

Con intuibili riflessi anche in ordine all'esercizio delle funzioni amministrative, non più distribuite secondo criteri di parallelismo ma al contrario direttamente assegnate in base al principio di sussidiarietà, a prescindere dall'individuazione della corrispettiva funzione legislativa. Ciò, se per un verso amplifica la potestà amministrativa degli enti locali per la loro maggiore vicinanza al cittadino, per altro verso valorizza anche la funzione della Regione che rimane il centro di riferimento soprattutto in materie, quale appunto l'urbanistica, nelle quali la pianificazione territoriale non può prescindere da un'adeguata definizione delle linee di sviluppo dell'intero territorio regionale.

In questo senso si ritiene che la Regione possa recuperare un ruolo centrale di programmazione e di impulso, non solo a livello legislativo, ma anche amministrativo.

In armonia con l'impostazione sopra descritta, ed al fine di evitare ogni possibile confusione, si ritiene utile esaminare separatamente la materia urbanistica ed edilizia rispetto a quella dell'ambiente, ancorché le problematiche trattate siano sovente in collegamento tra di loro.

3.5.2 Lo sviluppo di nuove forme di mediazione

L'attribuzione delle funzioni amministrative ai Comuni, alle Province ed alle Comunità Montane, rielabora anche il ruolo degli uffici di difesa civica presenti sul territorio imponendo ad essi meccanismi sempre più sofisticati di raccordo e di confronto, in attesa del completamento della rete di tutela. Ed è in questa direzione che si viene sviluppando l'iniziativa dei difensori civici alla ricerca di forme di collaborazione diverse da quelle realizzate nel momento istituzionale della Conferenza permanente e dirette alla soluzione di problematiche puntuali e concrete.

Sono stati numerosi i casi nei quali l'intervento del Difensore civico regionale in materia urbanistica si è svolto in collegamento con gli uffici locali, realizzando un efficiente sistema di raccordo tra il momento di verifica effettuata al più generale livello regionale e quello relativo alla specificazione del precetto ed all'applicazione delle norme regolamentari locali.

Così come sempre più numerose sono state le occasioni nelle quali l'Ufficio ha ritenuto opportuno affrontare le problematiche ad esso sottoposte incontrando direttamente le amministrazioni

competenti e cercando di trovare una soluzione condivisa nel confronto tra le parti in contenzioso. Si tratta di operazioni che seguono lo schema della Conferenza dei Servizi, pur distinguendosi per l'assoluta informalità delle procedure e per la ricerca di risposte legittime e compatibili con la tutela di tutti gli interessi, pubblici e privati, coinvolti.

La totale libertà di espressione degli interessi caratterizza la procedura, con guadagno in termini di tempestività ed efficacia consentendo il confronto delle differenti posizioni e, se possibile, la riconduzione di esse in uno schema unitario. Il Difensore civico, in questo contesto, svolge il proprio ruolo di mediatore imparziale, egualmente attento alle sollecitazioni della parte che ha proposto l'intervento ed alla tutela degli interessi pubblici che fanno capo alle amministrazioni.

La terzietà del Difensore civico diviene pertanto momento essenziale e qualificante dell'attività: la capacità di trovare un punto di coesione e di evitare che la controversia finisca dinanzi ad un tribunale amministrativo sono immediata conseguenza di una autorevolezza e di una credibilità frutto dell'assenza di condizionamenti e di prese di posizione aprioristiche. Credibilità che deve essere guadagnata nei confronti di entrambe le parti, sia quella pubblica che quella privata.

La ricerca dell'imparzialità non fa perdere al Difensore civico il contatto con l'interesse del cittadino, ma anzi ne amplifica le potenzialità di tutela proprio nella misura in cui riesce a rendere maggiormente qualificato lo stesso interesse ed a farlo percepire alle amministrazioni come legittimo, significativo e meritevole di attenzione.

Il contestuale confronto tra gli enti competenti alla gestione amministrativa della problematica aiuta a superare gli ostacoli connessi ai tempi di comunicazione tra gli uffici nonché a vincere eventuali posizioni di attesa formalmente giustificati dalla necessità di acquisire pareri ovvero di attendere le determinazioni di un'altra amministrazione prima di definire la parte di procedura di competenza di un singolo Ufficio.

Questo tipo di attività ha avuto un notevole sviluppo nel corso del 2002 e ha portato significativi risultati non solo per gli aspetti più direttamente connessi alla problematica esaminata, ma soprattutto perché ha consentito al Difensore civico regionale di conoscere e farsi meglio conoscere da molte amministrazioni locali, consentendo ad esse di apprezzarne il ruolo e di verificarne la reale autonomia di valutazione e di giudizio.

3.5.3 Le istanze presentate dai Consiglieri comunali

Continua ad essere frequente il fenomeno di richieste di intervento inoltrate all'Ufficio dai Consiglieri comunali, evidentemente insoddisfatti dall'inidoneità degli ordinari strumenti di azione che l'ordinamento mette loro a disposizione per l'esercizio delle prerogative previste dalla legge. Il generalizzato diritto di accesso agli atti, la facoltà di presentare interrogazioni, interpellanze e mozioni, mostrano tutti i loro limiti in contesti nei quali il rapporto tra le forze di maggioranza e di opposizione appare fortemente pregiudicato tanto da condizionare anche l'elementare rispetto dei canoni essenziali di correttezza istituzionale. Si tratta di evenienza non così rara come si potrebbe pensare, che spinge molti consiglieri a cercare all'esterno un soggetto in grado di intervenire per garantire, in assenza di altre possibilità, il normale esercizio delle funzioni connesse alla carica elettiva.

La tutela che il Difensore civico è chiamato a prestare in questo caso — ogni consigliere è, prima di tutto, un cittadino come gli altri — se per un verso appare inadeguata, per altro verso rischia di rivelarsi potenzialmente invasiva della libera espressione della volontà politica degli enti interessati.

Inadeguata perché in ogni caso neppure il Difensore civico dispone sempre di strumenti utili a garantire il rispetto delle prerogative dei consiglieri, soprattutto laddove il disagio deriva non tanto da violazioni di leggi e di regolamenti quanto da scarsa capacità di dialogo e di collaborazione tra le parti.

Invasiva perché non di rado dietro a questioni di carattere formale si celano problematiche relative al merito delle scelte politiche, e su di esse non è opportuno che il Difensore civico prenda posizione a favore di una parte e contro l'altra. In questi casi pertanto l'intervento deve essere svolto con estrema cautela perché il rischio di strumentalizzazioni è sempre presente e non deve essere sottovalutato. In particolare, è necessario evitare invasioni della competenza delle autonomie locali, cosa che potrebbe facilmente avvenire attraverso l'espressione di giudizi nel merito sulla questione esaminata.

Si ritiene che il Difensore civico debba in questi casi limitarsi a garantire il corretto esercizio delle prerogative dei consiglieri, ma non anche suggerire assetti di interessi che potrebbero non corrispondere alle scelte espresse dal Consiglio, che deve rimanere la sede nella quale vengono deliberate le decisioni.

È evidente che l'esercizio di una qualsiasi potestà di scelta, purché compiuta nel rispetto dei canoni di legittimità, comporta valutazioni degli interessi in gioco e che tale esercizio debba essere lasciato al titolare della competenza senza che il Difensore civico

prenda posizione, fatti salvi naturalmente eventuali motivi di illegittimità rilevati nel corso dell'istruttoria.

È opportuno in ogni caso riflettere sul fatto che con l'eliminazione dei controlli sugli atti è aumentato il disagio dei consiglieri di minoranza i quali non dispongono di concreti strumenti per bloccare provvedimenti potenzialmente illegittimi e per i quali anche la mera segnalazione del fatto al Difensore civico assume dunque importanza nella misura in cui riesce ad attirare l'attenzione sull'attività deliberativa dell'ente, costringendo indirettamente quest'ultimo a momenti di verifica più intensa ed approfondita.

3.5.4 La pianificazione urbanistica senza controlli di legittimità

La Regione Toscana, con L. n. 2/2002 ha eliminato ogni forma di controllo di legittimità sugli atti degli enti locali. Ciò, se per un verso ha dato piena attuazione allo spirito della riforma costituzionale, per altro verso ha reso ancora più evidenti le conseguenze della mancanza di un momento di verifica del corretto esercizio della potestà deliberativa degli enti stessi. Non è in discussione la validità delle scelte compiute, né il diritto ad una piena autonomia decisionale di Comuni, Province e Comunità montane. Piuttosto è utile riflettere sui risvolti che tale sistema ha nei confronti dei cittadini i quali, anche di fronte alla palese illegittimità di un atto, non hanno altro strumento di opposizione se non quello della proposizione di un ricorso al T.A.R., costoso e con lunghi tempi di definizione, contro decisioni che possono essere pregiudizievoli per i loro diritti od interessi.

Il Difensore civico, locale o regionale, finisce così per rappresentare l'unico soggetto in grado di prestare aiuto al cittadino che contesta la legittimità di un provvedimento amministrativo. Ed è chiaro che le scelte di pianificazione del territorio costituiscono un settore particolarmente sensibile in questo senso in quanto frutto dell'esercizio di potestà valutative spesso ampiamente discrezionali. Si pensi, solo per fare qualche esempio, all'approvazione di una variante al P.R.G., alla costruzione di una nuova rete stradale, ad un piano di espropri, ad un provvedimento di autorizzazione all'esercizio di attività industriali, al diniego di una domanda di concessione o di autorizzazione edilizia senza un'adeguata motivazione, alle generiche disfunzioni amministrative, per finire con la lentezza dei procedimenti.

In molti di questi casi, anche se certo non in tutti, il precedente sistema dei controlli consentiva una forma di verifica e quindi un momento di ulteriore garanzia della legittimità dei provvedimenti assunti dalle amministrazioni. Oggi questa verifica non c'è più e ciò

ha reso anche più complessa la gestione dei rapporti con le amministrazioni locali, forti del fatto che la contestazione dei loro provvedimenti deve necessariamente passare attraverso l'improbabile iniziativa di un ricorso al T.A.R.

A titolo esemplificativo si dà di seguito conto di alcuni dei casi più significativi affrontati dall'Ufficio nel corso dell'anno, con particolare attenzione a quelli che — come riferito sopra — hanno portato all'attivazione di strumenti di confronto e di mediazione.

3.5.5 Procedura di evidenza pubblica per realizzazione parcheggio

Viene segnalata, da parte di un gruppo di consiglieri comunali, la presenza di una serie di irregolarità nella procedura di realizzazione di un parcheggio sito nel centro storico di un Comune. Al Difensore civico viene chiesto di intervenire per acquisire informazioni in ordine alla legittimità degli atti, nonché per sollecitare l'amministrazione locale a revocare gli eventuali provvedimenti riconosciuti viziati.

Il contenzioso, che ha generato discussioni anche in consiglio comunale e che è attualmente oggetto di un ricorso al T.A.R. Toscana, ha origine con la deliberazione con la quale la giunta comunale dispone il rilascio di una concessione edilizia ad un privato per la realizzazione del parcheggio, anziché affidarne la costruzione a seguito di svolgimento di gara pubblica. La questione è piuttosto complessa ed ha reso necessario esaminare numerosi elementi di contestazione. Quanto di seguito viene descritto è solo una sintetica ricostruzione del nucleo centrale dei problemi affrontati.

Principale oggetto di discussione è la natura, pubblica o privata, del parcheggio in questione, anche in considerazione delle indicazioni derivanti dal Piano regolatore del Comune e delle procedure prescritte dalla legge per l'esecuzione delle opere pubbliche.

Nel Piano regolatore era individuato un parcheggio pubblico, ma l'amministrazione locale, anche a seguito di un parere legale acquisito al proposito, ha ritenuto che tale indicazione potesse essere intesa nel più restrittivo significato di parcheggio ad uso pubblico, svincolato pertanto dalle procedure di cui alla L. n. 109/1994.

Posto che non v'è dubbio che in caso di opera pubblica eseguita da privati è obbligatorio il ricorso ad una procedura di evidenza pubblica, l'amministrazione comunale ha ritenuto sufficiente lo strumento della concessione edilizia convenzionata, classificando il parcheggio come opera privata di uso pubblico o aperta al pubblico.

Acquisiti gli atti ed incontrati i rappresentanti dell'amministrazione comunale, il difensore civico ha espresso le proprie perplessità in ordine alla procedura seguita sollecitando il Comune ad esporre, con motivata relazione, le ragioni delle scelte effettuate. In effetti è stato possibile rilevare la presenza di più elementi configgenti con la decisione di utilizzare lo strumento della concessione edilizia convenzionata.

In primo luogo l'interpretazione letterale dell'espressione "parcheggio pubblico", seppur compatibile con il significato di parcheggio ad uso pubblico, era da leggere anche in riferimento alle altre previsioni del Piano regolatore, all'utilità dell'intervento per la popolazione nonché alla necessità di rispettare gli standard urbanistici per i parcheggi. In altri termini è stato rilevato come potesse apparire opportuno un intervento pubblico per risolvere un problema — quello del numero di posti auto in prossimità del centro cittadino — sicuramente di interesse pubblico e non meramente privato.

In secondo luogo è stato fatto presente agli amministratori come non era in discussione la convenienza economica di un intervento privato (il Comune giustificava le proprie scelte anche in riferimento ai costi che avrebbe altrimenti dovuto affrontare per la realizzazione del parcheggio) quanto le modalità di affidamento del diritto di porre in essere tale intervento. La legge sui lavori pubblici, in effetti, espressamente prevede l'eventualità di far eseguire le opere ai privati, ma condiziona la possibilità di dar corso a tale procedura allo svolgimento di una gara pubblica per la scelta del miglior contraente.

Il Comune ha preliminarmente chiarito di non ritenere opportuna la rinnovazione degli atti, sia in conseguenza del giudizio pendente dinanzi al T.A.R. (che ha negato ai ricorrenti la sospensiva non individuando nella fattispecie il requisito del *fumus boni juris*) che in riferimento all'avanzato stato di esecuzione delle opere ed alle aspettative vantate dal privato concessionario, il quale avrebbe ricevuto un rilevante danno economico da un'eventuale provvedimento di sospensione.

Dal Comune è stata altresì ribadita l'interpretazione in base alla quale la locuzione "parcheggi pubblici" deve essere intesa come "parcheggi aperti al pubblico" e quindi la scelta di non sottoporre l'intervento alle procedure di cui alla L. n. 109/94 in ragione della natura dell'opera da realizzare.

A completamento del quadro sopra individuato, è necessario precisare che in corso di istruttoria è intervenuta una deliberazione dell'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici che ha censurato il comportamento dell'amministrazione comunale per la mancata indizione di una procedura ad evidenza pubblica che avrebbe consentito al Comune, oltre ad una migliore possibilità di scelta tra le soluzioni progettuali, anche una maggiore probabilità di ottenere

un più vantaggioso risultato economico dalla gestione del nuovo impianto.

3.5.6 Realizzazione porto turistico

Un comitato di cittadini ha chiesto al Difensore civico di valutare la legittimità della procedura seguita per la realizzazione di un nuovo porto turistico. La vicenda ha origine con la sottoscrizione, da parte della Regione, del Comune e della Provincia di un accordo di programma per la realizzazione delle opere relative alla costruzione del porto turistico, affidata ad una società privata.

La richiesta di verifica, determinata da una opposizione alla realizzazione del progetto in considerazione dell'impatto urbanistico ed ambientale che questo avrebbe prodotto sul territorio, tendeva soprattutto all'attivazione della procedura di valutazione di impatto ambientale da parte della Provincia, addirittura necessaria qualora fosse stato dimostrato che in corso d'opera i progetti avevano subito rilevanti variazioni. Ogni modifica incidente sulla pianificazione della zona del porto, in effetti, essendo frutto di un accordo di programma, non avrebbe potuto essere realizzata se non riportando gli elaborati in Conferenza dei servizi e riacquisendo il parere della Provincia in ordine alla compatibilità ambientale degli interventi da effettuare.

Le maggiori preoccupazioni del comitato erano pertanto relative all'accertamento della conformità del progetto esecutivo rispetto a quello definitivo approvato in conferenza dei servizi e nel quale era espressamente prevista la demolizione del ponte esistente all'interno dell'area portuale e la sua sostituzione con un sottopasso carrabile, ciclabile e pedonale da realizzarsi in corrispondenza del canale.

L'occasione del contrasto è stata offerta dall'approvazione, da parte del Comune, di una variante al Piano Regolatore Generale per la modifica della viabilità di accesso con previsione di un nuovo attraversamento viario del canale. Si trattava di verificare se tale variante interessava i lavori di realizzazione del porto ovvero se poteva considerarsi del tutto indipendente. Quesito non banale, posto che dagli stessi atti deliberativi era possibile dedurre che, quanto meno in una fase iniziale era proprio questa l'impostazione, poi abbandonata a seguito di precise indicazioni della Provincia che aveva sollevato dubbi in ordine alla possibilità di incidere sulla pianificazione del porto senza una nuova deliberazione assunta in Conferenza dei servizi.

A fronte della posizione del comitato per il quale era evidente il collegamento funzionale tra le opere di realizzazione del porto turistico e il progetto di nuova viabilità (conseguenza diretta della necessità di far fronte all'impatto urbanistico del nuovo porto), si

contrapponeva la tesi del Comune, del resto condivisa anche dalla Provincia e dalla Regione, della totale indipendenza dei due interventi.

Qualora avesse trovato conferma la tesi che la variante al P.R.G. andava a modificare sostanzialmente il contesto urbanistico delineato con l'accordo di programma, ne sarebbe derivata una difformità tra il progetto approvato in Conferenza dei Servizi e quello effettivamente realizzato con l'ulteriore conseguenza di dover annullare gli atti e riportarli alla valutazione congiunta della Provincia e della Regione.

Proprio sulla realizzazione del sottopasso si incentravano le maggiori perplessità in quanto, anche da atti deliberativi del Comune, poteva sorgere il sospetto che tale progetto fosse stato abbandonato e sostituito con la realizzazione di un nuovo ponte. Circostanza questa, come si vedrà, formalmente negata dalle amministrazioni interessate ma non per questo meno temuta dal comitato.

Il Difensore civico, dopo aver espresso all'amministrazione comunale i propri dubbi in merito alla concreta possibilità di rispettare le indicazioni del progetto approvato in Conferenza dei Servizi proprio in relazione alla prevista costruzione del nuovo attraversamento viario del canale in sostituzione del sottopasso, ha invitato il Comune a considerare la possibilità di aggiornare il progetto alla luce del modificato contesto urbanistico nonché invitato tutte le amministrazioni coinvolte ad un incontro per la definizione della problematica.

Nella riunione è stato confermato che la variante di modifica della viabilità di accesso, ed in particolare il nuovo attraversamento viario del canale non avrebbe comportato variazioni del progetto originario in quanto la variante non interessa l'area del Porto, espressamente stralciata, anche a seguito delle indicazioni fornite in tal senso della Provincia. È stato altresì garantito che qualsiasi modifica sostanziale che interessi l'area del Porto turistico sarà eventualmente esaminata ed elaborata in Conferenza dei Servizi e approvata con specifico Accordo di programma.

Più in particolare è stato assicurato che il nuovo attraversamento viario del canale, ora previsto dallo strumento urbanistico, non andrà a sostituirsi ma ad aggiungersi al sottopasso deliberato in Conferenza dei Servizi e per il quale non vi sarà alcuna soppressione.

3.5.7 Procedure di approvazione del Piano Strutturale

Sono state rilevate una serie di lacune procedimentali nell'iter formativo del Piano Strutturale di un Comune, con particolare

riferimento al mancato rispetto delle procedure poste dalla legge a garanzia della trasparenza dei processi decisionali e della partecipazione dei cittadini alle scelte di governo del territorio. Ciò con particolare riferimento alla deliberazione di avvio della procedura, alla nomina del Garante dell'Informazione ed alla pubblicazione sul B.U.R.T. dell'atto di conferimento dell'incarico, al coinvolgimento del Consiglio comunale nelle scelte di pianificazione, alla pubblicazione sui quotidiani della deliberazione di adozione del progetto di Piano Strutturale, ai termini di presentazione delle osservazioni.

La questione, sollecitata da alcuni consiglieri comunali, dal W.W.F. Toscana e dall'Associazione Artigiani, nasceva dal fatto che il Consiglio comunale aveva deliberato l'avvio della procedura di formazione del Piano strutturale ai sensi dell'art. 25 della L.R. n. 5/95, salvo correggerla successivamente in quella concertata di cui all'art. 36 della stessa legge. Le due norme prevedono processi simili, ma non identici, in particolar modo per quanto concerne la nomina del Garante dell'informazione e le forme di conoscibilità che ad essa devono essere assicurate. A tal riguardo è stato precisato come al momento dell'avvio della procedura, in mancanza del Piano territoriale di coordinamento provinciale, al Comune non fosse consentita altra possibilità che quella prevista dall'art. 36, ossia la conclusione di un Accordo di Pianificazione con la Regione e la Provincia (art. 39/3).

L'errore, dunque, era stato commesso in origine e non al momento della modifica della procedura. Ciononostante questo Ufficio ha ritenuto che l'atto iniziale potesse egualmente mantenere validità, in virtù del principio di conservazione degli atti amministrativi e della mancanza di interesse pubblico alla sua rimozione per evitare ulteriori ritardi nell'approvazione del Piano.

Gli atti sono identici e le uniche differenze consistono nella procedura seguita: i consiglieri hanno quindi visto ed approvato esattamente gli stessi documenti che avrebbero votato qualora fosse stata sin dall'origine avviata la procedura ai sensi dell'art. 36 della legge.

Con specifico riferimento alla nomina del Garante dell'informazione è stato appurato che la pubblicazione sul B.U.R.T. dell'atto di nomina non era necessaria proprio in virtù del fatto che l'art. 36 richiama l'art. 18 (che prevede la pubblicazione) solo relativamente all'operatività dell'organo.

Per individuare una soluzione è stata organizzata, con la partecipazione del Difensore civico locale competente, un incontro in occasione del quale il Sindaco ha preso atto dell'esistenza dei vizi denunciati ed ha deciso di rinnovare gran parte dell'iter formativo del Piano Strutturale, rispondendo alle esigenze di pubblicità e conoscibilità sollevate dalle parti ricorrenti.

Ciò è avvenuto in relazione alla firma dell'intesa preliminare (già integrata con le osservazioni esaminate) ed all'adozione dell'atto in Consiglio comunale, consentendo un nuovo deposito ed una nuova pubblicazione con la riapertura dei termini per la presentazione delle osservazioni.

La conoscibilità degli atti da parte dei consiglieri — altro elemento contestato — viene garantita in una fase successiva, ossia nel momento dell'approvazione del Piano, allorché l'Assemblea ha la possibilità di incidere sul contenuto dello strumento di pianificazione, bilanciando il ruolo prevalente che all'esecutivo è attribuito nelle fasi precedenti.

Il Comune ha assunto altresì l'impegno ad assicurare la pubblicazione della deliberazione sui quotidiani a maggiore diffusione locale nonché la pubblicazione sul B.U.R.T. del nominativo del Garante dell'Informazione trattandosi di adempimento che, pur non previsto nel caso specifico, è comunque idoneo ad assicurare una migliore trasparenza e conoscibilità degli atti.

Si rileva infine la particolarità del fatto che la Provincia aveva chiesto di conoscere le determinazioni conclusive del Difensore civico in merito alle segnalazioni pervenute prima di assumere le proprie valutazioni in ordine all'opportunità di soprassedere dal proseguimento dell'iter formativo del Piano Strutturale.

3.5.8 Piano di Miglioramento Agricolo Ambientale

Di particolare interesse è la vicenda del proprietario di un terreno e delle difficoltà da questi incontrate, nei rapporti con l'amministrazione comunale, per veder riconosciuto il proprio diritto alla coltivazione del fondo ed allo sviluppo dell'azienda agricola. Il travagliato iter amministrativo ha avuto inizio nel 1994 con la presentazione di un piano di utilizzazione successivamente convertito in un Piano di Miglioramento Agricolo Ambientale (P.M.A.A.) ai sensi dell'art. 4 della L.R.T. n. 64/95.

Nel P.M.A.A. il titolare dell'azienda presentava una serie di richieste finalizzate ad una ottimale gestione dell'attività ed allo sviluppo della stessa, proponendo tra l'altro avanzate tecniche per la coltivazione degli oliveti.

Nel Piano era prevista altresì la costruzione di locali per il ricovero delle macchine agricole (per proteggerle sia dagli agenti atmosferici che da furti e danneggiamenti), di una stalla per i cavalli, di un ricovero per piccioni, e di un'abitazione per un salariato fisso.

La Comunità montana, chiamata ad esprimere il proprio parere in ordine al P.M.A.A., aveva ritenuto che l'azienda avesse sufficienti dotazioni (bestiame, macchine ed attrezzature) per la

conduzione del fondo e che l'ordinamento colturale produttivo proposto potesse ritenersi razionale in considerazione dell'ambito agronomico dell'intervento. Precisava inoltre la Comunità montana come, a causa di eventi metereologici del tutto eccezionali, l'azienda alla data della valutazione (1998) non aveva raggiunto gli obiettivi previsti dal Piano e che dunque sembrava opportuno rinviare ad oltre il terzo anno di attuazione dello stesso la realizzazione della stalla per equini e la costruzione dell'abitazione per il salariato fisso per non distogliere la manodopera esistente in azienda dalle attività di recupero dei danni prodotti sugli impianti arborei dalla gelata del 1996.

I tempi lunghi di definizione del procedimento con ripetute, quanto ingiustificate, richieste di integrazioni documentali (la commissione edilizia integrata del Comune ha più volte sospeso il proprio parere) rappresentano disfunzioni amministrative sulle quali è opportuno riflettere perché hanno prodotto non solo ritardi ma danni, anche di natura economica, per il titolare dell'azienda il quale ha subito un rallentamento della propria attività ed è ora chiamato a sostenere oneri ben più consistenti di quelli previsti al momento della presentazione della domanda per ottenere le concessioni per le opere edilizie individuate nel P.M.A.A.

D'altra parte, la particolarità della procedura istruttoria è stata rilevata dalla stessa Comunità montana la quale, invitata dal Comune ad un ulteriore riesame della pratica, non ha esitato a ricordare come fossero già stati acquisiti ed esaminati tutti gli elementi necessari per l'espressione del parere di competenza e che le continue richieste di documentazione integrativa rischiavano di trasformare l'istruttoria in un'indagine vessatoria.

A ciò si aggiunga che il P.M.A.A., finalmente approvato nel corso del 2002 e dunque dopo oltre quattro anni dalla data di presentazione della richiesta, non può considerarsi soddisfacente per l'interessato in quanto da esso sono state stralciate delle previsioni ritenute in realtà essenziali per la corretta gestione dell'azienda. In particolare viene rinviata la possibilità di costruire l'abitazione per il salariato fisso motivando ciò in funzione del parere, sopra citato, che la Comunità montana aveva espresso quattro anni prima.

È stato fatto presente al Comune che tale parere si riferiva ad una situazione diversa e non più esistente, considerato che al momento dell'approvazione del P.M.A.A. la produttività dell'azienda era stata completamente ripristinata. Il richiamo al parere appariva pertanto incongruente e non idoneo a giustificare il rinvio. Si invitava pertanto il Comune ad un riesame della pratica per sanare le carenze istruttorie relative al mancato accertamento del possesso dei requisiti previsti dalla legge per la realizzazione dell'abitazione rurale del salariato fisso. Requisiti che il titolare