

Milano, 5 gennaio 2022

P.G. n. 6078/2022

A tutti di Direttori di Direzione

A tutti di Direttori di Area

A tutti di Direttori di Progetto

Al Vice Segretario Generale Vicario

Al Vice Segretario Generale

e p.c.

Al Direttore Generale

Dott. Christian Malangone

Al Direttore Operativo

Dott.ssa Carmela Francesca

**OGGETTO:** Obblighi di pubblicazione di cui all'art. 39 "Trasparenza dell'attività di pianificazione e governo del territorio", co. 2, D.Lgs. 33/2013. Indicazioni di carattere generale sulla pubblicazione dei procedimenti di presentazione e approvazione delle proposte di trasformazione urbanistica d'iniziativa privata o pubblica in variante allo strumento urbanistico generale – Deliberazione ANAC n. 800 in data 1° dicembre 2021 – **NOTA ILLUSTRATIVA**

Gent.mi Direttori,

si sottopone alla Vostra cortese attenzione l'allegata deliberazione indicata in oggetto, con cui l'Autorità Nazionale Anticorruzione, intervenendo sul tema della pubblicazione dei procedimenti di presentazione e approvazione delle proposte di trasformazione urbanistica d'iniziativa privata o pubblica in variante allo strumento urbanistico generale, ai sensi dell'articolo 39 del Decreto Legislativo n. 33 del 2013 e s.m.i., fornisce alcune indicazioni puntuali cui occorre uniformarsi sin da subito.

L'Autorità ha affermato quanto segue: *“la materia del governo del territorio, in cui rientrano i procedimenti di approvazione delle varianti a strumenti urbanistici, è particolarmente esposta a rischio corruttivo, quindi da presidiare adeguatamente con misure di prevenzione, prima fra tutte la trasparenza. Ai sensi dell'art. 39, co 1, le amministrazioni pubblicano gli atti definitivi di governo del territorio e le loro varianti. Ai sensi dell'art. 39, co 2, l'obbligo di pubblicazione della documentazione inerente ciascun procedimento di presentazione e approvazione delle proposte di trasformazione urbanistica d'iniziativa privata o pubblica in variante allo strumento urbanistico*

*generale vigente, è da intendersi decorrente sin dalla presentazione al Comune della/e proposta/e di variante allo strumento urbanistico vigente e non solo dalla data della delibera di adozione della proposta di variante selezionata dall'amministrazione".*

La pronuncia dell'Autorità fa seguito a richiesta di parere avanzata da un Responsabile per la prevenzione della corruzione e della trasparenza (RPCT) di un Comune lombardo destinatario di una istanza di accesso civico ex art. 5 del d.lgs. 33/2013, presentata da un Comitato di privati cittadini, riguardante documenti afferenti ad una proposta di variante urbanistica al PGT vigente (nella specie, consistente nella realizzazione di un capannone industriale in area residenziale).

L'istante evidenziava la mancata pubblicazione, ai sensi del comma 2 del citato art. 39, *"dei documenti relativi alla proposta di variante nonché di tutti i documenti successivi relativi alla fase istruttoria del procedimento e in ogni caso propedeutici alle delibere consiliari di adozione e approvazione della variante al PRG, ritenendo altresì che tale omissione rendesse gli atti successivi nulli"*.

Il Comune, diversamente da quanto sostenuto dal Comitato richiedente, riteneva che *"che la proposta di variante e tutta la documentazione inerente il procedimento di approvazione della stessa potessero essere pubblicate solo dopo la delibera di adozione della variante, e non anche prima, in quanto solo dall'adozione della variante sarebbe rilevabile "un compiuto assetto di interessi sancito in un provvedimento conclusivo"*.

Il RPCT, rivolgendo istanza di parere all'ANAC, ha chiesto di esprimersi sui seguenti profili problematici:

*"a) il "momento attuativo dell'obbligo di pubblicazione dei dati/documenti di cui all'art. 39 comma 2 del d.lgs. 33/2013" e, in particolare, se detto obbligo di pubblicazione decorra "sin dalla presentazione all'ente della primissima istanza del privato (cui potrebbe non fare seguito alcun successivo provvedimento o [...] un rigetto), o "se la decorrenza dell'obbligo di pubblicazione sia legata alla delibera del consiglio che adotta o non adotta il Piano";*

*b) se la mancata pubblicazione dei documenti cui fa riferimento l'art. 39, co. 2 del d.lgs. 33/2013 possa rendere gli stessi inefficaci "o addirittura nulli", come asserito dal Comitato richiedente".*

L'Autorità ha avuto modo di chiarire, in via preliminare, che:

- ai sensi dell'art. 39, comma 1, le amministrazioni pubblicano gli atti definitivi di governo del territorio e le loro varianti;
- ai sensi del comma 2 del medesimo art. 39, le amministrazioni pubblicano invece la documentazione relativa a ciascun procedimento di presentazione e approvazione delle proposte di trasformazione urbanistica d'iniziativa privata/pubblica in variante allo strumento urbanistico vigente.

Premesso ciò l'Autorità ha precisato che, *"ai sensi dell'art. 39, co 2, l'obbligo di pubblicazione della documentazione inerente ciascun procedimento di presentazione e approvazione delle proposte di trasformazione urbanistica d'iniziativa privata o pubblica in variante allo strumento urbanistico generale vigente, è da intendersi decorrente sin dalla presentazione al Comune della/e proposta/e di variante allo strumento urbanistico vigente e non solo dalla data della delibera di adozione della proposta di variante selezionata dall'amministrazione. La pubblicazione solo a far data dalla adozione della variante e che non dia*

*conto fin dall'inizio delle proposte di variante ricevute dall'ente non è in linea con il d.lgs. 33/2013 perchè non rispetta nè la ratio della norma, né tiene conto della formulazione letterale dello stesso comma 2 che si riferisce alla pubblicazione "continuamente aggiornata" della "documentazione relativa a ciascun procedimento di presentazione e approvazione delle proposte";*

Quanto sopra nell'ottica di consentire proprio, **“una migliore comprensione complessiva dei dati relativi agli strumenti urbanistici approvati ai sensi dell'art. 39”**.

Ogni atto definitivo approvato, secondo l'Autorità, è quindi **“corredato anche dalla documentazione relativa all'iter di approvazione. Pertanto le amministrazioni pubblicano ai sensi dell'art. 39 la documentazione che consenta di avere la conoscenza delle varie fasi in cui si è articolata la procedura di approvazione di una variante urbanistica al piano vigente (senza distinzione fra i dati del comma 1 e quelli del comma 2) e, nello specifico almeno: - l'avviso/l'invito alla presentazione di proposte di varianti al Piano, con indicazione dei criteri di natura tecnico discrezionale cui l'amministrazione intende attenersi nel valutare le proposte di variante su una zona; - la/le proposta/e di varianti trasmesse all'amministrazione; - gli atti istruttori relativi alla valutazione della/e proposta/e, compresi quelli dell'eventuale sub-procedimento di VAS; - la delibera del Consiglio comunale di adozione della variante di piano; - la raccolta ed esame delle osservazioni/contributi ricevuti; - la delibera di approvazione finale della variante”**.

Al fine di garantire al cittadino e ai soggetti interessati **di conoscere in modo agevole ed immediato** l'iter procedimentale alla base delle scelte pianificatorie adottate dall'amministrazione, l'Autorità **“raccomanda alle amministrazioni di evitare di pubblicare i dati del comma 2 del citato articolo in maniera distinta rispetto a quelli del comma 1. E' opportuno, infatti, che venga adottata una modalità di pubblicazione aggregata dei dati di cui all'art. 39 per tipologia di atto”**.

L'Autorità sottolinea ancora che in tal modo, **“il privato cittadino che intende navigare nella sezione “Amministrazione trasparente”, sotto sezione “Pianificazione e governo del territorio”, può trovare tutte le informazioni che può avere interesse a conoscere senza doversi preoccupare di rintracciare prima il provvedimento definitivo di approvazione di una variante al PRG e poi altrove la documentazione sull'iter di approvazione della variante stessa. Diversamente ragionando, una pubblicazione dei documenti relativa al medesimo atto di pianificazione, distinta tra ciò che rientra nel comma 1 e ciò che invece attiene al comma 2 dell'art. 39 - senza far dialogare tra loro i dati e le informazioni pubblicate- non appare idonea a soddisfare l'esigenza di conoscenza e di immediata comprensibilità dei documenti pubblicati perseguita dal decreto 33/2013”**.

Infine l'Autorità precisa che **“solo la pubblicazione degli atti di approvazione dei piani urbanistici e delle loro varianti, comprensivi rispettivamente del piano e delle varianti definitive, è prevista dall'art. 39, co. 3, come condizione legale di efficacia. Pertanto, la mancata pubblicazione della documentazione inerente il procedimento di presentazione e approvazione della variante non comporta l'inefficacia degli atti di cui al co. 2 dell'art. 39. In tali casi rileva, invece, l'art. 46 del d.lgs. 33/2013 che reca la disciplina ordinaria in tema di responsabilità per mancata pubblicazione”**.

Il dirigente referente  
Dott.ssa Mariangela Zaccaria

Il Segretario Generale  
Dott. Fabrizio Dall'Acqua



## Delibera n. 800 del 1° dicembre 2021

Fasc. Anac n. 2021-004679

**Oggetto:** Obblighi di pubblicazione di cui all'art. 39 "*Trasparenza dell'attività di pianificazione e governo del territorio*", co. 2, D.Lgs. 33/2013. Indicazioni di carattere generale sulla pubblicazione dei procedimenti di presentazione e approvazione delle proposte di trasformazione urbanistica d'iniziativa privata o pubblica in variante allo strumento urbanistico generale.

### Riferimenti normativi

Legge 6 novembre 2012, n. 190

Decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33

Decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267

Legge 17 agosto 1942, n. 1150

### Parole chiave

Trasparenza - governo del territorio - programmazione - pianificazione - strumenti urbanistici - piano urbanistico generale (PGT) - varianti generali e parziali - delibera di adozione – delibera di approvazione - *link* - "*dies a quo*" - qualità delle informazioni

### Massima

La materia del governo del territorio, in cui rientrano i procedimenti di approvazione delle varianti a strumenti urbanistici, è particolarmente esposta a rischio corruttivo, quindi da presidiare adeguatamente con misure di prevenzione, prima fra tutte la trasparenza.

Ai sensi dell'art. 39, co 1, le amministrazioni pubblicano gli atti definitivi di governo del territorio e le loro varianti.

Ai sensi dell'art. 39, co 2, l'obbligo di pubblicazione della documentazione inerente ciascun procedimento di presentazione e approvazione delle proposte di trasformazione urbanistica d'iniziativa privata o pubblica in variante allo strumento urbanistico generale vigente, è da intendersi decorrente sin dalla presentazione al Comune della/e proposta/e di variante allo strumento urbanistico vigente e non solo dalla data della delibera di adozione della proposta di variante selezionata dall'amministrazione.

Nell'ottica di una migliore comprensione complessiva dei dati relativi agli strumenti urbanistici ai sensi dell'art. 39, la documentazione dell'*iter* di approvazione è pubblicata insieme (nella stessa pagina o allo stesso link) alla delibera del Consiglio comunale di approvazione definitiva della variante allo strumento urbanistico vigente con la variante approvata.

Solo la pubblicazione degli atti di approvazione dei piani urbanistici e delle loro varianti, comprensivi rispettivamente del piano e delle varianti definitive, è prevista dall'art. 39, co. 3, come condizione legale di efficacia.

Considerato che quello dell'urbanistica e dell'edilizia è settore complesso ed esposto a rischio corruzione, la pubblicazione dei dati previsti dall'art. 39 deve rispettare rigorosamente i criteri di qualità della pubblicazione previsti dall'art. 6 del d.lgs. 33/2013.

## Vista

La legge 6 novembre 2012, n. 190 *"Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione"*;

## Visto

il decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, recante *"Riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni"*, e, in particolare, l'art. 39 *"Trasparenza dell'attività di pianificazione e governo del territorio"*, l'art. 6 *"Qualità delle informazioni"* e l'art. 46 *"Responsabilità derivante dalla violazione delle disposizioni in materia di obblighi di pubblicazione e di accesso civico"*

## Visto

l'art. 43, comma 1 del decreto legislativo 25 maggio 2016, n. 97, recante *"Revisione e semplificazione delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione, pubblicità e trasparenza, correttivo della legge 6 novembre 2012, n. 190 e del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, ai sensi dell'articolo 7 della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche"*, che ha soppresso la lett. b) del comma 1 del sopra citato art. 39;

## Visto

Il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, recante *"Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, a norma dell'articolo 31 della legge 3 agosto 1999, n. 265"* e, in particolare, l'art. 124 *"Pubblicazione delle deliberazioni"*;

## Visto

L'art. 117, co. 2, Cost. sulla potestà legislativa concorrente Stato-Regioni in particolare sul *"governo del territorio"*;

## Vista

La legge 17 agosto 1942, 1150 *"Legge urbanistica"* e, in particolare, l'art. 10 *"Approvazione del piano generale"*;

## Vista

La legge regionale Lombardia 11 marzo 2005, n. 12 *"Legge per il governo del territorio"* e, in particolare, il capo II *"Pianificazione comunale per il governo del territorio (PGT)"*;

## Visto

Il PNA 2016, approvato con Delibera n. 831 del 4 agosto 2016 e, in particolare, l'Approfondimento VI sul *Governo del Territorio* (cfr. §§ 2.1. e 2.2.);

## Vista

La Determinazione ANAC n. 1310 del 28/12/2016 *"Prime linee guida recanti indicazioni sull'attuazione degli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni contenute nel d.lgs. 33/2013 come modificato dal d.lgs. 97/2016"* e l'allegato 1 alla citata determinazione recante *"Elenco degli obblighi di pubblicazione"*;



## Vista

l'istruttoria svolta dall'Ufficio PNA e Regolazione anticorruzione e trasparenza;

Il Consiglio dell'Autorità Nazionale Anticorruzione

### Considerato in fatto

Il Responsabile per la prevenzione della corruzione e della trasparenza (RPCT) del Comune di Fagnano Olona (VA) con nota acquisita al protocollo ANAC N.0059072 del 30/07/2021, ha sottoposto all'attenzione dell'Autorità un quesito riguardante l'interpretazione dell'art. 39 "*Trasparenza dell'attività di pianificazione e governo del territorio*", D.Lgs. 33/2013.

In particolare, la richiesta di parere nasceva dall'istanza di accesso civico ex art. 5 del d.lgs. 33/2013 trasmessa al RPCT del Comune di Fagnano Olona (VA) da parte di un comitato di privati cittadini per accedere ai documenti inerenti una proposta di variante urbanistica al PGT vigente, per la realizzazione di un capannone industriale in area residenziale.

In particolare, il comitato lamentava la mancata pubblicazione, ai sensi del comma 2 del citato art. 39, dei documenti relativi alla proposta di variante nonché di tutti i documenti successivi relativi alla fase istruttoria del procedimento e in ogni caso propedeutici alle delibere consiliari di adozione e approvazione della variante al PRG, ritenendo altresì che tale omissione rendesse gli atti successivi nulli.

Il Comune di Fagnano Olona (VA) - in merito al *dies a quo* della pubblicazione dei documenti di cui all'art. 39, co. 2 - riteneva invece, diversamente dal Comitato richiedente - che la proposta di variante e tutta la documentazione inerente il procedimento di approvazione della stessa potessero essere pubblicate solo dopo la delibera di adozione della variante, e non anche prima, in quanto solo dall'adozione della variante sarebbe rilevabile "*un compiuto assetto di interessi sancito in un provvedimento conclusivo*".

Il RPCT ha quindi chiesto all'Autorità di chiarire i seguenti profili problematici di carattere generale:

- a) il "*momento attuativo dell'obbligo di pubblicazione dei dati/documenti di cui all'art. 39 comma 2 del d.lgs. 33/2013*" e, in particolare, se detto obbligo di pubblicazione decorra "*sin dalla presentazione all'ente della primissima istanza del privato (cui potrebbe non fare seguito alcun successivo provvedimento o [...] un rigetto)*", o "*se la decorrenza dell'obbligo di pubblicazione sia legata alla delibera del consiglio che adotta o non adotta il Piano*";
- b) se la mancata pubblicazione dei documenti cui fa riferimento l'art. 39, co. 2 del d.lgs. 33/2013 possa rendere gli stessi inefficaci "*o addirittura nulli*", come asserito dal Comitato richiedente.

Con la presente delibera l'Autorità intende fornire indicazioni di carattere generale sulla pubblicazione - ai sensi dell'art. 39 d.lgs. 33/2013 - dei dati e della documentazione relativi al procedimento di approvazione di varianti al P.R.G.

Occorre in ogni caso rappresentare che le considerazioni svolte attengono alla pubblicazione per finalità di trasparenza (art. 1 d.lgs. 33/2013) nella sezione "*Amministrazione Trasparente*" del sito istituzionale di un ente e che resta ferma in ogni caso la diversa pubblicazione degli atti in materia di pianificazione da attuarsi nell'albo pretorio (art. 124 TUEL) e nel bollettino ufficiale della regione, che persegue invece finalità di pubblicità legale. Tale pubblicità, su cui l'Autorità non ha competenza, non sostituisce quella prevista dal d.lgs. 33/2013.

### Considerato in diritto

In via preliminare occorre dar conto delle previsioni normative che regolano la materia del governo del territorio, e, in particolare, di quelle relative all'approvazione delle varianti agli strumenti urbanistici al fine, poi, di interpretare l'obbligo di pubblicazione in materia di cui all'art. 39 del d.lgs. 33/2013.

#### 1. *La normativa in materia di varianti urbanistiche*

Va premesso che la materia di governo del territorio è espressamente riconosciuta dalla Costituzione quale materia di "legislazione concorrente" ex art. 117, co. 2, Cost. Spetta quindi alle Regioni la potestà legislativa, sulla base di principi fondamentali che sono invece riservati alla legislazione dello Stato.



Si anticipa fin da ora che la normativa di dettaglio nazionale e quella regionale in tema di governo del territorio sono espressamente fatte salve dall'art. 39 del d.lgs. 33/2013 che al comma 4 dispone *"Restano ferme le discipline di dettaglio previste dalla vigente legislazione statale e regionale"*.

La materia del governo del territorio ricomprende l'attività di pianificazione urbanistica che disciplina la distribuzione degli interventi sul territorio per un ordinato sviluppo dello stesso in armonia con lo sviluppo economico.

A livello nazionale, la normativa fondamentale in materia di pianificazione urbanistica è rappresentata dalla legge 17 agosto 1942, 1150 *"Legge urbanistica"*. Tale legge individua gli strumenti operativi di pianificazione urbanistica e disciplina, tra l'altro, il ricorso alle c.d. varianti urbanistiche.

Su quest'ultimo punto, si precisa che le varianti urbanistiche sono spesso necessarie a causa di sopravvenute ragioni che possono rendere inattuabili nel tempo, in tutto o in parte, gli strumenti urbanistici approvati. L'uso di varianti, comportando il mutamento delle scelte e delle destinazioni urbanistiche originarie, può determinare una compressione dei diritti e degli interessi dei privati cittadini coinvolti dalle nuove scelte urbanistiche. Perciò le varianti devono essere sostenute da forti motivazioni di pubblico interesse. Quest'ultimo può attenersi sia all'ordinato assetto del territorio, che a valori costituzionali, quali la tutela ambientale (cfr. Corte Cost. n. 189/2016; Cons. Stato, Sez. IV, 29 aprile 2014, n. 2222).

Le varianti possono essere generali o parziali. Le prime comportano una riconsiderazione complessiva dell'intero territorio comunale e conducono a modifiche riguardanti una pluralità di ambiti territoriali. La variante generale partecipa, pertanto, degli stessi caratteri del P.R.G., applicandosi ad essa gli stessi principi dettati per il Piano Regolatore. Le varianti parziali, invece, quale quella del caso in esame, interessano soltanto una parte del territorio comunale, rispondendo a particolari esigenze sopravvenute e a necessità urbanistiche parziali e localizzate.

Quanto alla procedura di approvazione delle varianti, giova in primo luogo rappresentare che essa è articolata ai sensi dell'art. 10 *"Approvazione del piano generale"* della l. 1150/1942 secondo la medesima procedura di approvazione del PRG. Ciò premesso, appare utile ripercorrere molto sinteticamente le fasi principali di tale *iter*, ai fini della migliore comprensione delle osservazioni che seguiranno.

Il Comune pubblica un avviso in cui manifesta la propria eventuale disponibilità ad esaminare proposte di varianti al PRG. Una volta ricevute le proposte di varianti su una determinata zona, l'amministrazione avvia una istruttoria, all'esito della quale – ove ritenga che una delle proposte di varianti ricevute, ove siano più di una, possa trovare accoglimento – ne dispone l'adozione con una delibera consiliare. Durante questa fase istruttoria, le varianti sono generalmente sottoposte a verifica preventiva di assoggettabilità alla valutazione ambientale strategica (VAS), salvo alcune ipotesi di esclusioni.

Concluso l'eventuale sub-procedimento di assoggettabilità a VAS, o esclusa la ricorribilità a VAS, il Consiglio comunale adotta in via preliminare (o non adotta) la proposta di variante selezionata dall'amministrazione tra quelle presentate (ove ve ne siano state più di una) ovvero, se ne è stata trasmessa solo una, quell'unica proposta. La delibera di adozione è pubblicata sul sito web del Comune, termine da cui decorre la possibilità per chiunque di formulare osservazioni e proposte nel pubblico interesse riferite agli ambiti e alle previsioni oggetto della variante.

All'esito della procedura di raccolta ed esame delle osservazioni, il Consiglio comunale emana un'altra delibera, questa volta di approvazione definitiva della variante al PRG e ne dà comunicazione con le forme più opportune. La delibera dà conto delle osservazioni pervenute e delle ragioni per cui esse sono state o meno tenute in considerazione ai fini della possibile revisione/modifica della proposta di variante selezionata. Dalla data di pubblicazione della delibera di approvazione definitiva sul Bollettino ufficiale della Regione, la variante al PRG acquista efficacia.

Come sopra anticipato, le leggi regionali – nel rispetto dei principi fissati dalla normativa nazionale in materia di governo del territorio – possono dettare una propria disciplina di dettaglio in tema di pianificazione urbanistica e di varianti.

Sul punto si evidenzia fin da ora che la procedura di approvazione delle varianti è regolata dalle leggi regionali sulla falsariga di quella nazionale, prevedendo un doppio passaggio: adozione (prima) e approvazione (dopo).

In linea generale, l'*iter* di approvazione delle varianti previsto dalle leggi regionali prevede quindi: la pubblicazione di un avviso per raccogliere manifestazioni di interesse aventi ad oggetto proposte di varianti che l'amministrazione è tenuta a valutare; la trasmissione al Comune da parte dei soggetti interessati delle proposte di variante al PRG; la procedura comparativa ed istruttoria sulla proposta prescelta dal Comune; la verifica di assoggettabilità a VAS e, se del caso, procedura di VAS; la delibera di adozione del Consiglio comunale della variante del piano e relativa pubblicazione; la raccolta di eventuali osservazioni da parte di soggetti terzi rispetto alla proposta di variante adottata e relativo esame; da ultimo, la delibera finale del Consiglio comunale di approvazione definitiva della variante al PRG e relativa pubblicazione della stessa.



Dalla normativa regionale è, quindi, possibile desumere, tra l'altro, un'indicazione di carattere generale in materia di governo del territorio, ovvero l'importanza di fissare criteri - di cui assicurare conoscibilità anche in apposito avviso in cui si invita alla presentazione di proposte di varianti - che guidano l'amministrazione nelle proprie scelte pianificatorie e quindi anche nella valutazione delle proposte di varianti agli strumenti urbanistici vigenti.

Il profilo relativo alla trasparenza rispetto al tema delle varianti è stato affrontato dalla giurisprudenza in termini di obbligo di motivazione che deve accompagnare le scelte di pianificazione. La giurisprudenza ha infatti precisato che le scelte effettuate dall'Amministrazione, in concomitanza con l'adozione di uno strumento urbanistico o di una sua variante, sono apprezzamenti di merito, connotati da ampia discrezionalità e sottratti al sindacato di legittimità, salvo che siano inficiate da errori di fatto o da abnormi illogicità, irrazionalità ed irragionevolezza, (cfr. *ex multis* Cons. Stato, sez. II, 20 gennaio 2020, n. 456; Cons. Stato, Ad. plen., 22 dicembre 1999, n. 24; sez. IV, 20 giugno 2012, n. 3571).

La giurisprudenza ha altresì ritenuto che la motivazione di tali scelte, ivi incluse quelle sulle varianti, possa desumersi dai documenti di accompagnamento all'atto di pianificazione urbanistica e, più in generale, dagli atti del procedimento. Tale regola soffre però delle deroghe: nei casi in cui le scelte di pianificazione incidano su aree specifiche, ledendo l'affidamento qualificato dei privati alla permanenza di un preesistente regime urbanistico di edificabilità oppure qualora ci sia una modifica della destinazione urbanistica della zona interessata dalla proposta di variante. In queste specifiche ipotesi, la motivazione funge quale presidio essenziale del diritto di difesa dell'eventuale ricorrente ed è volta a rendere conto delle scelte effettuate dalla stessa amministrazione. Per tali ragioni deve essere esplicita ed espressa, non potendo valere in tal senso un mero rinvio alla documentazione inerente gli atti del procedimento.

## 2. *Gli obblighi di trasparenza in materia di pianificazione e governo del territorio ai sensi dell'art. 39 del d.lgs. 33/2013*

Il d.lgs. 33/2013 disciplina specifici obblighi di trasparenza con riguardo agli atti di pianificazione e governo del territorio all'art. 39. Tale disposizione è composta da quattro commi che si illustrano brevemente.

Il primo comma prevede che le amministrazioni pubblichino gli atti di governo del territorio, quali, tra gli altri: a) i piani territoriali; b) i piani di coordinamento; c) i piani paesistici; d) gli strumenti urbanistici, generali e di attuazione, nonché le loro varianti. Si tratta sostanzialmente degli atti di governo del territorio definitivi. La pubblicazione di questi atti è condizione di efficacia degli atti stessi, come precisato espressamente dal comma 3.

Il comma 2 - quello che rileva in particolare nella fattispecie in esame - stabilisce, tra l'altro, che la documentazione relativa a ciascun procedimento di presentazione e approvazione delle proposte di trasformazione urbanistica d'iniziativa privata o pubblica in variante allo strumento urbanistico generale vigente, sia pubblicata in una sezione apposita nel sito del comune interessato e continuamente aggiornata.

Il comma 4, infine, fa salve le discipline di dettaglio, previste dalla vigente legislazione statale e regionale, qualora impongano ulteriori obblighi. Il comma citato dà quindi atto del coordinamento esistente in materia di governo del territorio tra il d.lgs. 33/2013 e la normativa nazionale e regionale di dettaglio sul tema.

L'Autorità, nella Determinazione n. 1310 del 28/12/2016 "*Prime linee guida recanti indicazioni sull'attuazione degli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni contenute nel d.lgs. 33/2013 come modificato dal d.lgs. 97/2016*" ha precisato che tutti i dati di cui all'art. 39 vanno pubblicati nella sezione "*Amministrazione trasparente*" e, in particolare, nella sotto sezione "*Pianificazione e governo del territorio*", con obbligo di pubblicazione e aggiornamento tempestivo (cfr. allegato 1 alla citata determinazione).

In occasione dell'esame di alcuni casi, l'Autorità ha altresì rappresentato che - in considerazione del fatto che i provvedimenti di governo del territorio hanno durata pluriennale e non esauriscono la loro efficacia al momento stesso della loro adozione - per garantire agli interessati la conoscenza degli atti adottati dalle amministrazioni, è opportuno che queste pubblichino tali strumenti, se ancora produttivi di effetti, ancorché approvati precedentemente all'entrata in vigore del d.lgs. 33/2013 (cfr. sul punto anche FAQ trasparenza § 23.5). Ciò fermo, in ogni caso, come detto sopra, il diverso regime di pubblicazione degli atti nell'albo pretorio e quello nel bollettino ufficiale della regione che svolgono invece funzioni di pubblicità legale e su cui ANAC non ha competenza.

Con specifico riferimento al tema delle varianti, sotto il profilo di prevenzione della corruzione, in un'ottica di completezza, vale infine rappresentare che nell'Approfondimento VI sul Governo del Territorio al PNA 2016, adottato con Delibera n. 831 del 4 agosto 2016, ANAC ha già evidenziato che le varianti ai piani urbanistici "*sono esposte a rischio corruttivo e necessitano di misure*





*preventive integrative, laddove dalle modifiche derivi per i privati interessati un significativo aumento delle potestà edificatorie o del valore d'uso degli immobili interessati" (cfr. § 2.1.). Possibili "rischi connessi a tali varianti" sono quelli relativi: "alla scelta o al maggior consumo del suolo finalizzati a procurare un indebito vantaggio ai destinatari del provvedimento; alla possibile disparità di trattamento tra [...] operatori; alla sottostima del maggior valore generato dalla variante " e che tali processi debbano essere "mappati in relazione ai contenuti della variante e all'impatto che gli stessi possono generare, per valutare il livello di rischio [...] e stabilire, [...] le misure di prevenzione da assumere [...] (cfr. § 2.2.). L'Autorità – sempre in sede di PNA - ha altresì individuato alcuni "eventi rischiosi connessi alle modalità e alle tecniche di redazione del piano o delle varianti" e suggerito alcune possibili misure, tra cui - per quel che attiene nello specifico alle varianti - "ampia diffusione dei documenti di indirizzo tra la popolazione [...], prevedendo forme di partecipazione dei cittadini sin dalla fase di redazione del piano, attraverso strumenti da configurarsi in analogia, ad esempio, a quello dell'udienza pubblica, prevista nella VIA, in modo da acquisire ulteriori informazioni sulle effettive esigenze o sulle eventuali criticità di aree specifiche, per adeguare ed orientare le soluzioni tecniche, ma anche per consentire a tutta la cittadinanza, [...] di avanzare proposte di carattere generale e specifico per riqualificare l'intero territorio comunale, con particolare attenzione ai servizi pubblici" (cfr. § 2.2.).*

### *3. Sulla decorrenza degli obblighi di pubblicazione degli atti del procedimento di approvazione delle varianti ai sensi dell'art. 39 del d.lgs. 33/2013*

Nell'esaminare il tema della decorrenza degli obblighi di pubblicazione degli atti relativi al procedimento di approvazione delle varianti, occorre tener conto, in via preliminare, di tre diversi profili.

Il primo concerne gli interessi, pubblici e privati, in gioco. Si tratta, sia dell'interesse dei cittadini e degli *stakeholder* in generale a conoscere le iniziative assunte dall'amministrazione comunale in materia di pianificazione del territorio, sia dell'interesse a conoscere le iniziative assunte dal comune da parte del soggetto o dei soggetti che presentano le proposte di variante allo strumento urbanistico vigente.

Il secondo aspetto cui prestare attenzione attiene invece alla particolare esposizione a rischio corruttivo delle procedure di pianificazione del territorio e, in particolare, di quella delle varianti agli strumenti urbanistici, come già rilevato dall'Autorità nel PNA 2016, da presidiare adeguatamente con misure di prevenzione (cfr. sopra citato Approfondimento VI, Governo del Territorio).

Strettamente connessa a tali profili è poi la *ratio* dell'art. 39 del d.lgs. 33/2013 ovvero rendere conoscibili e sottoposte a controllo diffuso (cfr. art. 1 d.lgs. 33/2013) le scelte pianificatorie dell'amministrazione, a partire proprio dai criteri in base ai quali queste sono state adottate, per garantirne l'imparzialità.

Tenuto conto di questi capisaldi, ai fini dell'identificazione del momento attuativo dell'obbligo di pubblicazione degli atti relativi alla procedura di variante al PRG di cui all'art. 39 co. 2 del d.lgs. 33/2013, l'Autorità ha valutato due diverse opzioni interpretative.

Una prima, secondo la quale l'obbligo di pubblicazione decorre dalla data della delibera del consiglio comunale di adozione (o meno) della variante al P.R.G., senza cioè tener conto della pubblicazione della/e proposta/e ricevute.

Se si accoglie tale tesi, gli *stakeholder*, tuttavia, sarebbero messi nella condizione di conoscere le decisioni dell'amministrazioni solo in un momento successivo ad una fase importante cioè quella di valutazione comparativa (ove ve ne fosse più di una) tra le proposte di variante al piano, ovvero, nel caso ve ne fosse una sola, solo nel caso che l'amministrazione l'abbia effettivamente considerata e valutata.

Nel contempo, nel caso di varianti proposte da più soggetti, relative ad una medesima area, quello proponente di una variante non adottata – risultato cioè "pretermessso" all'esito dell'eventuale confronto fra le proposte – non avrebbe possibilità di conoscere tempestivamente quali sono state le altre proposte valutate e le motivazioni che hanno indotto l'amministrazione a optare per una piuttosto che un'altra. Ciò con pregiudizio sia della trasparenza, che secondo i principi normativi dovrebbe connotare l'attività del comune in questa materia, che del legittimo affidamento del proponente stesso.

A tal proposito, si consideri che, ove l'obbligo di pubblicazione decorresse solo dalla data della delibera del Consiglio comunale di adozione (o meno) della variante al P.R.G. – considerato che l'intera procedura che si conclude con la delibera di approvazione della variante al P.R.G. può durare diversi anni - si verrebbe a creare un *vulnus* al diritto alla conoscenza tempestiva delle scelte del comune in questa materia.

Ciò assumerebbe un particolare rilievo nella specifica ipotesi di proposte di trasformazione urbanistica che assicurano al privato premialità edificatorie (a fronte dell'impegno dei privati alla realizzazione di opere di urbanizzazione extra oneri) o la cessione di aree o volumetrie per finalità di pubblico interesse.

A tal riguardo si evidenzia che, ai sensi dell'art. 39, co. 2, la pubblicazione e l'aggiornamento degli atti ivi previsti devono essere tempestivi, come anche precisato nella delibera ANAC n. 1310/2016 e relativo allegato 1).



Una seconda opzione interpretativa consente, invece, di ritenere che l'obbligo di pubblicazione di cui all'art. 39, co. 2, decorra sin dalla presentazione al Comune della/e proposta/e di variante (su una medesima area/zona in caso di pluralità di proposte). A sostegno di tale tesi, l'Autorità ha valutato i seguenti profili.

In primo luogo, la già richiamata finalità della norma che è quella di garantire la conoscibilità delle scelte dell'amministrazione. Come già indicato sopra, dall'approvazione di una variante proposta da un privato possono derivare premialità edificatorie o vere e proprie cessioni di aree o volumetrie. In tali casi, quindi, la trasparenza costituirebbe un presidio importante all'imparzialità delle scelte dell'amministrazione.

In secondo luogo, il dato letterale: la norma si riferisce espressamente alla "*pubblicazione della documentazione dei procedimenti di presentazione e approvazione delle proposte di trasformazione urbanistica*". Il fatto che sia richiamata la presentazione delle proposte induce a ritenere che la trasparenza debba essere assicurata anche con riferimento alla fase di proposta/e di variante, a prescindere dal fatto poi che l'amministrazione comunale decida o meno di valutarla/e positivamente e di adottarne una.

In terzo luogo, si consideri il principio di carattere generale ricavabile anche dalle normative regionali sul governo del territorio sopra menzionato ovvero quello della importanza riconosciuta alla previsione e pubblicazione dei criteri generali di ordine tecnico-discrezionale che l'amministrazione – nel programmare le proprie scelte pianificatorie – fissa a monte per la valutazione delle proposte di varianti agli strumenti urbanistici vigenti. Le scelte di pianificazione, ivi incluse quelle che riguardano le varianti, trovano infatti giustificazione in tali criteri.

L'amministrazione, infatti, pur godendo di ampia discrezionalità in materia di pianificazione urbanistica e quindi anche in fase di valutazione delle proposte di varianti al PRG ricevute, deve dare comunque conto di aver previamente individuato criteri oggettivi sulla base dei quali adottare la scelta.

E' evidente che, in tal modo, viene anche garantito al privato ed ai soggetti proponenti le varianti di conoscere le ragioni di fatto e di diritto alla base della decisione adottata dall'amministrazione.

Ciò assume una particolare rilevanza tenuto conto, come sopra accennato, che le procedure di approvazione delle varianti agli strumenti di pianificazione sono particolarmente esposte a rischio corruttivo, e che debbono essere presidiate mediante la programmazione di specifiche misure di prevenzione della corruzione.

Alla luce delle argomentazioni sopra esposte, l'Autorità ritiene che sia un aspetto di particolare rilievo la trasparenza delle proposte di variante ricevute e delle scelte che l'amministrazione fa rispetto a queste, prima ancora dell'adozione della variante. Di conseguenza, in accoglimento della seconda delle opzioni descritte, ad avviso dell'Autorità, l'amministrazione è tenuta a pubblicare la documentazione che consenta di avere la conoscenza delle varie fasi in cui si è articolato il procedimento, dalla presentazione delle proposte di trasformazione urbanistica all'approvazione definitiva delle stesse.

Le amministrazioni pubblicano, pertanto, almeno i seguenti atti e documenti: l'avviso/invito alla presentazione di proposte di varianti al piano con indicazione dei criteri per la scelta della variante da adottare; la/le proposta/e di variante ricevuta/e; gli atti istruttori relativi alla valutazione della/e proposta di variante, inclusi quelli inerenti il sub-procedimento di VAS, ove prevista; la delibera del Consiglio Comunale di adozione della variante prescelta; la raccolta ed esame delle osservazioni/contributi; la delibera del Consiglio Comunale di approvazione finale della variante.

#### *4. Sulle modalità di pubblicazione degli atti relativi al procedimento di approvazione di varianti ai sensi dell'art. 39 del d.lgs. 33/2013*

Al fine di garantire al cittadino e ai soggetti interessati di conoscere in modo agevole ed immediato l'iter procedimentale alla base delle scelte pianificatorie adottate dall'amministrazione, si raccomanda alle amministrazioni di evitare di pubblicare i dati del comma 2 del citato articolo in maniera distinta rispetto a quelli del comma 1. E' opportuno, infatti, che venga adottata una modalità di pubblicazione aggregata dei dati di cui all'art. 39 per tipologia di atto.

Ad esempio, nel caso di una variante al PRG, laddove si pubblica la delibera di approvazione definitiva della variante deve essere altresì pubblicata e, in modo correlato, tutta la documentazione (come sopra indicata) sull'iter procedimentale che ha portato all'approvazione della variante stessa.

In tal modo, il privato cittadino che intende navigare nella sezione "*Amministrazione trasparente*", sotto sezione "*Pianificazione e governo del territorio*", può trovare tutte le informazioni che può avere interesse a conoscere senza doversi preoccupare di rintracciare prima il provvedimento definitivo di approvazione di una variante al PRG e poi altrove la documentazione sull'iter di approvazione della variante stessa.

Diversamente ragionando, una pubblicazione dei documenti relativa al medesimo atto di pianificazione, distinta tra ciò che rientra nel comma 1 e ciò che invece attiene al comma 2 dell'art. 39 – senza far dialogare tra loro i dati e le informazioni



pubblicate - non appare idonea a soddisfare l'esigenza di conoscenza e di immediata comprensibilità dei documenti pubblicati perseguita dal decreto 33/2013.

A tal proposito si ricorda, infatti, che la pubblicazione dei dati relativi a ciascun procedimento di presentazione e approvazione delle proposte di trasformazione urbanistica di cui all'art. 39, co. 2, d.lgs. 33/2013 deve avvenire nel rispetto dei criteri di cui all'art. 6 "Qualità delle informazioni" del d.lgs. 33/2013. La norma, per assicurare che la trasparenza del d.lgs. 33/2013 sia utile e comprensibile per tutti, e non una trasparenza "opaca", stabilisce criteri di pubblicazione ben precisi quali integrità, costante aggiornamento, completezza, tempestività, semplicità di consultazione, comprensibilità, omogeneità e facile accessibilità.

A ciò si aggiunga che una pubblicazione non ragionata, e a volte eccessiva, creerebbe un aggravio burocratico non di poco conto per le amministrazioni che dovrebbero occuparsi della raccolta di una mole enorme di dati e informazioni e del relativo caricamento sul sito.

L'amministrazione può, in ogni caso, pubblicare documenti ed informazioni ulteriori a quelli strettamente necessari, in un'ottica di massima trasparenza, come "dati ulteriori", rispettando sempre criteri di qualità della pubblicazione dei dati di cui all'art. 6 del d.lgs. 33/2013 e avendo cura di perseguire il principio cardine del rispetto del diritto a conoscere degli stakeholder necessario per assicurare che la trasparenza sia effettivamente utile per chi consulta i siti web delle amministrazioni.

#### 5. Sulla pubblicazione dei documenti di cui all'art. 39 d.lgs. 33/2013 quale condizione legale di efficacia

Il comma 3 dell'art. 39 dispone che la pubblicazione costituisce condizione legale di efficacia solo per gli atti dell'art. 39, co. 1, lett. a), ovvero per gli atti di approvazione dei piani urbanistici e delle loro varianti, comprensivi rispettivamente del piano e delle varianti definitive. Da ciò consegue che solo l'omessa pubblicazione di questi atti definitivi priva gli stessi di efficacia.

Medesima condizione di efficacia non è invece prevista con riguardo alla pubblicazione della documentazione relativa a ciascun procedimento di presentazione e approvazione delle proposte di trasformazione urbanistica in variante allo strumento urbanistico generale vigente, di cui al comma 2 dell'art. 39.

In siffatte ipotesi l'ordinamento dispone, però, l'applicazione delle ordinarie norme in tema di responsabilità per mancata pubblicazione previste dall'art. 46 del d.lgs. 33/2013. La norma, rubricata "*Responsabilità derivante dalla violazione delle disposizioni in materia di obblighi di pubblicazione e di accesso civico*", considera, infatti, l'inadempimento degli obblighi di pubblicazione quale elemento di valutazione negativa della responsabilità dirigenziale ed eventuale causa di responsabilità per danno all'immagine dell'amministrazione, valutata ai fini della corresponsione della retribuzione di risultato e del trattamento accessorio collegato alla performance individuale dei responsabili.

Tutto ciò premesso e considerato,

#### DELIBERA

- la materia del governo del territorio- di competenza legislativa concorrente Stato-Regioni - in cui rientrano i procedimenti di approvazione delle varianti a strumenti urbanistici, è particolarmente esposta a rischio corruttivo, quindi da presidiare adeguatamente con misure di prevenzione, prima fra tutte la trasparenza;
- la *ratio* dell'art. 39 del d.lgs. 33/2013 è rendere conoscibili e sottoposte a controllo diffuso (cfr. art. 1 d.lgs. 33/2013) le scelte pianificatorie dell'amministrazione, ivi incluse quelle che attengono alle varianti urbanistiche, a partire proprio dai criteri in base ai quali queste sono state adottate, per garantirne l'imparzialità;
- ai sensi dell'art. 39, co 1, le amministrazioni pubblicano gli atti definitivi di governo del territorio e le loro varianti. Ai sensi del comma 2 dell'art. 39 le amministrazioni pubblicano invece la documentazione relativa a ciascun procedimento di presentazione e approvazione delle proposte di trasformazione urbanistica d'iniziativa privata/pubblica in variante allo strumento urbanistico vigente;
- ai sensi dell'art. 39, co 2, l'obbligo di pubblicazione della documentazione inerente ciascun procedimento di presentazione e approvazione delle proposte di trasformazione urbanistica d'iniziativa privata o pubblica in variante allo strumento urbanistico generale vigente, è da intendersi decorrente sin dalla presentazione al Comune della/e proposta/e di variante allo strumento urbanistico vigente e non solo dalla data della delibera di adozione della proposta di variante selezionata dall'amministrazione. La pubblicazione solo a far data dalla adozione della variante e che non dia conto fin dall'inizio delle proposte di variante ricevute dall'ente non è in linea con il d.lgs. 33/2013 perchè non rispetta nè la *ratio* della norma, né tiene conto della formulazione letterale dello stesso comma 2 che si riferisce alla pubblicazione "*continuamente aggiornata*" della "*documentazione relativa a ciascun procedimento di presentazione e approvazione delle proposte*";



- nell'ottica di una migliore comprensione complessiva dei dati relativi agli strumenti urbanistici approvati ai sensi dell'art. 39, ogni atto definitivo approvato è corredato anche dalla documentazione relativa all'*iter* di approvazione. Pertanto le amministrazioni pubblicano ai sensi dell'art. 39 la documentazione che consenta di avere la conoscenza delle varie fasi in cui si è articolata la procedura di approvazione di una variante urbanistica al piano vigente (senza distinzione fra i dati del comma 1 e quelli del comma 2) e, nello specifico almeno:
  - l'avviso/l'invito alla presentazione di proposte di varianti al Piano, con indicazione dei criteri di natura tecnico discrezionale cui l'amministrazione intende attenersi nel valutare le proposte di variante su una zona;
  - la/le proposta/e di varianti trasmesse all'amministrazione;
  - gli atti istruttori relativi alla valutazione della/e proposta/e, compresi quelli dell'eventuale sub-procedimento di VAS;
  - la delibera del Consiglio comunale di adozione della variante di piano;
  - la raccolta ed esame delle osservazioni/contributi ricevuti;
  - la delibera di approvazione finale della variante;
- solo la pubblicazione degli atti di approvazione dei piani urbanistici e delle loro varianti, comprensivi rispettivamente del piano e delle varianti definitive, è prevista dall'art. 39, co. 3, come condizione legale di efficacia. Pertanto, la mancata pubblicazione della documentazione inerente il procedimento di presentazione e approvazione della variante non comporta l'inefficacia degli atti di cui al co. 2 dell'art. 39. In tali casi rileva, invece, l'art. 46 del d.lgs. 33/2013 che reca la disciplina ordinaria in tema di responsabilità per mancata pubblicazione;
- la pubblicazione dei dati previsti dall'art. 39 deve rispettare rigorosamente i criteri di qualità della pubblicazione previsti dall'art. 6 del d.lgs. 33/2013.

*Il Presidente*

*Avv. Giuseppe Busia*

Depositato presso la Segreteria del Consiglio il 17 dicembre 2021

Per il Segretario Maria Esposito

Valentina Angelucci

Atto firmato digitalmente