

## L'anticorruzione nella gestione del territorio

*Verdiana Fedeli\**

*SOMMARIO: 1. Premessa - 2. La definizione di corruzione e il reato di corruzione - 3. Il governo del territorio - 4. I rimedi di cui alla legge 6 novembre 2012, n. 190 "Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione" - 5. La figura del responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza - 6. La trasparenza - 7. La pianificazione territoriale regionale, provinciale o metropolitana - 8. I processi di pianificazione comunale generale e l'attività di vigilanza.*

### *1. Premessa.*

Il tema dell'anticorruzione nella gestione del territorio, notevolmente complesso e vasto, involge diverse discipline ed investe interessi pubblici e privati che, nell'opera di programmazione, devono essere adeguatamente contemperati dalle diverse pubbliche amministrazioni, potendo in caso di patologia, anche giungere a configurare illeciti penali e, in particolare, condotte corruttive.

Tra gli strumenti, volti ad evitare le suddette condotte illecite possono essere annoverati, per un verso, il riconoscimento generalizzato in capo ai privati del diritto di accesso agli atti amministrativi e, per altro verso, l'individuazione di precise regole che le diverse PP.AA. devono rispettare, anch'esse oggetto di piena conoscibilità da parte dei privati, dirette ad evitare l'insorgere di condotte illecite.

La trasparenza realizza già di per sé una misura di prevenzione, perché consente il controllo da parte degli utenti dello svolgimento dell'attività amministrativa e deve essere coordinata con la prevenzione della corruzione.

La rilevanza del tema, oggetto di esame, emerge da un semplice dato: nel 2016 l'Italia era al 60 posto su 176 Paesi per fenomeni corruttivi, collocandosi al terzultimo gradino tra i paesi europei, davanti solo a Grecia e Bulgaria, nel 2020 al 52esimo posto su 180 paesi e nel 2021 è salita al 42esimo posto.

Nel 2021 la classifica di *Transparency International* ha attribuito all'Italia, quanto alla percezione della corruzione nel settore pubblico e nella politica, un indice pari a 56 punti, di ben tre punti in più rispetto all'anno precedente, anche se lontano dalla media UE di 64 punti.

Il progresso dell'Italia è il risultato della crescente attenzione dedicata al problema della corruzione nell'ultimo decennio e fa ben sperare per la ripresa economica del Paese dopo la crisi generata dalla pandemia.

Il legislatore, da un lato, è intervenuto con una legislazione volta a rendere

---

(\*) Avvocato dello Stato.

quanto più possibile trasparente l'agire delle PP.AA., mediante maggiori forme di pubblicità (es. pubblicazioni su siti *internet* di bandi di concorso, bandi di gara) e dall'altro, consentendo ai cittadini, mediante lo strumento dell'accesso agli atti della P.A., di conoscere le scelte da questa operate.

## 2. La definizione di corruzione e il reato di corruzione.

Preliminarmente va esaminato il concetto di corruzione.

La legge 2012 n. 190 non contiene una definizione di corruzione, che viene quindi data per presupposta.

Con riferimento al reato di corruzione, assumono rilievo le condotte indicate negli artt. 318 e 319 e 319-ter c.p.

La prima norma, rubricata corruzione per l'esercizio della funzione (detta corruzione impropria), stabilisce che *“il pubblico ufficiale che, per l'esercizio delle sue funzioni o dei suoi poteri, indebitamente riceve, per sé o per un terzo, denaro o altra utilità o ne accetta la promessa è punito con la reclusione da tre a otto anni”*.

La seconda norma, rubricata corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio (detta corruzione propria), prevede che *“Il pubblico ufficiale che, per omettere o ritardare o per aver omesso o ritardato un atto del suo ufficio, ovvero per compiere o per aver compiuto un atto contrario ai doveri di ufficio, riceve, per sé o per un terzo, denaro od altra utilità, o ne accetta la promessa, è punito con la reclusione da sei a dieci anni”*.

L'art. 319-ter c.p. concerne la corruzione in atti giudiziari e prescrive che *“Se i fatti indicati negli articoli 318 e 319 sono commessi per favorire o danneggiare una parte in un processo civile, penale o amministrativo, si applica la pena della reclusione da sei a dodici anni.*

*Se dal fatto deriva l'ingiusta condanna di taluno alla reclusione non superiore a cinque anni, la pena è della reclusione da sei a quattordici anni; se deriva l'ingiusta condanna alla reclusione superiore a cinque anni o all'ergastolo, la pena è della reclusione da otto a venti anni”*.

Con la legge 6 novembre 2012, n. 190 *“Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione”* il legislatore ha dato seguito agli impegni internazionali assunti a Strasburgo con la *“Convenzione penale sulla corruzione”* il 27 gennaio 1999, ratificata con L. 28 giugno 2012, n. 110 e con la *“Convenzione contro la corruzione”*, adottata dall'Assemblea generale dell'ONU il 31 ottobre 2003 con risoluzione n. 58/4 (Convenzione di Merida), ratificata con L. 3 agosto 2009, n. 116, innalzando le pene previste dai suddetti reati e introducendo nuove fattispecie illecite come l'induzione indebita a dare o promettere utilità (art. 319 quater c.p.) e il traffico di influenze illecite, art. 346 bis c.p.

Con il primo reato viene data rilevanza penale anche alla mera condotta del pubblico ufficiale o l'incaricato di pubblico servizio che, seppure non in

grado di costringere qualcuno a dargli indebitamente qualcosa (art. 317 c.p. concussione), lo induce a tale dazione.

Con il secondo reato la giurisprudenza di legittimità (sentenza Cass., n. 4113 del 2017) ha attribuito rilevanza alla condotta di colui che “*vantando un'influenza effettiva verso il pubblico ufficiale, si fa dare o promettere denaro o altra utilità come prezzo della propria mediazione o col pretesto di dover comprare il favore del pubblico ufficiale*”; condotta riconducibile, prima della legge n. 190 del 2012, al reato di millantato credito.

Le due fattispecie di corruzione, secondo la giurisprudenza di legittimità, si pongono in rapporto di specialità, essendo stato affermato dalla Cassazione (sentenza n. 49226 del 2014) “*In tema di corruzione, la fattispecie di cui all'art. 319 cod. pen. (nel testo introdotto dalla legge 6 novembre 2012, n. 190), - corruzione propria - è in rapporto di specialità unilaterale per specificazione rispetto a quella prevista dall'art. 318 cod. pen., in quanto mentre questa punisce la generica condotta di vendita della funzione pubblica, la prima richiede, invece, un preciso atto contrario ai doveri di ufficio, oggetto di illecito mercimonio*”.

Ed ancora, “*in tema di corruzione, lo stabile asservimento del pubblico ufficiale ad interessi personali di terzi, attraverso il sistematico ricorso ad atti contrari ai doveri di ufficio non predefiniti, né specificamente individuabili "ex post", ovvero mediante l'omissione o il ritardo di atti dovuti, integra il reato di cui all'art. 319 cod. pen. e non il più lieve reato di corruzione per l'esercizio della funzione di cui all'art. 318 cod. pen., il quale ricorre, invece, quando l'oggetto del mercimonio sia costituito dal compimento di atti dell'ufficio*” (Cass. n. 15959 del 2016).

In particolare, ciò che distingue una corruzione propria da una corruzione impropria (art. 318) è il fatto che, nel primo caso, a differenza che nel secondo, l'atto oggetto della corruzione è contrario ai doveri d'ufficio.

Quanto alla finalità del reato di corruzione essa viene individuata in quella di “*proteggere l'interesse dell'Amministrazione alla fedeltà e all'onestà dei suoi funzionari e, quindi, i principi di corretto funzionamento, buon andamento e imparzialità nell'attività di amministrazione della cosa pubblica, posto che le indebite retribuzioni percepite o delle quali è accettata la promessa diffondono tra i cittadini la sfiducia nei pubblici poteri*” (cfr. *ex plurimis* ed in ultimo Cass. n. 17586 del 2017 - condotta del pubblico ufficiale che, al fine di favorire l'aggiudicazione di una gara di appalto ad una società, in cambio del versamento di importi in denaro già corrisposti e dell'impegno di corrispondere ulteriori somme e utilità, si era impegnato anche a sostituire fraudolentemente la proposta tecnica presentata da quest'ultima con altra più adeguata agli standards di gara).

La lesione del bene interesse oggetto di tutela sopra indicato ricorre anche quando “*il pubblico ufficiale che, dietro elargizione di un indebito compenso,*

*esercita i poteri discrezionali rinunciando ad una imparziale comparazione degli interessi in gioco, al fine di raggiungere un esito predeterminato, anche quando questo risulta coincidere, "ex post", con l'interesse pubblico, e salvo il caso di atto sicuramente identico a quello che sarebbe stato comunque adottato in caso di corretto adempimento delle funzioni, in quanto, ai fini della sussistenza del reato in questione e non di quello di corruzione impropria, l'elemento decisivo è costituito dalla "vendita" della discrezionalità accordata dalla legge*" (Cass. n. 4459 del 2017 - la condotta di un medico penitenziario che, dietro il versamento di corrispettivo in denaro, predisponeva, a prescindere dalle reali condizioni di salute degli interessati, un quadro sanitario favorevole per taluni detenuti, anteponevone la visita e l'effettuazione degli accertamenti specialistici rispetto agli altri, in modo tale da favorirne il conseguimento dei benefici penitenziari).

La Cassazione (sentenza n. 22069/2015, in relazione a pratiche di edilizia cimiteriale) ai fini della configurabilità di un'associazione per delinquere finalizzata alla commissione di delitti contro la P.A., non richiede l'apposita creazione di un'organizzazione, sia pure rudimentale, ma l'attivazione di una struttura che può essere anche preesistente all'ideazione criminosa e già dedita a finalità lecite né è necessario che il vincolo associativo assuma carattere di stabilità, essendo sufficiente che esso, a prescindere dalla sua durata nel tempo, non sia *a priori* circoscritto alla consumazione di uno o più reati predeterminati.

Nell'ambito del diritto amministrativo, la Presidenza del Consiglio dei Ministri, con la circolare n. 1 del 25 gennaio 2013, ha precisato che, nel contesto della riforma, *"il concetto di corruzione deve essere inteso in senso lato come comprensivo delle varie situazioni in cui, nel corso dell'attività amministrativa, si riscontri l'abuso da parte di un soggetto del potere a lui affidato al fine di ottenere vantaggi privati. Le situazioni rilevanti sono quindi evidentemente più ampie della fattispecie penalistica (artt. 318, 319 e 319-ter codice penale) e sono tali da comprendere non solo l'intera gamma dei delitti contro la pubblica amministrazione, ma anche le situazioni in cui - a prescindere dalla rilevanza penale - venga in evidenza un malfunzionamento dell'amministrazione a causa dell'uso ai fini privati delle funzioni attribuite"*.

Pertanto, al concetto penalistico di corruzione se ne affianca uno nuovo e più ampio: quello di corruzione amministrativa, quando un'inefficienza della macchina amministrativa sia causata dall'uso distorto a fini privati delle funzioni attribuite, a prescindere dalla rilevanza penale della fattispecie.

In questo modo, le maglie dei comportamenti rilevanti ai fini della corruzione si allargano ulteriormente e ciò consente di ricomprendere, nell'ambito applicativo della normativa, anche tutte quelle situazioni che, prima dell'entrata in vigore della legge n. 190/2012, rimanevano sostanzialmente impuniti, alimentando sacche di inefficienza e di illegalità all'interno degli enti territoriali (c.d. *maladministration*).

L'obiettivo perseguito è, pertanto, quello di promuovere la cultura dell'integrità e della legalità, anche attraverso l'introduzione di strumenti concreti come il Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione (PTPC) e la figura del Responsabile della prevenzione della corruzione, tenendo conto degli indirizzi contenuti nel PNA (Piano Nazionale Anticorruzione), di cui al successivo paragrafo 4.

### 3. *Il governo del territorio.*

Fatte queste necessarie premesse di ordine generale occorre ora valutare come i principi sopra riportati trovino applicazione e incidano su una delle funzioni più complesse, demandate alla pubblica amministrazione, quale quella del governo e gestione del territorio.

Con tale espressione si fa riferimento a tutto quell'insieme di procedimenti amministrativi volti a contemperare i diversi interessi che attengono alla gestione, tutela e più in generale all'uso e alla trasformazione del territorio.

A tale ambito si ascrivono principalmente i settori dell'urbanistica e dell'edilizia, come chiarito dalla giurisprudenza costituzionale (Corte Cost. n. 232 del 2005 - Stato e Regioni - *standards* di protezione uniformi, validi in tutte le Regioni e non modificabili) con attribuzione alle Regioni della potestà legislativa concorrente in materia.

Il governo del territorio rappresenta da sempre e viene percepito come un'area ad elevato rischio di corruzione, per le forti pressioni di interessi particolaristici, che possono condizionare o addirittura precludere il perseguimento degli interessi generali.

Le principali cause di corruzione in questa materia sono determinate da:

a) estrema complessità ed ampiezza della materia, che si riflette nella disorganicità, scarsa chiarezza e stratificazione della normativa di riferimento e perdurante vigenza di una frammentaria legislazione precostituzionale, ancorata alla legge urbanistica 17 agosto 1942, n. 1150. Tale complessità si ripercuote negativamente: sull'individuazione e delimitazione delle competenze spettanti alle diverse amministrazioni coinvolte e sui contenuti - con possibili duplicazioni - dei rispettivi, diversi, atti pianificatori; sui tempi di adozione delle decisioni; sulle risorse pubbliche; sulla fiducia dei cittadini, dei professionisti e degli imprenditori; sull'utilità, sull'efficienza e sull'efficacia del ruolo svolto dai pubblici poteri;

b) varietà e molteplicità degli interessi pubblici e privati da ponderare, che comportano che gli atti che maggiormente caratterizzano il governo del territorio - i piani generali dei diversi livelli territoriali - presentino un elevato grado di discrezionalità;

c) difficoltà nell'applicazione del principio di distinzione fra politica e amministrazione nelle decisioni, le più rilevanti delle quali sono di sicura valenza politica;

d) una non adeguata formazione tecnica dei pubblici funzionari preposti

all'espletamento di talune gare rispetto alla complessità del loro oggetto, che pone questi ultimi in condizione di difficile gestione della stessa rispetto alle maggiori conoscenze dei privati che vi partecipano, con la conseguenza che vi può essere uno squilibrio nel rapporto tra i due contraenti.

Appare opportuno subito chiarire che il rischio corruttivo è trasversale e comune a tutti i processi dell'area governo del territorio, a prescindere dal contenuto (generale o speciale) e dagli effetti (autoritativi o consensuali) degli atti adottati (piani, programmi, concessioni, accordi, convenzioni); rischio che può comportare danni irreversibili, tenuto conto del fatto che gran parte delle trasformazioni territoriali ha conseguenze permanenti, che possono causare la perdita o il depauperamento di risorse non rinnovabili, prima fra tutte il suolo, le cui funzioni sono tanto essenziali quanto infungibili per la collettività e per l'ambiente.

La prevenzione e il contrasto del rischio trasversale di sviamento dall'interesse pubblico primario richiedono che, nella mappatura di tutti i processi che riguardano il governo del territorio, siano precisati, preliminarmente, i criteri e le specifiche modalità delle verifiche previste, per accertare la compatibilità tra gli effetti delle trasformazioni programmate e la salvaguardia delle risorse ambientali, paesaggistiche e storico culturali, che costituiscono il patrimonio identitario delle popolazioni insediate nello specifico contesto territoriale.

*4. I rimedi di cui alla Legge 6 novembre 2012, n. 190 "Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione".*

La legge n. 190 del 2012 detta principi che trovano applicazione anche nella materia della Gestione del Territorio.

La *ratio* della legge, così per come indicato nella sua rubrica, è la prevenzione e la repressione del fenomeno della corruzione, mediante forme di partecipazione, al fine di incentivare gli investimenti anche stranieri e di conseguenza lo sviluppo economico.

Al fine di perseguire il suindicato scopo, il legislatore attribuisce a diversi organi competenze e poteri volti a rendere effettive le esigenze di trasparenza e uniformità nell'agire delle PP.AA.

La legge individua in ambito nazionale l'Autorità nazionale anticorruzione e le assegnate funzioni consultive, di vigilanza e di controllo (commi 1-3).

In particolare, tra gli altri compiti, l'Autorità adotta il Piano nazionale anticorruzione (PNA), che ha durata triennale ed è aggiornato annualmente. Esso costituisce atto di indirizzo per le pubbliche amministrazioni - tra le quali rientrano tutte le amministrazioni dello Stato, ivi compresi gli istituti e scuole di ogni ordine e grado e le istituzioni educative, le aziende ed amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo, le Regioni, le Province, i Comuni, le Comunità montane -.

Il PNA, in relazione alla dimensione e ai diversi settori di attività degli

enti, individua i principali rischi di corruzione e i relativi rimedi e contiene l'indicazione di obiettivi, tempi e modalità di adozione e attuazione delle misure di contrasto alla corruzione.

Nell'ottica di collaborazione tra PP.AA. e al fine di rendere concreta l'opera di indirizzo e di coordinamento del Dipartimento della funzione pubblica, il legislatore ha previsto che le pubbliche amministrazioni centrali definiscono e trasmettono al suddetto Dipartimento un piano di prevenzione della corruzione, che fornisca una valutazione del diverso livello di esposizione degli uffici al rischio di corruzione e indica gli interventi organizzativi volti a prevenire il medesimo rischio.

I Comuni con popolazione inferiore a 15.000 abitanti possono aggregarsi per definire il piano triennale per la prevenzione della corruzione, secondo le indicazioni contenute nel Piano nazionale anticorruzione.

Ai fini della predisposizione del piano triennale per la prevenzione della corruzione, il Prefetto, su richiesta, fornisce il necessario supporto tecnico e informativo agli enti locali, anche al fine di assicurare che i piani siano formulati e adottati nel rispetto delle linee guida contenute nel Piano nazionale.

Le finalità del piano di prevenzione (comma 9) sono indicate dal legislatore nel seguente modo:

*a) individuare le attività, tra le quali quelle di cui al comma 16, riportate al paragrafo successivo, anche ulteriori rispetto a quelle indicate nel Piano nazionale anticorruzione, nell'ambito delle quali è più elevato il rischio di corruzione, e le relative misure di contrasto, anche raccogliendo le proposte dei dirigenti, elaborate nell'esercizio delle competenze previste dall'articolo 16, comma 1, lettera a-bis), del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165;*

*b) prevedere, per le attività individuate ai sensi della lettera a), meccanismi di formazione, attuazione e controllo delle decisioni idonei a prevenire il rischio di corruzione;*

*c) prevedere, con particolare riguardo alle attività individuate ai sensi della lettera a), obblighi di informazione nei confronti del responsabile, individuato ai sensi del comma 7, chiamato a vigilare sul funzionamento e sull'osservanza del piano;*

*d) definire le modalità di monitoraggio del rispetto dei termini, previsti dalla legge o dai regolamenti, per la conclusione dei procedimenti;*

*e) definire le modalità di monitoraggio dei rapporti tra l'amministrazione e i soggetti che con la stessa stipulano contratti o che sono interessati a procedimenti di autorizzazione, concessione o erogazione di vantaggi economici di qualunque genere, anche verificando eventuali relazioni di parentela o affinità sussistenti tra i titolari, gli amministratori, i soci e i dipendenti degli stessi soggetti e i dirigenti e i dipendenti dell'amministrazione;*

*f) individuare specifici obblighi di trasparenza ulteriori rispetto a quelli previsti da disposizioni di legge.*

I destinatari del piano sono tutti coloro che interagiscono con le Amministrazioni; i dirigenti e tutto il personale sono tenuti ad assicurare la collaborazione all'attuazione del piano.

*5. La figura del responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza.*

All'interno di ogni singola P.A. ed ente locale viene individuato, di norma tra i dirigenti di ruolo in servizio, il Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza (comma 7).

Il Responsabile della prevenzione della corruzione predispose ogni anno il Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione.

Il Piano, una volta fatto proprio dall'organo politico di vertice, viene pubblicato sul sito *internet*, nella sezione "Amministrazione Trasparente".

Al Responsabile competono, in base alla L. 190/2012, le seguenti attività e funzioni:

- elaborare la proposta di Piano della prevenzione, che deve essere adottato dall'organo di indirizzo politico (art. 1, comma 8);

- definire le procedure appropriate per selezionare e formare i dipendenti destinati ad operare in settori particolarmente esposti alla corruzione (art. 1, comma 8);

- verificare l'efficace attuazione e l'idoneità del Piano (art. 1, comma 10, lett. a);

- proporre modifiche al Piano in caso di accertamento di significative violazioni o di mutamenti dell'organizzazione (art. 1, comma 10, lett. a);

- verificare, d'intesa con i dirigenti competenti, l'effettiva rotazione degli incarichi negli uffici preposti allo svolgimento delle attività nel cui ambito è più elevato il rischio che siano commessi reati di corruzione (art. 1, comma 10, lett. b);

- individuare il personale da inserire nei percorsi di formazione generici e specifici sui temi dell'etica e della legalità (art. 1, comma 10, lett. c);

- pubblicare entro il 15 dicembre di ogni anno sul sito web aziendale una relazione recante i risultati dell'attività (art. 1, comma 14);

- vigilare sul rispetto delle disposizioni in materia di inconfiribilità e incompatibilità (art. 15 D.lgs. n. 39/2013).

In capo al Responsabile della prevenzione della corruzione e trasparenza incombono le seguenti responsabilità:

- in caso di commissione, all'interno dell'amministrazione, di un reato di corruzione accertato con sentenza passata in giudicato, il Responsabile della prevenzione della corruzione ne risponde dal punto di vista disciplinare, oltre che per il danno erariale e all'immagine della pubblica amministrazione, salvo che provi tutte le seguenti circostanze:

- a) di avere predisposto, prima della commissione del fatto, il Piano di cui



al comma 5 e di aver osservato le prescrizioni di cui ai commi 9 e 10 dell'articolo in disamina;

b) di aver vigilato sul funzionamento e sull'osservanza del Piano;

- in ipotesi di ripetute violazioni delle misure di prevenzione previste dal Piano, il Responsabile risponde ai sensi dell'articolo 21 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, nonché, per omesso controllo, sul Piano disciplinare.

La violazione, da parte dei dipendenti dell'amministrazione, delle misure di prevenzione previste dal Piano costituisce illecito disciplinare.

Nel caso in cui, nello svolgimento della sua attività, riscontri dei fatti che possono presentare una rilevanza disciplinare, il responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza deve darne tempestiva informazione al dirigente preposto all'ufficio, a cui il dipendente è addetto o al dirigente sovraordinato, se trattasi di dirigente e all'ufficio procedimenti disciplinari, affinché possa essere avviata, con tempestività, l'azione disciplinare.

Qualora venga a conoscenza di fatti suscettibili di dar luogo a responsabilità amministrativa, deve presentare tempestiva denuncia alla competente procura della Corte dei conti per le eventuali iniziative in ordine all'accertamento del danno erariale.

Ove apprenda notizie di reato, deve presentare denuncia alla procura della Repubblica o ad un ufficiale di polizia giudiziaria con le modalità previste dalla legge (art. 331 c.p.p.) e deve darne tempestiva informazione all'Autorità nazionale anticorruzione.

Ove riscontri ipotesi di possibile violazione delle disposizioni in materia di inconfiribilità o incompatibilità, ai sensi del D.lgs. n. 39/2013, deve contestare all'interessato l'esistenza o l'insorgere delle situazioni di inconfiribilità o incompatibilità di cui al richiamato decreto legislativo.

Qualora le situazioni di inconfiribilità o incompatibilità contestate all'interessato risultino effettivamente sussistenti e le cause di incompatibilità non vengano tempestivamente rimosse, deve darne segnalazione all'organo di indirizzo politico, ossia all'OIV, all'Autorità nazionale anticorruzione, all'Autorità garante della concorrenza e del mercato ai fini dell'esercizio delle funzioni di cui alla legge 20 luglio 2004, n. 215, nonché alla Corte dei Conti, per l'accertamento di eventuali responsabilità amministrative (art. 15 D.lgs. n. 39/2013).

Il Responsabile segnala, poi, all'organo di indirizzo e all'organismo indipendente di valutazione le disfunzioni inerenti all'attuazione delle misure in materia di prevenzione della corruzione e di trasparenza e indica agli uffici, competenti all'esercizio dell'azione disciplinare, i nominativi dei dipendenti, che non hanno attuato correttamente le misure in materia di prevenzione della corruzione e di trasparenza.

Eventuali misure discriminatorie, dirette o indirette, nei confronti del Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza per motivi collegati, direttamente o indirettamente, allo svolgimento delle sue funzioni

devono essere segnalate all'Autorità nazionale anticorruzione, che può chiedere informazioni all'organo di indirizzo ed intervenire nelle forme di cui al comma 3, articolo 15, decreto legislativo 8 aprile 2013, n. 39.

L'eventuale provvedimento di revoca deve essere comunicato all'Autorità nazionale anticorruzione che, entro trenta giorni, può formulare una richiesta di riesame, qualora rilevi che la revoca sia correlata alle attività svolte dal responsabile in materia di prevenzione della corruzione. Decorso tale termine, la revoca diventa efficace.

Va infine segnalato che mentre non vi è alcun indirizzo quanto all'individuazione di tale responsabile all'interno delle PP.AA. dell'amministrazione centrale, per quanto riguarda gli enti locali il legislatore ha stabilito che la scelta del responsabile deve ricadere sul segretario o sul dirigente apicale "*salva diversa e motivata determinazione*".

Con la redazione del piano triennale per la prevenzione della corruzione vengono stabiliti, su proposta del Responsabile, gli obiettivi strategici in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza. Il piano viene, poi, trasmesso all'Autorità nazionale anticorruzione (comma 8).

Negli enti locali il piano è approvato dalla giunta.

Altro aspetto da sottolineare è la previsione secondo cui l'elaborazione del piano non può essere affidata a soggetti estranei all'amministrazione.

A titolo meramente esemplificativo, nella Regione Lazio sono considerate attività c.d. sensibili le seguenti:

- autorizzazioni, concessioni;
- procedure di appalto per l'affidamento di lavori, servizi e forniture, ivi comprese le procedure in economia e gli affidamenti d'urgenza;
- erogazioni a contenuto liberale sotto forma di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari, nonché attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere a persone ed enti pubblici e privati;
- conferimento di incarichi dirigenziali individuati discrezionalmente dall'organo di indirizzo politico senza procedure pubbliche di selezione;
- concorsi e prove selettive per l'assunzione di personale anche a tempo determinato e per la progressione di carriera;
- attività di pianificazione urbanistica ed attuativa, ivi compresi i permessi di costruire, nonché monetizzazioni e bonus volumetrici;
- accordi in materia di urbanistica negoziata;
- procedure di assegnazione di alloggi di edilizia residenziale pubblica;
- attività di accertamento e di verifica della elusione ed evasione tributaria ed extratributaria;
- materie oggetto di incompatibilità, cumulo di impieghi e incarichi (art. 53 D.lgs. n. 165/2001 e s.m.i., così come modificato dalla Legge n. 190/2012);
- transazioni stragiudiziali;
- sponsorizzazioni;

- donazioni a favore dell'ente;
- proroghe e rinnovi di un servizio o di una fornitura;
- nomine in società pubbliche;
- nomine di legali esterni;
- affidamenti di servizi pubblici;
- liquidazioni e collaudi;
- affidamenti diretti;
- procedimenti sanzionatori;
- rapporti di partenariato pubblico/privato in genere;
- pagamenti in genere;
- incarichi di consulenza, studio e ricerca e di collaborazione, nonché di supporto al RUP ai sensi del D.lgs. n. 163/2006 e ss.mm.ii.;
- sgravi tributari;
- alienazione di beni immobili e costituzione di diritti reali minori su di essi o concessione in uso di beni appartenenti al patrimonio disponibile dell'ente;
- gestione del patrimonio immobiliare;
- utilizzo dei beni dell'ente da parte del personale.

Una volta individuate le attività a più elevato rischio di corruzione, si procede alla mappatura dei rischi, vale a dire all'individuazione del tipo di rischio collegato ad ognuna di esse.

La mappatura dei rischi presuppone una prima analisi dei singoli procedimenti e dei tempi degli stessi, al fine di individuare le possibili criticità che potrebbero generare eventuali comportamenti illeciti e/o illegali.

Per ciascun rischio sono indicate azioni e misure idonee a prevenirlo o quantomeno a ridurlo. In via generale, tra queste azioni possiamo citare, a titolo meramente esemplificativo, le seguenti:

- assicurare la massima trasparenza e accessibilità alle informazioni ai fini della tracciabilità dell'attività amministrativa. Il responsabile dovrà vigilare affinché sia assicurata puntuale applicazione alle disposizioni della legge n. 190/2012, del decreto legislativo n. 33/2013 e delle altre fonti normative vigenti;
- motivare adeguatamente gli atti, soprattutto in presenza di attività discrezionale: maggiore è la discrezionalità del provvedimento, tanto più è necessario l'onere di motivazione;
- distinguere l'attività istruttoria e la relativa responsabilità dall'adozione dell'atto finale, in modo tale che per ogni atto siano coinvolti almeno due soggetti l'istruttore proponente e il dirigente;
- rispettare tutte le disposizioni in materia di procedimento amministrativo, con particolare riferimento ai termini e al divieto di aggravio del procedimento amministrativo;
- assicurare la rotazione del personale dirigenziale e del personale con funzioni di responsabilità operante nelle aree a rischio di corruzione, garantendo comunque la continuità dell'azione amministrativa;

- intraprendere adeguate iniziative per informare il personale sull'obbligo di astenersi in caso di situazioni di conflitto di interessi, anche solo potenziale;
- verificare la sussistenza di eventuali condizioni ostative in capo ai soggetti ai quali intendono conferire incarichi dirigenziali, nonché eventuali incompatibilità ai sensi del decreto legislativo n. 39/2013;
- impartire direttive interne affinché sia rispettato, da parte di dipendenti che hanno esercitato poteri negoziali per conto della P.A., il divieto di prestare attività lavorativa nei tre anni successivi alla cessazione del rapporto di lavoro presso gli stessi soggetti privati destinatari della loro attività (art. 53, comma 16-ter, decreto legislativo n. 165/2001);
- verificare la sussistenza di eventuali precedenti penali a carico di dipendenti e/o di soggetti cui si intende conferire incarichi per la formazione di commissioni, ovvero l'assegnazione ad uffici particolarmente esposti al rischio di corruzione;
- adottare tutte le misure necessarie a tutelare l'anonimato del dipendente che segnala illeciti di cui è venuto a conoscenza in ragione del proprio rapporto di lavoro (art. 54-bis del decreto legislativo n. 165/2001).

Sempre al fine di prevenire fenomeni patologici nell'esercizio dei poteri attribuiti ai funzionari delle diverse PP.AA., il legislatore, all'art. 1 comma 15 legge 2012 n. 190, ha previsto *“la trasparenza dell'attività amministrativa, che costituisce livello essenziale delle prestazioni concernenti i diritti sociali e civili ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione”* ed è assicurata *“mediante la pubblicazione, nei siti web istituzionali delle pubbliche amministrazioni, delle informazioni relative ai procedimenti amministrativi, secondo criteri di facile accessibilità, completezza e semplicità di consultazione, nel rispetto delle disposizioni in materia di segreto di Stato, di segreto d'ufficio e di protezione dei dati personali”*.

Tra i procedimenti in esame, il comma 16, indica quelli di: a) autorizzazione o concessione; b) scelta del contraente per l'affidamento di lavori, forniture e servizi, anche con riferimento alla modalità di selezione prescelta ai sensi del codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163; c) concessione ed erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari, nonché attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere a persone ed enti pubblici e privati; d) concorsi e prove selettive per l'assunzione del personale e progressioni di carriera di cui all'articolo 24 del citato decreto legislativo n. 150 del 2009. Tale pubblicazione è prevista anche per i bilanci e i conti consuntivi, nonché i costi unitari di realizzazione delle opere pubbliche e di produzione dei servizi erogati ai cittadini.

Rispetto a tali procedimenti e in relazione all'obbligo di trasparenza indicato al comma 15, il successivo comma 32, indica in modo specifico i dati che le stazioni appaltanti devono pubblicare (es. oggetto del bando, elenco soggetti invitati, importi liquidati, tempi di completamento dell'opera).

Sempre nell'ottica dell'effettività della trasparenza amministrativa, il comma 30, dispone che le amministrazioni, nel rispetto della disciplina del diritto di accesso ai documenti amministrativi di cui al capo V della legge 7 agosto 1990, n. 241, hanno l'obbligo di rendere accessibili in ogni momento agli interessati, tramite strumenti di identificazione informatica, le informazioni relative ai provvedimenti e ai procedimenti amministrativi che li riguardano, ivi comprese quelle relative allo stato della procedura, ai relativi tempi e allo specifico ufficio competente in ogni singola fase.

#### *6. La trasparenza.*

Con il D.lgs. n. 33/2013, il legislatore ha introdotto significative novità rispetto alla precedente normativa in tema di trasparenza, novità di seguito specificate:

1. l'introduzione di un nuovo istituto chiamato "accesso civico", inteso come diritto, da parte di qualunque cittadino, di richiedere i documenti, le informazioni o i dati oggetto di pubblicazione obbligatoria, senza alcuna limitazione quanto alla legittimazione soggettiva del richiedente;

2. la standardizzazione delle modalità di pubblicazione, in modo da rendere facilmente comparabili i siti istituzionali delle pubbliche amministrazioni;

3. un articolato sistema sanzionatorio che riguarda le persone fisiche inadempienti, gli enti e gli altri organismi destinatari e che, in taluni casi, colpisce l'atto da pubblicare, disponendone l'inefficacia.

Il D.lgs. 25 maggio 2016, n. 97 ha introdotto all'art. 5, comma 2, del D.lgs. n. 33/2013 l'istituto dell'accesso civico generalizzato, con cui il legislatore ha riconosciuto a chiunque il diritto di accedere ai dati e ai documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, ulteriori rispetto a quelli oggetto di pubblicazione, nel rispetto dei limiti relativi alla tutela di interessi giuridicamente rilevanti.

Esso si inserisce nel più generale diritto all'informazione dei cittadini rispetto all'organizzazione e all'attività della pubblica amministrazione e di controllo democratico del suo operato e attiene ai livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale.

L'accesso civico rappresenta "*l'espressa previsione del diritto di ciascuno alla conoscibilità, ovvero del diritto a conoscere, utilizzare e riutilizzare (alle condizioni descritte nel decreto) i dati, i documenti e le informazioni in quanto oggetto di pubblicazione obbligatoria*" (cfr. parere del Garante per la protezione dei dati personali n. 49 del 7 febbraio 2013).

Il D.lgs. n. 33/2013 riconosce un diritto soggettivo in capo a qualunque cittadino, diritto a cui corrisponde un obbligo di provvedere in capo alla pubblica amministrazione, nel caso in cui sia stata omessa la pubblicazione obbligatoria o tale pubblicazione sia avvenuta in modo solo parziale.

Chiunque può legittimamente presentare richiesta di accesso civico senza alcuna motivazione, né specificazione delle ragioni che lo inducono a formulare tale richiesta, ogni qualvolta la pubblicazione sia stata omessa o risulti parziale.

La richiesta, inoltre, è completamente gratuita. La richiesta di accesso civico ha ad oggetto tutti i documenti, le informazioni o i dati per i quali il legislatore abbia previsto la pubblicazione obbligatoria ai sensi dell'art. 3, comma 1, del D.lgs. n. 33/2013, "*fermi restando i limiti e le condizioni espressamente previsti da disposizioni di legge, procedendo all'anonimizzazione dei dati personali eventualmente presenti*" (art. 4, comma 3).

Le singole amministrazioni sono tenute ad adottare autonomamente le misure organizzative necessarie al fine di assicurare l'efficacia di tale istituto e a pubblicare, nella sezione "*Amministrazione Trasparente*", gli indirizzi di posta elettronica cui inoltrare le richieste di accesso civico, corredate dalle informazioni relative alle modalità di esercizio di tale diritto.

Anche nell'ordinamento dell'Unione Europea, soprattutto a seguito dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona (cfr. art. 15 TFUE e capo V della Carta dei diritti fondamentali) il diritto di accesso non è preordinato alla tutela di una propria posizione giuridica soggettiva, quindi non richiede la prova di un interesse specifico, ma risponde ad un principio generale di trasparenza dell'azione dell'Unione ed è uno strumento di controllo democratico sull'operato dell'amministrazione europea, come strumento per promuovere il buon governo e garantire la partecipazione della società civile.

La Corte europea dei diritti dell'uomo ha qualificato il diritto di accesso alle informazioni quale specifica manifestazione della libertà di informazione ed in quanto tale protetto dall'art. 10(1) della Convenzione europea dei diritti dell'uomo.

Come previsto nella legge 190/2012, il principio della trasparenza costituisce, inoltre, misura fondamentale per le azioni di prevenzione e contrasto anticipato della corruzione.

A questa impostazione consegue, nel novellato decreto legislativo n. 33 del 2013 ad opera del decreto legislativo n. 97 del 2016, il rovesciamento della precedente prospettiva che comportava l'attivazione del diritto di accesso civico solo strumentalmente all'adempimento dell'obbligo di pubblicazione; ora è proprio la libertà di accedere ai dati e ai documenti, cui corrisponde una diversa versione dell'accesso civico, a divenire centrale nel nuovo sistema, in analogia agli ordinamenti aventi il Freedom of Information Act (FOIA), ove il diritto all'informazione è generalizzato e la regola generale è la trasparenza, mentre la riservatezza e il segreto costituiscono le eccezioni.

In coerenza con il quadro normativo, il diritto di accesso civico disciplinato dall'art. 5, comma 1 D.lgs. 14 marzo 2013, n. 33 si configura come diritto a titolarità diffusa, potendo essere attivato "*da chiunque*" e non essendo sottoposto ad alcuna limitazione quanto alla legittimazione soggettiva del richiedente (comma 3).

A ciò si aggiunge un ulteriore elemento, ossia che l'istanza “*non richiede motivazione*”. In altri termini, tale nuova tipologia di accesso risponde all'interesse dell'ordinamento di assicurare ai cittadini (a “*chiunque*”), indipendentemente dalla titolarità di situazioni giuridiche soggettive, un accesso a dati, documenti e informazioni detenute da pubbliche amministrazioni e dai soggetti indicati nell'art. 2-*bis* del D.lgs. 33/2013 come modificato dal D.lgs. 97/2016.

Per quanto sopra evidenziato, si ritiene che i principi delineati debbano fungere da canone interpretativo in sede di applicazione della disciplina dell'accesso civico generalizzato da parte delle amministrazioni e degli altri soggetti obbligati, avendo il legislatore posto la trasparenza e l'accessibilità come la regola rispetto alla quale i limiti e le esclusioni previste dall'art. 5 *bis* del D.lgs. 33/2013, rappresentano eccezioni e come tali da interpretarsi restrittivamente.

L'accesso civico generalizzato non sostituisce l'accesso civico “semplice” (d'ora in poi “accesso civico”) previsto dall'art. 5, comma 1 del decreto trasparenza e disciplinato nel citato decreto già prima delle modifiche ad opera del D.lgs. 97/2016.

L'accesso civico rimane circoscritto ai soli atti, documenti e informazioni oggetto di obblighi di pubblicazione e costituisce un rimedio alla mancata osservanza degli obblighi di pubblicazione imposti dalla legge, sovrapponendo al dovere di pubblicazione, il diritto del privato di accedere ai documenti, dati e informazioni interessati dall'inadempienza.

I due diritti di accesso, pur accomunati dal diffuso riconoscimento in capo a “*chiunque*”, indipendentemente dalla titolarità di una situazione giuridica soggettiva connessa, sono quindi destinati a muoversi su binari differenti.

L'accesso civico generalizzato si delinea come affatto autonomo ed indipendente da presupposti obblighi di pubblicazione e come espressione, invece, di una libertà che incontra, quali unici limiti, da una parte, il rispetto della tutela degli interessi pubblici e/o privati indicati all'art. 5 *bis*, commi 1 e 2 e dall'altra, il rispetto delle norme che prevedono specifiche esclusioni (art. 5 *bis*, comma 3).

L'accesso civico generalizzato si differenzia dalla disciplina dell'accesso ai documenti amministrativi di cui agli articoli 22 e seguenti della legge 7 agosto 1990, n. 241 (d'ora in poi “accesso documentale”).

La finalità dell'accesso documentale ex l. 241/90 è quella di far esercitare al meglio le facoltà - partecipative e/o oppositive e difensive - che l'ordinamento attribuisce a tutela delle posizioni giuridiche qualificate di cui si è titolari.

Più precisamente, dal punto di vista soggettivo, ai fini dell'istanza di accesso ex lege n. 241 del 1990 il richiedente deve dimostrare di essere titolare di un «*interesse diretto, concreto e attuale, corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento al quale è chiesto l'accesso*». La legge 241/90 esclude perentoriamente l'utilizzo del diritto di accesso ivi disciplinato al fine di sottoporre l'amministrazione a un controllo generalizzato.

Dunque, l'accesso agli atti di cui alla L. 241/90 continua certamente a sussistere parallelamente all'accesso civico (generalizzato e non), operando sulla base di norme e presupposti del tutto difformi.

Tenere distinte le due tipologie di accesso è essenziale per calibrare i diversi interessi in gioco, allorché si renda necessario un bilanciamento caso per caso tra tali interessi.

Come già evidenziato, essendo l'ordinamento improntato ad una netta preferenza per la trasparenza dell'attività amministrativa, la conoscibilità generalizzata degli atti diviene la regola, temperata solo dalla previsione di eccezioni poste a tutela di interessi (pubblici e privati), che possono essere lesi/pregiudicati dalla rivelazione di certi dati e/o contemperati attraverso lo strumento del differimento.

Ulteriori istituti che assicurano ai cittadini l'esercizio del diritto di accesso sono l'accesso alla documentazione relativa alle gare d'appalto (art. 53 del D.lgs. 50/2016) e la disciplina di particolare favore riservata ai Consiglieri comunali e provinciali (art. 43 del D.lgs. 267/2000 TUEL).

#### *7. La pianificazione territoriale regionale, provinciale o metropolitana.*

La pianificazione territoriale, sia di carattere generale che settoriale, che di livello metropolitano, provinciale, regionale o d'area vasta, pur assumendo nelle legislazioni regionali denominazioni talvolta differenti, è regolamentata in maniera analoga, per i profili concernenti la trasparenza e la partecipazione alle diverse fasi in cui si articola la procedura di approvazione (formazione, adozione e approvazione del piano).

Molte legislazioni regionali prevedono, infatti, peculiari forme di pubblicità dell'atto con cui l'organo di governo manifesta la volontà di procedere all'elaborazione del piano territoriale o alla sua variante, disciplinando già in questa fase la partecipazione dei portatori di interesse.

Con riferimento alla fase di adozione dell'atto di pianificazione regionale, le discipline regionali sono sostanzialmente omogenee, prevedendo ampie forme di pubblicità tra cui la consultazione degli atti via *web* e presso le sedi regionali, provinciali, spesso anche presso le sedi comunali, garantendo a tutti i portatori di interesse la possibilità di accedere agli atti e di esprimere le proprie osservazioni.

Con riferimento, infine, alla fase di approvazione, la proposta di atto di pianificazione territoriale viene elaborata con apposito atto motivato (anche sull'accoglimento delle osservazioni) e trasmessa al Consiglio regionale per l'approvazione definitiva.

#### *8. I processi di pianificazione comunale generale e l'attività di vigilanza.*

Il modello della pianificazione disciplinato dalla legge urbanistica 1150/1942 prevede il piano regolatore generale (p.r.g.), che presenta, oltre ad



un contenuto direttivo e programmatico, prescrizioni vincolanti per i privati, con effetti conformativi della proprietà. Esso può essere ricondotto ai piani comunali generali, ovvero a quegli strumenti di pianificazione urbanistica che hanno ad oggetto l'intero territorio comunale.

Le leggi regionali hanno introdotto propri modelli di pianificazione urbanistico-territoriale e sono intervenute sulla struttura, sul contenuto e sugli effetti giuridici della pianificazione urbanistica comunale, che può articolarsi su più livelli. Di conseguenza, il panorama attuale dei piani comunali generali si presenta molto variegato e complesso.

Pertanto, anche la mappatura dei processi di pianificazione generale e l'individuazione dei rischi corruttivi che ne derivano devono essere dimensionate e calibrate da ogni amministrazione interessata in rapporto a tale complessità e varietà.

Di seguito si indicano alcuni eventi rischiosi, aggregati per fasi del processo, che possono considerarsi comuni ai vari modelli adottati dalle regioni ed alcune misure per prevenirli.

Le varianti specifiche allo strumento urbanistico generale, approvate con *iter* ordinario ovvero attraverso i numerosi procedimenti che consentono l'approvazione di progetti con l'effetto di variante agli strumenti 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. I rischi connessi a tali varianti ineriscono in particolare: alla scelta o al maggior consumo del suolo finalizzati a procurare un indebito vantaggio ai destinatari del provvedimento; alla possibile disparità di trattamento tra diversi operatori; alla sottostima del maggior valore generato dalla variante.

La mancanza di chiare e specifiche indicazioni preliminari, da parte degli organi politici, sugli obiettivi delle politiche di sviluppo territoriale, alla cui concretizzazione le soluzioni tecniche devono essere finalizzate, può impedire una trasparente verifica della corrispondenza tra le soluzioni tecniche adottate e le scelte politiche ad esse sottese, non rendendo evidenti gli interessi pubblici che effettivamente si intendono privilegiare.

Tale commistione tra soluzioni tecniche e scelte politiche è ancor più rimarcata nel caso in cui la redazione del piano sia affidata a tecnici esterni all'amministrazione comunale.

Va rilevato che in caso di affidamento della redazione del piano a soggetti esterni all'amministrazione comunale, è necessario che l'ente renda note le ragioni che determinano questa scelta, le procedure che intende seguire per individuare il professionista, cui affidare l'incarico e i relativi costi, nel rispetto della normativa vigente in materia di affidamento di servizi e, comunque, dei principi dell'evidenza pubblica; il Comune, specialmente se di piccole dimensioni, può valutare preventivamente la possibilità di associarsi con comuni

confinanti per la redazione dei rispettivi piani, con conseguente risparmio di costi e possibilità di acquisire una visione più ampia e significativa di contesti territoriali contigui e omogenei.

In ogni caso, è opportuno che lo staff, incaricato della redazione del piano, sia interdisciplinare (con la presenza di competenze anche ambientali, paesaggistiche e giuridiche) e che siano comunque previste modalità operative, che vedano il diretto coinvolgimento delle diverse strutture comunali.

È fondamentale la verifica dell'assenza di cause di incompatibilità o di casi di conflitto di interesse in capo a tutti i soggetti appartenenti al gruppo di lavoro, anteriormente all'avvio del processo di elaborazione del piano, nonché l'individuazione, da parte dell'organo politico competente, degli obiettivi generali del piano e l'elaborazione di criteri generali e linee guida per la definizione delle conseguenti scelte pianificatorie.

In quest'ottica è utile prevedere, in fase di adozione dello strumento urbanistico, che l'amministrazione comunale effettui un'espressa verifica del rispetto della coerenza tra gli indirizzi di politica territoriale e le soluzioni tecniche adottate e in caso apporti i conseguenti correttivi.

Può, altresì, essere opportuno dare ampia diffusione di tali documenti di indirizzo alla popolazione locale, prevedendo forme di partecipazione dei cittadini sin dalla fase di redazione del piano, 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 al fine di consentire a tutta la cittadinanza, così come alle associazioni e organizzazioni locali, di avanzare proposte di carattere generale e specifico per riqualificare l'intero territorio comunale, con particolare attenzione ai servizi pubblici.

Possibili misure atte a scongiurare rischi di contaminazioni illecite nel procedimento possono essere quelle di divulgare le decisioni fondamentali contenute nel piano adottato, anche attraverso l'elaborazione di documenti di sintesi dei loro contenuti in linguaggio non tecnico e la predisposizione di punti informativi per i cittadini.

Nella fase di approvazione del piano è opportuno che sia prevista una motivazione puntuale delle decisioni di accoglimento delle osservazioni che modificano il piano adottato, con particolare riferimento agli impatti sul contesto ambientale, paesaggistico e culturale.

In alcune leggi regionali è previsto che la regione, la provincia e la città metropolitana svolgano un'importante attività di concorso nel processo di approvazione dei piani comunali, finalizzata a garantire la coerenza tra i vari livelli di governo del territorio.

Nell'esercizio di tale funzione possono individuarsi alcuni eventi rischiosi tra cui: il decorso infruttuoso del termine di legge a disposizione degli enti per adottare le proprie determinazioni, al fine di favorire l'approvazione del piano senza modifiche; l'istruttoria non approfondita del piano in esame da parte del

responsabile del procedimento; l'accoglimento delle controdeduzioni comunali alle proprie precedenti riserve sul piano, pur in carenza di adeguate motivazioni.

Le principali misure di prevenzione possono fare leva sulla trasparenza degli atti, anche istruttori, al fine di rendere evidenti e conoscibili le scelte operate.

Per quanto concerne la trasparenza, ad esempio, l'ente (regione, provincia o città metropolitana) cura la pubblicazione sintetica e comprensibile degli atti, anche istruttori al fine di rendere evidenti e conoscibili le scelte operate.

La locuzione "piani attuativi" non indica una tipologia omogenea di strumenti pianificatori, bensì una pluralità di strumenti urbanistici di dettaglio, non ascrivibili ad uno schema unitario, configurando tipologie pianificatorie fra loro disomogenee. A tali strumenti esecutivi della pianificazione urbanistica comunale, si è aggiunta una ulteriore categoria dei c.d. "programmi complessi" (il prototipo dei quali è il programma integrato di intervento, introdotto dall'art. 16 della legge 17 febbraio 1992, n. 179 recante «Norme per l'edilizia residenziale pubblica») consistenti in programmi di intervento, finanziati con risorse pubbliche statali e regionali, che prevedono la realizzazione di opere di interesse pubblico e privato, per il recupero e la rigenerazione dei tessuti urbani esistenti. Tali programmi presentano il dettaglio urbanistico proprio dei piani attuativi e sono abilitati ad apportare varianti ai piani urbanistici generali.

Nella fase di adozione del piano attuativo il principale evento rischioso è quello della mancata coerenza con il piano generale (e con la legge), che si traduce in uso improprio del suolo e delle risorse naturali.

Un'efficace azione di contrasto dei fenomeni corruttivi presuppone che sia valorizzata l'efficacia prescrittiva del piano comunale generale, in ordine alla puntuale definizione degli obiettivi, dei requisiti e delle prestazioni che in fase attuativa degli interventi debbano essere realizzati.

La chiarezza di tali indicazioni consente, infatti, di guidare in fase attuativa la verifica da parte delle strutture comunali del rispetto degli indici e parametri edificatori e degli *standards* urbanistici stabiliti dal piano generale, ma anche della traduzione grafica delle scelte urbanistiche riguardanti: la viabilità interna, l'ubicazione dei fabbricati, la sistemazione delle attrezzature pubbliche, l'estensione dei lotti da edificare, ecc.

I piani attuativi di iniziativa privata si caratterizzano per la presenza di un promotore privato, che predispone lo strumento urbanistico di esecuzione, sottoponendolo all'approvazione comunale e con il quale viene stipulata una convenzione per la realizzazione di opere di urbanizzazione primaria e secondaria e per la cessione delle aree necessarie. Tali piani sono pertanto particolarmente esposti al rischio di indebite pressioni di interessi particolaristici.

I piani attuativi di iniziativa pubblica presentano caratteristiche comuni con i piani sopradescritti, ma sono caratterizzati in genere da una minore pressione o condizionamento da parte dei privati. Tuttavia, particolare attenzione

deve essere prestata ai piani in variante, qualora risultino in riduzione delle aree assoggettate a vincoli ablatori.

Fra gli atti predisposti nel corso del processo di pianificazione attuativa, lo schema di convenzione riveste un particolare rilievo, in quanto stabilisce gli impegni assunti dal privato per l'esecuzione delle opere di urbanizzazione connesse all'intervento (ed in particolare: obbligo di realizzazione di tutte le opere di urbanizzazione primaria e di una quota parte delle opere di urbanizzazione secondaria o di quelle che siano necessarie per allacciare la zona ai servizi pubblici; obbligo di cessione gratuita delle aree necessarie per le opere di urbanizzazione primaria e per le attrezzature pubbliche e di interesse pubblico o generale; nel caso in cui l'acquisizione di tali aree non risulti possibile o non sia ritenuta opportuna dal comune, corresponsione di una somma commisurata all'utilità economica conseguita per effetto della mancata cessione e comunque non inferiore al costo dell'acquisizione di altre aree; congrue garanzie finanziarie per gli obblighi derivanti al privato per effetto della stipula della convenzione).

Nel calcolo degli oneri di urbanizzazione primaria e secondaria, un primo, possibile, evento rischioso è connesso alla non corretta, non adeguata o non aggiornata commisurazione degli "oneri" dovuti, in difetto o in eccesso, rispetto all'intervento edilizio da realizzare, al fine di favorire eventuali soggetti interessati.

Ciò può aver luogo a causa di una erronea applicazione dei sistemi di calcolo, ovvero a causa di omissioni o errori nella valutazione dell'incidenza urbanistica dell'intervento e/o delle opere di urbanizzazione che lo stesso comporta.

Altrettanto rilevante è la corretta individuazione delle opere di urbanizzazione necessarie e dei relativi costi, in quanto la sottostima/sovrastima delle stesse può comportare un danno patrimoniale per l'ente, venendo a falsare i contenuti della convenzione riferiti a tali valori (scomputo degli oneri dovuti, calcolo del contributo residuo da versare, ecc.).

Possibili eventi rischiosi possono essere: l'individuazione di un'opera come prioritaria, laddove essa, invece, sia a beneficio esclusivo o prevalente dell'operatore privato; l'indicazione di costi di realizzazione superiori a quelli che l'amministrazione sosterebbe con l'esecuzione diretta.

Nella cessione delle aree necessarie per opere di urbanizzazione primaria e secondaria, le valutazioni compiute dall'amministrazione ai fini dell'acquisizione delle aree sono connotate da una forte discrezionalità tecnica.

La cessione gratuita delle aree per *standards* è determinata con riferimento alle previsioni normative e al progetto urbano delineato dal piano e deve essere coerente con le soluzioni progettuali contenute negli strumenti urbanistici esecutivi o negli interventi edilizi diretti convenzionati, mentre tempi e modalità della cessione sono stabiliti nella convenzione.

I possibili eventi rischiosi consistono dunque: nell'errata determinazione della quantità di aree da cedere (inferiore a quella dovuta ai sensi della legge o

degli strumenti urbanistici sovraordinati); nell'individuazione di aree da cedere di minor pregio o di poco interesse per la collettività, con sacrificio dell'interesse pubblico a disporre di aree di pregio per servizi, quali verde o parcheggi; nell'acquisizione di aree gravate da oneri di bonifica anche rilevanti.

In conformità alla legislazione regionale vigente, la pianificazione urbanistica può prevedere il versamento al comune di un importo alternativo alla cessione diretta delle aree, qualora l'acquisizione non risulti possibile o non sia ritenuta opportuna, in relazione alla estensione delle aree, alla loro conformazione o localizzazione, ovvero in relazione ai programmi comunali di intervento.

Tale valutazione appartiene alla discrezionalità tecnica degli uffici competenti e può comportare minori entrate per le finanze comunali, ma anche determinare un'elusione dei corretti rapporti tra spazi destinati agli insediamenti residenziali o produttivi e spazi a destinazione pubblica, con sacrificio dell'interesse generale a disporre di servizi - quali aree a verde o parcheggi - in aree di pregio.

Anche nel corso del processo di approvazione del piano attuativo, possono essere riscontrati eventi rischiosi (legati alla scarsa trasparenza e conoscibilità dei contenuti del piano, alla mancata o non adeguata valutazione delle osservazioni pervenute, dovuta a indebiti condizionamenti dei privati interessati, al non adeguato esercizio della funzione di verifica dell'ente sovraordinato).

La fase dell'esecuzione da parte degli operatori privati delle opere di urbanizzazione presenta rischi analoghi a quelli previsti per l'esecuzione di lavori pubblici e alcuni rischi specifici, laddove l'amministrazione non eserciti i propri compiti di vigilanza al fine di evitare la realizzazione di opere qualitativamente di minor pregio rispetto a quanto dedotto in obbligazione.

Le carenze nell'espletamento di tale importante attività comportano un danno sia per l'ente, che sarà costretto a sostenere più elevati oneri di manutenzione o per la riparazione di vizi e difetti delle opere, sia per la collettività e per gli stessi acquirenti degli immobili privati realizzati che saranno privi di servizi essenziali ai fini dell'agibilità degli stessi.

Altro rischio tipico è costituito dal mancato rispetto delle norme sulla scelta del soggetto che deve realizzare le opere.

Al fine di evitare quanto sopra è opportuno costituire un'apposita struttura interna, composta da dipendenti di uffici tecnici con competenze adeguate alla natura delle opere e che non siano in rapporto di contiguità con il privato, che verifichi puntualmente la correttezza dell'esecuzione delle opere previste in convenzione. Tale compito di vigilanza deve comprendere anche l'accertamento della qualificazione delle imprese utilizzate, qualora l'esecuzione delle opere sia affidata direttamente al privato titolare del permesso di costruire, in conformità alla vigente disciplina in materia (cfr. D.lgs. 50/2016, artt. 1, co. 2, lettera e) e 36, co. 3 e 4, ove è fatta salva la disposizione di cui all'art. 16, co. 2-bis, del Testo Unico sull'edilizia).

L'attività amministrativa attinente al rilascio o alla presentazione dei titoli abilitativi edilizi e ai relativi controlli, salvo diversa disciplina regionale, è regolata dal d.p.r. 380/2001.

Va rilevato che il procedimento per il rilascio del permesso di costruire e la verifica delle istanze presentate dai privati in relazione a SCIA, CIL e CILA sono considerati espressione di attività vincolata, in quanto in presenza dei requisiti e presupposti richiesti dalla legge non sussistono margini di discrezionalità, né circa l'ammissibilità dell'intervento, né sui contenuti progettuali dello stesso.

Nondimeno, l'ampiezza e la complessità della normativa da applicare è tale da indurre a considerare l'attività edilizia un'area di rischio specifico.

Sotto il profilo della complessità e rilevanza dei processi interpretativi, non sussistono differenze significative tra i diversi tipi di titoli abilitativi edilizi: l'uno, il permesso di costruire, richiede il rilascio di un provvedimento abilitativo (suscettibile di silenzio assenso); l'altro, la SCIA presuppone comunque un obbligo generale dell'amministrazione comunale di provvedere al controllo della pratica.

Ma in entrambi i casi è necessaria una attività istruttoria che porti all'accertamento della sussistenza dei requisiti e presupposti previsti dalla legge per l'intervento ipotizzato.

In questa fase il principale evento rischioso consiste nell'assegnazione a tecnici in rapporto di contiguità con professionisti o aventi titolo al fine di orientare le decisioni edilizie. Nelle difficoltà di attuare misure di rotazione, a causa della specializzazione richiesta ai funzionari assegnati a tali funzioni, gli eventi corruttivi possono essere prevenuti, ove possibile, con l'informatizzazione delle procedure di protocollazione e assegnazione automatica delle pratiche ai diversi responsabili del procedimento. Sotto questo profilo è utile mantenere la tracciabilità delle modifiche alle assegnazioni delle pratiche e monitorare i casi in cui tali modifiche avvengono.

Anche la fase di richiesta di integrazioni documentali e di chiarimenti istruttori può essere l'occasione di pressioni, al fine di ottenere vantaggi indebiti. Le misure possibili attengono al controllo a campione di tali richieste, monitorando eventuali eccessive frequenze di tali comportamenti, al fine di accertare anomalie.

Sia in caso di permesso di costruire (cui si applica il meccanismo del silenzio assenso) che di SCIA (per la quale è stabilito un termine perentorio per lo svolgimento dei controlli), la mancata conclusione dell'attività istruttoria entro i tempi massimi stabiliti dalla legge (e la conseguente non assunzione di provvedimenti sfavorevoli agli interessati) deve essere considerata un evento rischioso.

Le amministrazioni devono porre attenzione al calcolo del contributo di costruzione da corrispondere, alla corretta applicazione delle modalità di rateizzazione dello stesso e all'applicazione delle eventuali sanzioni per il ritardo.

Gli eventi rischiosi ad esso riferibili sono: l'errato calcolo del contributo, il riconoscimento di una rateizzazione al di fuori dei casi previsti dal regolamento comunale o comunque con modalità più favorevoli e la non applicazione delle sanzioni per il ritardo.

In merito al controllo dei titoli rilasciati possono configurarsi rischi di omissioni o ritardi nello svolgimento di tale attività; inoltre può risultare carente la definizione di criteri per la selezione del campione delle pratiche soggette a controllo.

In tutti i casi nei quali i controlli sono attuati a campione, la principale misura di prevenzione del rischio appare la puntuale regolamentazione dei casi e delle modalità di individuazione degli interventi da assoggettare a verifica (per esempio con sorteggio in data fissa, utilizzando un estrattore di numeri verificabili nel tempo, dando alle pratiche presentate un peso differente in ragione della rilevanza o della problematicità dell'intervento).

L'attività di vigilanza costituisce un processo complesso volto all'individuazione degli illeciti edilizi, all'esercizio del potere sanzionatorio, repressivo e ripristinatorio, ma anche alla sanatoria degli abusi attraverso il procedimento di accertamento di conformità. Questa attività è connotata da un'ampia discrezionalità tecnica e, come tale, è suscettibile di condizionamenti e pressioni esterne, anche in relazione ai rilevanti valori patrimoniali in gioco e alla natura reale della sanzione ripristinatoria.

Gli eventi rischiosi consistono, innanzitutto, nell'omissione o nel parziale esercizio dell'attività di verifica dell'attività edilizia in corso nel territorio. Altro evento rischioso può essere individuato nell'applicazione della sanzione pecuniaria, in luogo dell'ordine di ripristino, che richiede una attività particolarmente complessa, dal punto di vista tecnico, di accertamento dell'impossibilità di procedere alla demolizione dell'intervento abusivo senza pregiudizio per le opere eseguite legittimamente in conformità al titolo edilizio.

Una particolare attenzione si deve avere per i processi di vigilanza e controllo delle attività edilizie (minori) non soggette a titolo abilitativo edilizio, bensì totalmente liberalizzate o soggette a comunicazione di inizio lavori (CIL) da parte del privato interessato o a CIL asseverata da un professionista abilitato.

Tali interventi, infatti, pur essendo comunque tenuti al rispetto della disciplina che incide sull'attività edilizia, sono sottratti alle ordinarie procedure di controllo e sottoposti alla generale funzione comunale di vigilanza sull'attività edilizia, il cui esercizio e le cui modalità di svolgimento di norma non sono soggetti a criteri rigorosi e verificabili.

Al fine di prevenire i rischi di mancata ingiunzione a demolire l'opera abusiva o di omessa acquisizione gratuita al patrimonio comunale di quanto costruito, a seguito del mancato adempimento dell'ordine di demolire possono essere introdotte le seguenti misure:

- l'istituzione di un registro degli abusi accertati, che consenta la traccia-

bilità di tutte le fasi del procedimento, compreso l'eventuale processo di sanatoria;

- la pubblicazione sul sito del comune di tutti gli interventi oggetto di ordine di demolizione o ripristino e dello stato di attuazione degli stessi, nel rispetto della normativa sulla tutela della riservatezza;

- il monitoraggio dei tempi del procedimento sanzionatorio, comprensivo delle attività esecutive dei provvedimenti finali.

In conclusione, l'anticorruzione nella gestione del territorio è correlata alla necessità di semplificazione delle procedure e alla maggior trasparenza delle medesime.