



Piano Nazionale Anticorruzione 2016

LE NOVITÀ PER GLI ENTI LOCALI

Istruzioni tecniche, linee guida,
note e modulistica

4

ottobre 2016

A cura di:

Stefania Dota – *Vice Segretario Generale ANCI*; **Maria Rosaria Di Cecca** –
Responsabile Ufficio Affari istituzionali ANCI

con la collaborazione dello **Studio Narducci**

INDICE

PREMESSA	Pag. 4
1. STRUTTURA DEL PNA 2016	Pag. 4
2. PARTE GENERALE	
2.1 RAPPORTO TRA PNA 2013 E PNA 2016: LE NOVITÀ	Pag. 6
2.1.1 Ambito soggettivo di applicazione	Pag. 6
2.1.2 La rotazione del personale	Pag. 7
2.1.3 Trasparenza	Pag. 10
2.1.4 Trasmissione dati	Pag. 11
2.2 PREDISPOSIZIONE E ADOZIONE DEL PTPC	Pag. 12
2.2.1 Il PTPC e le recenti modifiche normative	Pag. 12
2.2.2 I soggetti	Pag. 12
1. Organi di indirizzo	Pag. 12
2. Il Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza	Pag. 14
3. L'Organismo Indipendente di Valutazione	Pag. 17
3. PARTE SPECIALE – APPROFONDIMENTI	
3.1 GLI ENTI LOCALI	Pag. 18
3.1.1. I piccoli Comuni	Pag. 18
3.1.2. Le Unioni di Comuni	Pag. 19
3.1.3. Le convenzioni	Pag. 21
3.1.4. Le Città metropolitane	Pag. 22
3.2 IL GOVERNO DEL TERRITORIO NEL PNA 2016	Pag. 24
SCHEDA 1	Processo di pianificazione comunale generale - PRG
SCHEDA 2	Processi di pianificazione attuativa (Piani Attuativi)
SCHEDA 3	Permessi di costruire convenzionati
SCHEDA 4	Il processo attinente al rilascio o al controllo dei titoli edilizi abilitativi

PREMESSA

Il Piano Nazionale Anticorruzione 2016, adottato dall'Autorità Nazionale Anticorruzione con la delibera n. 831 del 3 agosto 2016, in linea con le recenti e rilevanti modifiche legislative¹, è atto generale di indirizzo rivolto a tutte le amministrazioni (e ai soggetti di diritto privato in controllo pubblico), che adottano i Piani Triennali per Prevenzione della Corruzione.

Il nuovo Piano, pertanto, in linea con quello precedente, contiene indicazioni che impegnano le Amministrazioni allo svolgimento di attività di analisi della propria realtà amministrativa e organizzativa nella quale si svolgono le attività esposte a rischi di corruzione e all'adozione di concrete misure di prevenzione. Secondo quanto precisato dall'ANAC, si tratta di un modello che deve contemperare *“l'esigenza di uniformità nel perseguimento di effettive misure di prevenzione della corruzione con l'autonomia organizzativa delle Amministrazioni nel definire i caratteri delle proprie strutture e, all'interno di esse, le misure gestionali necessarie a prevenire i rischi di corruzione rilevati”*.

1. STRUTTURA DEL PNA 2016

L'ANAC, a seguito anche degli esiti delle valutazioni su un campione di PTPC 2016-2018², nel predisporre il nuovo PNA, ha scelto di non soffermarsi su temi già trattati in precedenza ma di svolgere approfondimenti su specifiche realtà amministrative, per tipologia di Enti o per settori specifici di attività.

Il PNA 2016 è pertanto suddiviso in:

- una parte generale, volta ad affrontare temi e problematiche per la predisposizione di misure anticorruzione che interessano tutte le pubbliche amministrazioni e i soggetti di diritto privato in loro controllo
- una parte speciale dedicata ad una serie di approfondimenti specifici.

Per quel che riguarda gli enti locali, le tipologie di amministrazioni oggetto di approfondimento sono i **Piccoli Comuni e le Città Metropolitane**.

Per quel che riguarda i settori specifici di attività, si è deciso di approfondire il **Governo del Territorio**.

¹ 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”;

Decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 recante “Attuazione delle direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, sugli appalti pubblici e sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali, nonché per il riordino della disciplina vigente in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture”.

² L'analisi di un ristretto campione di PTPC adottati nel 2016 mette in luce che, nonostante alcuni significativi progressi, le difficoltà delle amministrazioni permangono e che le stesse non sembrano legate alla specifica complessità delle attività di prevenzione della corruzione da compiere, ma ad una più generale difficoltà nella autoanalisi organizzativa, nella conoscenza sistematica dei processi svolti e dei procedimenti amministrativi di propria competenza, nella programmazione unitaria di tutti questi processi di riorganizzazione. (Cfr. PNA 2016)

Su tali soggetti e ambito di attività di specifico interesse per gli enti locali, sono stati costituiti appositi tavoli tecnici di lavoro, cui l'ANCI ha collaborato fattivamente con propri rappresentanti appositamente designati.

Infine, una parte del Piano, è dedicata alle misure della rotazione del personale e della tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti.

Come anticipato in premessa, il nuovo PNA tiene conto anche delle principali modifiche alla legge n. 190/2012 e al d.lgs. n. 33/2013 previste nel d.lgs. n. 97/2016.

La nuova disciplina tende dunque a rafforzare il ruolo dei Responsabili della prevenzione della corruzione quali soggetti titolari del potere di predisposizione e di proposta del PTPC all'organo di indirizzo. Inoltre, è previsto un maggiore coinvolgimento degli organi di indirizzo nella formazione e attuazione dei Piani così come di quello degli Organismi Indipendenti di Valutazione. Questi ultimi, in particolare, sono chiamati a rafforzare il raccordo tra misure anticorruzione e misure di miglioramento della funzionalità delle amministrazioni e della performance degli uffici e dei funzionari pubblici.

La nuova disciplina persegue, inoltre, l'obiettivo di semplificare le attività delle amministrazioni nella materia, ad esempio unificando in un solo strumento il PTPC e il Programma triennale della trasparenza e dell'integrità e prevedendo una possibile articolazione delle attività in rapporto alle caratteristiche organizzative (soprattutto dimensionali) delle amministrazioni. Di questo specifico aspetto si dirà nelle modifiche del Piano rispetto, in particolare, ai Piccoli Comuni.

2. PARTE GENERALE

2.1 RAPPORTO TRA PNA 2013 E PNA 2016: LE NOVITÀ

Alla luce delle recenti modifiche normative³, si può dire che il PNA 2013 è da intendersi superato con il nuovo PNA 2016 in riferimento:

- ✓ all'identificazione delle pubbliche amministrazioni e degli enti direttamente destinatari del PNA;
- ✓ alla misura della rotazione;
- ✓ alla trasparenza;
- ✓ alla trasmissione dei dati.

Resta ferma l'impostazione relativa alla gestione del rischio elaborata nel PNA 2013, come integrato dall'Aggiornamento 2015 al PNA, anche con riferimento alla distinzione tra misure organizzative generali e specifiche e alle loro caratteristiche.

2.1.1 Ambito soggettivo di applicazione delle disposizioni in materia di trasparenza e degli indirizzi in materia di prevenzione della corruzione

Le modifiche introdotte dal d.lgs. n. 97/2016 al d.lgs. n. 33/2013 e alla l. n. 190/2012 hanno delineato un ambito di applicazione della disciplina della trasparenza diverso, e più ampio, rispetto a quello che individua i soggetti tenuti ad applicare le misure di prevenzione della corruzione.

In particolare, le nuove disposizioni del d.lgs. n. 97/2016 individuano le seguenti categorie di soggetti tenuti all'osservanza delle norme in materia di trasparenza:

- 1) **le pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, c. 2, del d.lgs. n. 165/2001**, ivi comprese le autorità portuali, nonché le autorità amministrative indipendenti di garanzia, vigilanza e regolazione;
- 2) **gli enti pubblici economici e gli ordini professionali**;
- 3) **le società in controllo pubblico** come definite dal decreto legislativo 19 agosto 2016 n. 175 recante "Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica"⁴;
- 4) **le associazioni, le fondazioni e gli enti di diritto privato comunque denominati**, anche privi di personalità giuridica, con bilancio superiore a cinquecentomila euro, la cui attività sia finanziata in modo maggioritario per almeno due esercizi finanziari consecutivi nell'ultimo triennio da pubbliche

³ In particolare, l'art. 2-bis del d.lgs. n. 33/2013, introdotto dall'art. 3 del d.lgs. n. 97/2016 e l'art. 1, c. 2 bis, della l. n. 190/2012, introdotto dall'art. 41 del d.lgs. n. 97/2016.

⁴ Decreto legislativo 19/08/2016 n. 175 - Art. 2. Definizioni

1. Ai fini del presente decreto si intendono per:

m) «società a controllo pubblico»: le società in cui una o più amministrazioni pubbliche esercitano poteri di controllo ai sensi della lettera b);

b) «controllo»: la situazione descritta nell'articolo 2359 del codice civile. Il controllo può sussistere anche quando, in applicazione di norme di legge o statutarie o di patti parasociali, per le decisioni finanziarie e gestionali strategiche relative all'attività sociale è richiesto il consenso unanime di tutte le parti che condividono il controllo.

amministrazioni e in cui la totalità dei titolari o dei componenti dell'organo d'amministrazione o di indirizzo sia designata da pubbliche amministrazioni;

- 5) **le società in partecipazione pubblica come definite dal citato d.lgs. n. 175/2016⁵** e le associazioni, le fondazioni e gli enti di diritto privato, anche privi di personalità giuridica, con bilancio superiore a cinquecentomila euro, che esercitano funzioni amministrative, attività di produzione di beni e servizi a favore delle amministrazioni pubbliche o di gestione di servizi pubblici, limitatamente ai dati e ai documenti inerenti all'attività di pubblico interesse disciplinata dal diritto nazionale o dell'Unione europea⁶.

Per quanto riguarda in generale le altre misure di prevenzione della corruzione in attuazione della l. n. 190/2012, le nuove norme introdotte dal d.lgs. n. 97/2016 specificano che il PNA *“costituisce atto di indirizzo per le pubbliche amministrazioni di cui all’articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, ai fini dell’adozione dei propri piani triennali di prevenzione della corruzione, e per gli altri soggetti di cui all’art. 2-bis, comma 2, del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, ai fini dell’adozione di misure di prevenzione della corruzione integrative di quelle adottate ai sensi del decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231, anche per assicurare l’attuazione dei compiti di cui al comma 4, lettera a). Esso, inoltre, anche 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.”*.

2.1.2 La rotazione del personale

Ricordiamo che la rotazione del personale all'interno delle pubbliche amministrazioni nelle aree a più elevato rischio di corruzione è stata introdotta come misura di prevenzione della corruzione dall'art. 1, c. 5, lett. b) della l. n. 190/2012, ai sensi del quale le pubbliche amministrazioni devono definire e trasmettere all'ANAC *“procedure appropriate per selezionare e formare, in collaborazione con la Scuola superiore della pubblica amministrazione, i dipendenti chiamati ad operare in settori particolarmente esposti alla corruzione, prevedendo, negli stessi settori, la rotazione di dirigenti e funzionari”*. Inoltre, secondo quanto disposto dall'art. 1, c. 10, lett. b) della l. n. 190/2012, il RPCT deve verificare, d'intesa con il dirigente competente, *“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”*.

⁵ Decreto legislativo 19/08/2016 n. 175 - Art. 2. Definizioni

1. Ai fini del presente decreto si intendono per:

n) «società a partecipazione pubblica»: le società a controllo pubblico, nonché le altre società partecipate direttamente da amministrazioni pubbliche o da società a controllo pubblico;

⁶ Per approfondimenti sull'applicazione delle misure in materia di trasparenza e di prevenzione della corruzione a questa tipologia di enti, si rimanda alla determinazione ANAC 8/2015.

Sull'attuazione di tale misura e sull'adozione di efficaci politiche organizzative e formative del personale degli enti locali che impedissero un sostanziale rallentamento delle attività, si è concentrata l'attenzione dei Responsabili per la prevenzione della Corruzione Trasparenza. Possiamo affermare che il nuovo PNA recepisce l'esperienza diretta soprattutto negli Enti Locali di modeste dimensioni strutturali, e si forniscono indicazioni mirate a contemperare l'esigenza primaria di prevenire il rischio corruttivo con l'autonomia organizzativa e l'efficacia dell'azione amministrativa. Significativo è il riscontro dell'esistenza di vincoli soggettivi ed oggettivi e della possibilità di adottare misure alternative alla rotazione.

Dunque, il PNA 2016 precisa e integra le linee di indirizzo in materia di attuazione della misura della rotazione del personale nei PTPC nel seguente modo:

a) Vincoli

Le condizioni in cui è possibile attuare la misura della rotazione sono legate a vincoli di natura soggettiva, attinenti al rapporto di lavoro, e a vincoli di natura oggettiva, connessi all'assetto organizzativo dell'amministrazione.

a.1. Vincoli soggettivi

L'ente, nel definire i criteri di rotazione, deve tenere conto di:

- diritti sindacali: viene in evidenza il divieto di adottare comportamenti discriminatori nella assegnazione di qualifiche o mansioni, nei trasferimenti a causa della sua affiliazione o attività sindacale ovvero della sua partecipazione ad uno sciopero (art. 15, legge n. 300/1970). In proposito anche il CCNQ del 7.8.1998, art. 18 e s.m.i.;
- l'attuazione della legge n. 104/1992 con riguardo ai casi di assistenza delle persone con disabilità (in particolare art. 33);
- legge n. 151/2001 con riguardo ai casi di assistenza per i figli con handicap grave (art. 42), di congedo parentale di cui all'art. 32;

a.2. Vincoli oggettivi

Ai fini dell'attuazione della rotazione occorre tenere conto:

- dei principi dell'art. 2103 codice civile che disciplina le mansioni del lavoratore, recepiti dal d.lgs. n. 165/2001, art. 52. Il lavoratore deve essere adibito alle mansioni per le quali è stato assunto o a quelle corrispondenti alla categoria superiore che abbia successivamente acquisito ovvero a mansioni equivalenti alle ultime effettivamente svolte. Il lavoratore può essere trasferito da una unità produttiva ad un'altra per comprovate ragioni tecniche, organizzative e produttive. Ogni patto contrario è nullo;
- dell'art. 3 CCNL (comparto autonomie locali) del 31.3.1999 a termini del quale *"tutte le mansioni ascrivibili a ciascuna categoria, in quanto professionalmente equivalenti, sono esigibili. L'assegnazione di mansioni equivalenti costituisce atto di esercizio del potere determinativo dell'oggetto del contratto di lavoro"*.

Pertanto la rotazione non risulta possibile nei casi in cui la legge richiede una

specifica qualifica professionale anche correlata ad un determinato titolo, iscrizione ad albi o abilitazione.

b) Programmazione della rotazione

Importante tale sottolineatura da parte di ANAC che tiene anche qui conto del monitoraggio e dell'esperienza di questi primi anni di attuazione della misura di qua. L'attuazione della rotazione richiede dunque un'adeguata programmazione che tenga conto:

- dell'individuazione delle aree maggiormente esposte a rischio corruzione e relative articolazioni;

- dell'esigenza di garantire continuità ed efficacia all'azione amministrativa;

- del coordinamento con adeguate forme e fasi di formazione del personale.

Vale a dire che non sono da ritenersi efficaci e in linea con il PNA, le misure di rotazione del personale effettuate contestualmente in tutte le articolazioni della macrostruttura, senza una preventiva individuazione delle particolari aree a rischio, una loro programmazione e, soprattutto, senza un'adeguata formazione del personale soggetto a rotazione.

Ed infatti si è condiviso con l'ANAC l'indirizzo di ritenere che ***“la rotazione va programmata su base pluriennale, e va calibrata in relazione alle caratteristiche peculiari di ogni struttura (dimensione e relativa dotazione organica, qualità del personale addetto, modalità di funzionamento degli uffici, distribuzione del lavoro e delle mansioni), tenendo conto di un criterio di gradualità per mitigare l'eventuale rallentamento dell'attività ordinaria”***.

La programmazione della rotazione richiede non solo il coordinamento del RPCT, ma anche e soprattutto il forte coinvolgimento di tutti i dirigenti e dei referenti del RPCT, se presenti all'interno della struttura.

c) Misure alternative in caso di impossibilità di rotazione

In caso di impossibilità di assicurare la rotazione, in particolare all'interno di amministrazioni di piccole dimensioni, è necessario che le stesse motivino adeguatamente nel PTPC le ragioni della mancata applicazione dell'istituto. In questi casi le amministrazioni sono comunque tenute ad adottare misure per evitare che il soggetto non sottoposto a rotazione abbia il controllo esclusivo dei processi, specie di quelli più esposti al rischio di corruzione. In particolare, dovrebbero essere sviluppate altre misure organizzative di prevenzione che sortiscano un effetto analogo a quello della rotazione, a cominciare, ad esempio, da quelle di trasparenza.

d) Monitoraggio e verifica

La legge assegna al RPCT la verifica, d'intesa con il dirigente competente, dell'effettiva rotazione degli incarichi.

Nel PTPC è necessario siano indicate le modalità attraverso cui il RPCT effettua il monitoraggio riguardo all'attuazione delle misure di rotazione previste e al loro coordinamento con le misure di formazione. In ogni caso, tanto gli organi di indirizzo politico amministrativo che i dirigenti generali, con riferimento rispettivamente agli incarichi dirigenziali di livello generale e al personale dirigenziale, sono tenuti a mettere a disposizione del RPCT ogni informazione utile per comprendere come la misura venga progressivamente applicata e quali siano le eventuali difficoltà riscontrate. Analogamente, il dirigente con responsabilità in materia di formazione rende disponibile al RPCT ogni informazione richiesta da quest'ultimo sull'attuazione delle misure di formazione coordinate con quelle di rotazione.

Nella relazione annuale il RPCT espone il livello di attuazione delle misure di rotazione e delle relative misure di formazione, motivando gli eventuali scostamenti tra misure pianificate e realizzate.

2.1.3 Trasparenza

Il PNA 206 fornisce alcune indicazioni più specifiche sulla misura della trasparenza. In particolare, in considerazione del suo ruolo fondamentale per la prevenzione della corruzione e per lo sviluppo della cultura della legalità, le amministrazioni e gli altri soggetti destinatari del PNA sono invitati a rafforzare tale misura nei propri PTPC anche oltre al rispetto di specifici obblighi di pubblicazione già contenuti in disposizioni vigenti.

Occorre ricordare che il d.lgs. n. 97/2016 ha apportato rilevanti novità al previgente quadro normativo in materia di trasparenza.

Oltre al nuovo ambito soggettivo di applicazione degli obblighi e delle misure in materia di trasparenza di cui si è detto al paragrafo 2.1.1, il decreto, nell'intento di ridurre gli oneri gravanti sulle pubbliche amministrazioni, ha introdotto alcune importanti misure di semplificazione:

- ∞ l'ANAC, in sede di adozione del PNA, può prevedere, per i Comuni con popolazione inferiore a 15.000 abitanti, modalità semplificate per il rispetto degli obblighi di pubblicazione e le relative modalità di attuazione, modulandoli, quindi, in relazione alla natura dei soggetti, alla loro dimensione organizzativa e alle attività svolte⁷;
- ∞ è introdotta la possibilità di pubblicare informazioni riassuntive, elaborate per aggregazione, in sostituzione della pubblicazione integrale, conferendo all'ANAC il compito di individuare i dati oggetto di pubblicazione riassuntiva con propria delibera da adottare previa consultazione pubblica e sentito il Garante per la protezione dei dati personali, qualora siano coinvolti dati personali.
- ∞ è previsto che, qualora i dati che le amministrazioni e gli enti sono tenute a pubblicare ai sensi del d.lgs. n. 33/2013 corrispondano a quelli già presenti nelle banche dati indicate nell'allegato B) del medesimo decreto, le amministrazioni e gli enti assolvono agli obblighi di pubblicazione mediante la comunicazione dei dati, delle informazioni e dei documenti dagli stessi detenuti all'amministrazione

⁷ Si veda, al riguardo, il paragrafo 3.1.1

titolare della corrispondente banca dati. Nella sezione “Amministrazione trasparente” dei rispettivi siti istituzionali è inserito un mero collegamento ipertestuale alle banche dati contenenti i dati, le informazioni e i documenti oggetto di pubblicazione.

L'ANAC, infine, precisa che adotterà apposite Linee guida con le quali operare una generale ricognizione dell'ambito soggettivo e oggettivo degli obblighi di trasparenza delle pubbliche amministrazioni.

2.1.4 Trasmissione dati

Il nuovo comma 8 dell'articolo 1 della l. n. 190/2012, introdotto dal d.lgs. n. 97/2016, prevede che l'organo di indirizzo che adotta il PTPC ne curi la trasmissione all'ANAC.

Al riguardo, il PNA 2016 precisa che, in attesa della predisposizione di un'apposita piattaforma informatica, in una logica di semplificazione degli adempimenti, non deve essere trasmesso alcun documento ad ANAC. Tale adempimento si intende assolto con la pubblicazione del PTPC sul sito istituzionale, sezione “Amministrazione trasparente/Altri contenuti Corruzione”. I documenti in argomento e le loro modifiche o aggiornamenti, inoltre, devono rimanere pubblicati sul sito unitamente a quelli degli anni precedenti.

2.2 PREDISPOSIZIONE E ADOZIONE DEL PTPC

2.2.1 Il PTPC e le recenti modifiche normative

Il d.lgs. n. 97/2016, nel modificare il d.lgs. n. 33/2013 e la l. n. 190/2012, ha fornito ulteriori indicazioni sul contenuto del PTPC. In particolare, il Piano assume un valore programmatico ancora più incisivo, dovendo necessariamente prevedere gli obiettivi strategici per il contrasto alla corruzione fissati dall'organo di indirizzo. L'elaborazione del PTPC presuppone, dunque, il diretto coinvolgimento del vertice delle p.a. e degli enti in ordine alla determinazione delle finalità da perseguire per la prevenzione della corruzione, decisione che è elemento essenziale e indefettibile del Piano stesso e dei documenti di programmazione strategico-gestionale.

Altro contenuto essenziale del PTPC riguarda la definizione delle misure organizzative per l'attuazione effettiva degli obblighi di trasparenza. La soppressione del riferimento esplicito al Programma triennale per la trasparenza e l'integrità, per effetto della nuova disciplina, comporta che l'individuazione delle modalità di attuazione della trasparenza non sia oggetto di un separato atto, ma sia parte integrante del PTPC come "apposita sezione". Quest'ultima deve contenere, dunque, le soluzioni organizzative idonee ad assicurare l'adempimento degli obblighi di pubblicazione di dati e informazioni previsti dalla normativa vigente. In essa devono anche essere chiaramente identificati i responsabili della trasmissione e della pubblicazione dei dati, dei documenti e delle informazioni.

Il PNA 2016 raccomanda alle amministrazioni e agli altri enti e soggetti interessati dall'adozione di misure di prevenzione della corruzione, di curare la partecipazione degli stakeholders nella elaborazione e nell'attuazione delle misure di prevenzione della corruzione, anche attraverso comunicati mirati, in una logica di sensibilizzazione dei cittadini alla cultura della legalità.

2.2.2 I soggetti interni coinvolti nel processo di predisposizione e adozione del PTPC

1) Organi di indirizzo

Con le nuove disposizioni normative contenute nel d.lgs. n. 97/2016, gli organi di indirizzo dispongono di competenze rilevanti nel processo di individuazione delle misure di prevenzione della corruzione.

a) Nomina del Responsabile della prevenzione della corruzione⁸.

Negli enti locali il RPCT è individuato, di norma, nel segretario comunale o nel dirigente apicale, salvo diversa e motivata determinazione.

La previsione della nomina in capo ai dirigenti apicali risulta dettata dalle modifiche normative previste dalla legge 7 agosto 2015 n. 2015 recante "*Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche*" che interessano la figura del segretario comunale.

⁸ Per una trattazione più approfondita, si rinvia al successivo sotto paragrafo 2).

Il PNA 2016 raccomanda che nella valutazione della scelta si consideri l'esigenza che il RPCT abbia adeguata conoscenza dell'organizzazione e del funzionamento dell'amministrazione, sia dotato della necessaria autonomia valutativa, che non sia in una posizione che presenti profili di conflitto di interessi e scelto, di norma, tra i dirigenti non assegnati ad uffici che svolgano attività di gestione e di amministrazione attiva. Il PNA, a tal riguardo, invita a non scegliere il RPCT tra i dirigenti assegnati a uffici che svolgono attività nei settori più esposti al rischio corruttivo, come l'ufficio contratti o quello preposto alla gestione del patrimonio così come a valutare con molta attenzione la possibilità che il RPCT sia il dirigente che si occupa dell'ufficio procedimenti disciplinari.

L'atto di nomina del RPCT dovrebbe essere accompagnato da una comunicazione con cui si invitano tutti i dirigenti e il personale a dare allo stesso la necessaria collaborazione.

Nelle Unioni di Comuni può essere nominato un unico responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza.

Il comma 110 della legge n. 56/2014 prevede che *“le funzioni di responsabile anticorruzione sono svolte da un funzionario nominato dal presidente dell'unione tra i funzionari dell'unione e dei comuni che la compongono”*.

La nomina è pertanto disposta dal Presidente della giunta dell'Unione al segretario comunale dell'unione o di uno dei Comuni aderenti o a un dirigente apicale, salvo espresse e motivate eccezioni. In alternativa, in presenza di valide ragioni da indicare nel provvedimento di nomina, l'incarico può essere assegnato ad altro funzionario dell'unione o dei Comuni aderenti identificato con figure dirigenziali o titolari di posizione organizzativa. In ogni caso, secondo quanto chiarito dall'ANAC in una sua FAQ, non può trattarsi di soggetto esterno a uno dei Comuni aderenti all'unione.

b) Definizione degli obiettivi strategici in materia di corruzione e trasparenza.

L'organo di indirizzo definisce gli obiettivi strategici in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza.

Per gli enti locali caratterizzati dalla presenza di due organi di indirizzo politico - uno generale (Consiglio) e uno esecutivo (Giunta) - è utile l'approvazione da parte dell'assemblea di un documento di carattere generale sul contenuto del PTPC (in questo caso individuazione degli obiettivi strategici), mentre l'organo esecutivo resta competente all'adozione finale.

La legge non fornisce una indicazione in merito alla portata di tale attività dell'organo di indirizzo. Si ritiene comunque che l'individuazione di tali obiettivi debba partire dal contesto ed analisi della situazione esistente (su procedimenti e processi) per individuare gli elementi di criticità e di conseguenza definire i margini di miglioramento in termini di riduzione dei potenziali rischi al cui risultato concorrono gli attori indicati nel Piano in relazione alle funzioni assegnate.

Inoltre, la promozione di maggiori livelli di trasparenza costituisce obiettivo strategico di ogni amministrazione che deve tradursi in obiettivi organizzativi ed individuali. Gli obiettivi strategici in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza costituiscono contenuto necessario e parte integrante dei documenti di programmazione strategico-gestionale, ed in particolare del Documento Unico di Programmazione - DUP. La mancanza di tali obiettivi può configurare un elemento che rileva ai fini dell'irrogazione

delle sanzioni di cui all'art. 19, c. 5, d.l. 90/2014 recante “*Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari*”.

c) Adozione del Piano triennale per la prevenzione della corruzione

La Giunta, su proposta del Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza adotta, entro il 31 gennaio di ogni anno, il Piano Triennale per la Prevenzione della Corruzione.

e) Altre funzioni

All'organo di indirizzo spetta anche la decisione in ordine all'introduzione di modifiche organizzative per assicurare al RPCT funzioni e poteri idonei allo svolgimento del ruolo con autonomia ed effettività.

Inoltre gli organi di indirizzo ricevono la relazione annuale del RPCT, possono chiamare quest'ultimo a riferire sull'attività e ricevono dallo stesso segnalazioni su eventuali disfunzioni riscontrate inerenti l'attuazione delle misure di prevenzione e di trasparenza.

2) Il Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza

Le modifiche introdotte dal d.lgs. n. 97/2016 rafforzano il ruolo dei Responsabili della Prevenzione della Corruzione e della trasparenza anche degli Enti Locali, facendo confluire in capo ad un unico soggetto l'incarico di Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza e prevedendo che ad esso siano riconosciuti poteri e funzioni idonei a garantire lo svolgimento dell'incarico con autonomia ed effettività, eventualmente anche con modifiche organizzative.

Alla luce di ciò, è necessario che gli organi di indirizzo formalizzino con apposito atto l'integrazione dei compiti in materia di trasparenza agli attuali RPC, avendo cura di indicare la relativa decorrenza.

Il d.lgs. n. 97/2017 non è intervenuto sulla previsione normativa che fa ricadere la scelta del RPCT negli enti locali, di norma, sul segretario comunale. Tuttavia, come si anticipava nel paragrafo precedente, in considerazione delle modifiche normative contenute nella legge delega n. 124/2015 che riguardano proprio l'abrogazione della figura del Segretario comunale, il d.lgs. n. 97/2017 ha espressamente contemplato la possibilità di affidare l'incarico anche a un dirigente apicale, salva una diversa e motivata determinazione dell'ente.

Negli enti di minori dimensioni, e in generale in caso di carenza di posizioni dirigenziali, può essere nominato RPCT un dipendente con posizione organizzativa, fermo restando che la nomina di un dipendente con qualifica non dirigenziale deve essere adeguatamente motivata con riferimento alle caratteristiche dimensionali e organizzative dell'ente.

Il nuovo PNA, inoltre, chiarisce che è da considerare come un'assoluta eccezione la nomina di un dirigente esterno, nomina che deve comunque essere adeguatamente motivata, anche in ordine all'assenza di soggetti aventi i requisiti previsti dalla legge.

Allo stesso modo, deve essere considerata come non attuabile la nomina di un dirigente che provenga direttamente da uffici di diretta collaborazione con l'organo di indirizzo laddove esista un vincolo fiduciario, anche e soprattutto in considerazione della posizione di autonomia che deve essere assicurata al RPCT.

Infine, il PNA 2016 esclude dalla scelta del RPCT coloro che siano stati destinatari di provvedimenti giudiziali di condanna o provvedimenti disciplinari.

a) Le principali funzioni

Compete al Responsabile della Prevenzione della corruzione e della trasparenza:

- ✓ segnalare 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;
- ✓ indicare 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;
- ✓ elaborare la proposta di piano di prevenzione della corruzione e trasparenza sulla base dei contenuti individuati all'articolo 1, comma 9, della legge n. 190/2012;
- ✓ la definizione di procedure appropriate per selezionare e formare i dipendenti destinati ad operare in settori particolarmente esposti alla corruzione;
- ✓ la verifica dell'efficace attuazione del piano e della sua idoneità, e a proporre la modifica dello stesso quando sono accertate significative violazioni delle prescrizioni ovvero quando intervengono mutamenti nell'organizzazione o nell'attività dell'amministrazione;
- ✓ la verifica, d'intesa con il dirigente competente, dell'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;
- ✓ individuare il personale da inserire nei percorsi di formazione sui temi dell'etica e della legalità;
- ✓ trasmettere all'organismo indipendente di valutazione (od al nucleo di valutazione) e all'organo di indirizzo dell'amministrazione, una relazione recante i risultati dell'attività svolta, con pubblicazione nel sito web dell'amministrazione.

b) La posizione di indipendenza e autonomia dall'organo di indirizzo

Le modifiche apportate dal legislatore con il d.lgs. n. 97/2016 rafforzano e tutelano il ruolo del RPCT sotto l'aspetto dell'autonomia, con le seguenti misure:

- ✓ l'organo di indirizzo è tenuto a disporre eventuali modifiche organizzative necessarie per assicurare funzioni e poteri idonei per lo svolgimento dell'incarico con piena autonomia ed effettività. Le amministrazioni sono quindi invitate a regolare adeguatamente la materia con atti organizzativi generali (quali il regolamento degli uffici e servizi);

- ✓ nel caso in cui il RPCT sia già un dirigente dell'amministrazione, la durata dell'incarico di RPCT va correlata alla durata del contratto sottostante all'incarico dirigenziale già svolto. Nelle ipotesi di riorganizzazione o di modifica del precedente incarico, quello di RPCT è opportuno che prosegua fino al termine della naturale scadenza del contratto legato al precedente incarico (o di quella che sarebbe dovuta essere la naturale scadenza);
- ✓ dovere di segnalazione all'ANAC di eventuali misure discriminatorie - quindi non più solo in caso di revoca - dirette o indirette nei confronti del RPCT comunque collegate, direttamente o indirettamente, allo svolgimento delle sue funzioni.

c) Le responsabilità

Sono previste due cause di responsabilità:

- ✓ il nuovo comma 14 della legge n. 190/2012 riscrive il sistema delle responsabilità a carico del RPCT per il caso di ripetute violazioni delle misure di prevenzione previste dal Piano. Il RPCT risponde a titolo di responsabilità dirigenziale, e per omesso controllo sul piano disciplinare. Non sussiste responsabilità se il RPCT prova di avere comunicato agli uffici le misure da adottare e le relative modalità e di avere vigilato sull'osservanza del Piano;
- ✓ rimane confermata in capo al RPCT la responsabilità di tipo dirigenziale, disciplinare, per danno erariale e all'immagine della pubblica amministrazione, prevista all'art. 1, c.12, della legge n. 190/2012, in caso di commissione di un reato di corruzione, accertato con sentenza passata in giudicato, all'interno dell'amministrazione. Il RPCT può andare esente dalla responsabilità ove dimostri di avere proposto un PTPC con misure adeguate e di aver vigilato sul funzionamento e sull'osservanza dello stesso.

La sanzione disciplinare non può essere inferiore alla sospensione dal servizio con privazione della retribuzione da un minimo di un mese ad un massimo di sei mesi.

d) Il supporto operativo

Al fine di garantire che il RPCT possa svolgere il proprio ruolo con autonomia ed effettività, l'organo di indirizzo dispone le eventuali modifiche organizzative necessarie per assicurare funzioni e poteri idonei al RPCT.

A tale scopo, è auspicabile che:

- ✓ il RPCT sia dotato di una struttura organizzativa di supporto adeguata, per qualità del personale e per mezzi tecnici, al compito da svolgere;
- ✓ che vengano assicurati al RPCT poteri effettivi, preferibilmente con una specifica formalizzazione nell'atto di nomina, di interlocuzione nei confronti di tutta la struttura, sia nella fase della predisposizione del Piano e delle misure sia in quella del controllo sulle stesse;
- ✓ che, ferma restando l'autonomia di ogni amministrazione o ente, sia costituito un apposito ufficio dedicato allo svolgimento delle funzioni poste in capo al RPCT. Ove ciò non sia possibile, è opportuno rafforzare la struttura di supporto mediante appositi atti organizzativi che consentano al RPCT di avvalersi di personale di altri uffici.

3) L'Organismo Indipendente di Valutazione

Il D.Lgs. n. 97/2016 rafforza le funzioni già affidate agli OIV dal d.lgs. n. 33/2013.

Il nuovo comma 8-bis dell'articolo 1 della l. n. 190/2012 pone in capo all'OIV due tipi di verifiche.

La prima è di coerenza dei piani triennali per la prevenzione della corruzione con gli obiettivi stabiliti nei documenti di programmazione strategico gestionale (ed in particolare del DUP), anche ai fini della validazione della Relazione sulla performance. Si prevede, altresì, che nella misurazione e valutazione della performance si tenga conto degli obiettivi connessi all'anticorruzione e alla trasparenza.

La seconda verifica attiene, invece, ai contenuti della Relazione sull'attività svolta - relazione da consegnare entro il 15 dicembre da parte del RPCT - in rapporto agli obiettivi inerenti alla prevenzione della corruzione e alla trasparenza.

Per le verifiche conseguenti l'OIV può chiedere al Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza le informazioni e i documenti necessari per lo svolgimento del controllo e può effettuare audizioni di dipendenti.

L'Organismo, infine, riferisce all'ANAC sullo stato di attuazione delle misure di prevenzione della corruzione e della trasparenza.

3. PARTE SPECIALE - APPROFONDIMENTI

3.1 GLI ENTI LOCALI

Le disposizioni in materia di anticorruzione previste in forma generale per i piccoli Comuni e per le unioni di Comuni nel d.lgs. n. 97/2016, hanno indotto l'ANAC a fornire nel PNA 2016 indicazioni in relazione agli adempimenti previsti per questi enti e a considerare la necessità di fornire indicazioni operative anche alle Città Metropolitane, nell'ottica, come si dirà in seguito, di valorizzare il ruolo di queste ultime quali soggetti che possono fornire il necessario supporto ai Comuni del territorio per l'implementazione delle misure della trasparenza e di prevenzione della corruzione.

3.1.1 I PICCOLI COMUNI E IL NUOVO PNA

Il nuovo PNA rivolge una particolare attenzione ai Piccoli Comuni che, in coerenza con quanto previsto dal novellato articolo 3 comma 1ter del decreto legislativo n. 33/2013, sono quelli con popolazione fino a 15.000 abitanti, in quanto, per la loro caratteristica di enti locali di dimensioni organizzative ridotte nonché per l'esiguità di risorse umane e finanziarie a disposizione, hanno presentato maggiori difficoltà nell'applicazione della normativa in materia di anticorruzione e trasparenza.

Dunque, il PNA 2016, nelle sue indicazioni di carattere generale, tende a favorire forme di aggregazione tra i Comuni che consentano, da un lato, di garantire idoneità di risorse e mezzi e dall'altro di assicurare una risposta alla corruzione non solo locale ma più propriamente territoriale e unitaria.

Proprio per le caratteristiche dei Piccoli Comuni, come già evidenziato, il d.lgs. n. 97/2016, ha introdotto la possibilità di individuare modalità organizzative e attuative semplificate per l'applicazione della normativa in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza.

A tal riguardo, si ricorda che il nuovo comma 6 della legge n. 190/2012 prevede che i Comuni con popolazione inferiore a 15.000 abitanti possono aggregarsi per definire in comune, tramite accordi ai sensi dell'articolo 15 della legge 7 agosto 1990, n. 241, il Piano Triennale per la Prevenzione della Corruzione, secondo le indicazioni contenute nel Piano Nazionale Anticorruzione⁹.

La forma di collaborazione considerata è quella dell'accordo per disciplinare lo svolgimento di attività di interesse comune. Detti accordi debbono essere stipulati, a pena di nullità, per atto scritto, salvo che la legge disponga altrimenti. Ad essi si applicano, ove non diversamente previsto, i principi del codice civile in materia di obbligazioni e contratti in quanto compatibili.

Inoltre, gli accordi devono essere motivati in relazione ai presupposti e alle ragioni che hanno determinato le decisioni delle amministrazioni.

⁹ La norma risponde al medesimo criterio di semplificazione previsto dall'art. 3, c. 1-ter del d.lgs. n. 33/2013 in base al quale l'Autorità, nel PNA, può prevedere modalità semplificate di pubblicazione per i Comuni con popolazione fino a 15.000 abitanti di cui si è già detto al paragrafo 2.1.3.

Nei casi di accordo 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.

Tale previsione si è resa necessaria a seguito delle criticità riscontrate dall'ANAC nell'esame dei piani 2016-2018, per cui l'attività di supporto tende ad evitare che *“le attività di individuazione e attuazione delle misure organizzative di prevenzione della corruzione siano intese come un mero adempimento burocratico, piuttosto che come un processo costante e sinergico finalizzato alla ricerca di maggiore funzionalità e - di conseguenza - alla prevenzione di fenomeni di maladministration”*.

Si precisa che i Comuni *de quibus* possono aggregarsi per definire un unico Piano Triennale per la Prevenzione della Corruzione, che sarà poi recepito all'interno di ciascun ente aderente all'accordo.

In relazione ai partecipanti all'accordo, si ritiene che lo stesso debba concludersi tra enti che presentano caratteristiche omogenee con particolare riguardo alle strutture organizzative, a esigenze e problematiche comuni, o altri elementi individuati dalle singole amministrazioni. In proposito si rileva la necessità di motivare adeguatamente l'accordo.

Le indicazioni fornite dal PNA 2016, dunque, invitano a fare ricorso a unioni di comuni e a convenzioni, oltre che ad accordi, come previsto dal d.lgs. n. 97/2016, per stabilire modalità operative semplificate, sia per la predisposizione del PTPC sia per la nomina del RPCT. È specificato, inoltre, che tali indicazioni prescindono dal numero complessivo di abitanti dei Comuni che fanno parte dell'unione o della convenzione in quanto le semplificazioni proposte riguardano sia forme associative tra piccoli Comuni, sia forme associative tra piccoli Comuni e Comuni medio-grandi, con le quali si raggiungono dimensioni organizzative dell'amministrazione comunale più adeguate, tanto in termini di funzionalità generale quanto in termini di prevenzione della corruzione.

L'ANAC si riserva di adottare specifiche linee guida sulle modalità semplificate per l'attuazione degli obblighi di trasparenza da parte dei comuni con popolazione inferiore a 15.000 abitanti, previste nell'art. 3, c. 1-ter, del d.lgs. n. 33/2013, introdotto dal d.lgs. n. 97/2016¹⁰.

3.1.2. LE UNIONI DI COMUNI

Il nuovo comma 7 della legge n. 190/2012 stabilisce che nelle unioni di Comuni può essere nominato un unico responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza.

Il PNA 2016 rileva come la norma comporta coinvolgimenti delle varie forme di gestioni associate e quindi:

¹⁰ Decreto legislativo 14/03/2013 n. 33 - Art. 3 Pubblicità e diritto alla conoscibilità

1-ter. L'Autorità nazionale anticorruzione può, con il Piano nazionale anticorruzione, nel rispetto delle disposizioni del presente decreto, precisare gli obblighi di pubblicazione e le relative modalità di attuazione, in relazione alla natura dei soggetti, alla loro dimensione organizzativa e alle attività svolte, prevedendo in particolare modalità semplificate per i comuni con popolazione inferiore a 15.000 abitanti, per gli ordini e collegi professionali.

- ✓ Unioni
- ✓ convenzioni
- ✓ accordi

Ai fini della predisposizione del PTCP, il PNA distingue tra:

- funzioni svolte direttamente dall'unione in quanto trasferite;
- funzioni rimaste in capo ai singoli Comuni.

Le prime richiedono la predisposizione, l'adozione e l'attuazione del PTCP e delle misure organizzative in esso contenute, relativamente alle materie trasferite all'unione.

Per le funzioni non trasferite ma rimaste in capo ai singoli Comuni, il PNA individua due ipotesi alternative:

- 1) lo statuto dell'unione prevede l'associazione della funzione di prevenzione della corruzione, da sola o in quanto considerata nella funzione fondamentale di *«organizzazione generale dell'amministrazione, gestione finanziaria e contabile e controllo»*. In questo caso, a seguito di un idoneo coordinamento, l'unico PTCP dell'unione può contenere anche le misure relative alle funzioni non associate, svolte autonomamente dai singoli Comuni. Per le funzioni non associate i singoli Comuni ed i soggetti deputati assumono la responsabilità diretta per l'attuazione delle misure di prevenzione;
- 2) in alternativa, ciascun ente può continuare a predisporre il proprio PTCP, mutuando o rinviando al PTCP dell'unione per quelle parti del PTCP comuni all'unione, con particolare riferimento all'analisi del contesto esterno.

In tema di RPCT, la nuova disposizione della legge n. 190/2012 va ad integrare quella analoga contenuta nel comma 110 della legge n. 56/2014 per la quale alcune attività possono essere svolte dai Comuni in forma associata, tra cui, appunto, le funzioni di responsabile anticorruzione, svolte da un funzionario nominato dal presidente dell'unione tra i funzionari dell'unione e dei Comuni che la compongono.

Anche per quanto riguarda la nomina del RPCT nell'Unione, il PNA si ricollega alle due ipotesi precedenti riferite alle funzioni associate o rimaste in capo ai singoli enti:

a) funzioni svolte direttamente dall'unione

Le funzioni di RPCT dell'Unione sono attribuite dal Presidente della Giunta al segretario comunale dell'unione o di uno dei Comuni aderenti o a un dirigente apicale, salvo espresse e motivate eccezioni, in coerenza con quanto previsto all'art. 1, c. 7, della legge n. 190/2012. In alternativa, laddove ricorrano valide ragioni, da indicare analiticamente nel provvedimento di nomina, l'incarico può essere assegnato ad altro funzionario dell'Unione o dei Comuni aderenti, identificato con figure dirigenziali, o titolari di posizione organizzativa. In ogni caso non può trattarsi di un soggetto esterno a uno dei Comuni facenti parte dell'Unione.

b) funzioni rimaste in capo ai singoli Comuni

Nel caso in cui i Comuni abbiano associato anche la funzione di prevenzione della corruzione, attribuendo all'Unione la competenza a redigere un unico PTCP anche per le funzioni non trasferite, il RPCT dell'unione svolge le proprie funzioni anche per i Comuni associati.

In questo caso, per assicurare l'effettività e il rispetto delle misure contenute nel piano, per le funzioni non trasferite all'unione, occorre che ciascun Comune nomini al proprio interno un referente chiamato a verificare, dandone conto al RPCT, l'effettiva attuazione delle misure nel proprio ente, a proporre l'adozione di possibili ulteriori o diverse misure, ad assicurare un costante flusso informativo nei confronti del RPCT.

- c) nel caso in cui i Comuni non abbiano associato la funzione di prevenzione della corruzione (da sola o all'interno della più ampia funzione di organizzazione generale), gli stessi redigono autonomi Piani di prevenzione per le funzioni non trasferite e nominano ciascuno un proprio RPCT.

Questa figura svolge anche la funzione di referente del RPCT dell'Unione per le funzioni ad essa attribuite garantendo, in particolare, la regolare corrispondenza dei flussi informativi.

In entrambi i casi suddetti, il PNA ravvisa l'opportunità di attribuire al RPCT dell'Unione un ruolo di coordinamento nei riguardi di tutti gli enti e soggetti coinvolti nell'azione di prevenzione della corruzione che può riguardare, in particolare:

- la formazione del personale di tutti i Comuni dell'unione;
- l'analisi del contesto esterno per la predisposizione dei PTPC, da sviluppare in modo unitario con riguardo all'intero territorio dell'unione.

A tal proposito, può essere fornito supporto tecnico e informativo della Prefettura competente, oltre che della Provincia, in quanto ente territoriale di area vasta che esercita funzioni di assistenza tecnico-amministrativa agli enti locali, ai sensi dell'art. 1, commi 85, lett. d), e 88, della legge n. 56/2014. Nel caso di Comuni ricadenti in città metropolitane, tali enti potranno fornire il necessario ausilio con riguardo alla costituzione di "zone omogenee" previste dalla legge n. 56/2014, art. 1, c. 11, lett. c).

3.1.3. LE CONVENZIONI

Nell'evidenziare che la convenzione è attualmente la forma associativa più diffusa tra i Comuni, il PNA 2016 rammenta che essa è uno strumento giuridico associativo che non dà vita ad un nuovo ente come avviene per le unioni, con l'effetto che non è possibile redigere un solo PTPC, anche quando i Comuni abbiano associato la funzione di prevenzione della corruzione o quando alla convenzione sia demandata la funzione fondamentale di "*organizzazione generale dell'amministrazione, gestione finanziaria e contabile e controllo*".

Anche in questo caso occorre distinguere tra:

- *funzioni svolte in convenzione*

Per le funzioni svolte in convenzione è il Comune capofila ad elaborare la parte del piano concernente le funzioni in convenzione programmando, nel proprio PTPC, le misure di prevenzione, le modalità di attuazione, i tempi e i soggetti responsabili;

- *funzioni svolte autonomamente dai Comuni*

Con riferimento alle funzioni non associate, ciascun Comune che aderisce alla convenzione deve redigere il proprio PTPC.

3.1. Responsabile della prevenzione

In virtù della specificità dell'istituto convenzionale, i Comuni aderenti nominano ciascuno un proprio RPCT anche qualora, tramite la convenzione, decidano di aggregare la funzione di prevenzione della corruzione, o quella di *“organizzazione generale dell'amministrazione, gestione finanziaria e contabile e controllo”*.

3.2. Coordinamento

Sia per le funzioni associate sia per tutte le altre, è opportuno assicurare un necessario coordinamento delle attività legate alla gestione del rischio di corruzione, che può riguardare:

- ✓ iniziative per la formazione in materia di anticorruzione;
- ✓ elaborazione di documenti condivisi per la predisposizione dei rispettivi PTPC, in particolare per l'analisi del contesto esterno e per le misure di prevenzione relative alle funzioni aggregate.

Le forme di coordinamento sono disciplinate dalla convenzione nelle seguenti due ipotesi a seconda che sia o meno costituito un ufficio comune:

- ✓ ove sia stato indicato un comune capofila, il RPCT di questo ente può espletare le funzioni di coordinamento;
- ✓ ove la convenzione preveda l'istituzione di un ufficio comune per l'esercizio delle funzioni aggregate, uno dei RPCT - scelto tra quelli dei comuni convenzionati - può svolgere le descritte funzioni di coordinamento.

3.1.4. LE CITTÀ METROPOLITANE

1. Identificazione delle funzioni in materia di anti corruzione

I PTPC delle Città Metropolitane – specifica il nuovo PNA - contengono necessariamente misure di prevenzione della corruzione con riguardo alle funzioni fondamentali specificamente individuate dall'art. 1, commi da 44 a 46, della legge n. 56/2014.

Inoltre, ove l'ente territoriale Città Metropolitana si ponga in qualità di ente che succede o subentra ad altro ente territoriale (ad es. province), le misure di prevenzione dovranno riguardare anche le funzioni acquisite a seguito del subentro o trasferimento dei compiti.

Il PNA 2016, infine, precisa che per esercizio della funzione si intende l'espletamento della medesima, con conseguente gestione delle relative risorse umane e finanziarie.

2. Rapporti tra Città metropolitana e Comuni del territorio

Sul presupposto che lo statuto della Città metropolitana possa prevedere la costituzione di zone omogenee¹¹ per specifiche funzioni e specifici ambiti territoriali, l'ANAC ritiene che si possa promuovere la redazione congiunta di parti di PTPC dei Comuni, ivi

¹¹ Con “zone omogenee” il PNA individua realtà territoriali integrate e gruppi di comuni con caratteristiche omogenee, con i quali strutturare modalità di confronto, ai fini dell'emersione di esigenze specifiche da considerare nella redazione del PTPC.

compresa la configurazione di misure organizzative di prevenzione della corruzione analoghe, fermo restando che ogni misura è poi effettivamente adottata da ciascun Comune, in rapporto alla propria realtà organizzativa.

In tal modo, inoltre, la Città metropolitana può fornire supporto ai Comuni che per ridotte dimensioni o altri motivi, eventualmente anche legati a profili di inefficienza allo stato non superati, non dovessero associarsi per la redazione del PTPC.

Ai fini suddetti possono essere costituiti tavoli di confronto e/o una consulta tra i RPCT dei Comuni, i responsabili delle aree omogenee e il RPCT della città metropolitana, con il compito di individuare buone pratiche e programmare attività come, ad esempio:

- analisi congiunta del contesto esterno, anche in raccordo con le Prefetture, al fine di individuare gli elementi di criticità e di omogeneizzare l'analisi e i fattori critici del contesto;
- individuazione delle aree comuni di rischio proprie delle singole amministrazioni, anche per "zone omogenee", sulla base dell'analisi del contesto interno dei singoli PTPC adottati dagli enti, al fine di proporre più efficaci misure di prevenzione (*risk assessment*);
- individuazione e proposta di buone pratiche, non in termini generali, ma di carattere specifico all'esito di un confronto concreto tra le diverse realtà territoriali e la condivisione delle analisi.

Altri interventi possono realizzarsi mediante la gestione congiunta a livello territoriale di alcune misure di carattere generale, quali, la formazione prevista obbligatoriamente in materia di trasparenza e anticorruzione, suddivisa, ad esempio, nei diversi profili (tecnico, amministrativo, operativo, ecc.), anche al fine di valorizzare economie di scala e di garantire un livello di qualità adeguato alla formazione, con risorse finanziarie in proporzione a carico dei rispettivi enti.

3. Adozione del PTPC

Dato atto che ai sensi del comma 7, legge n. 56/2014, sono organi della Città metropolitana il sindaco metropolitano, il consiglio metropolitano, la conferenza metropolitana, l'ANAC ritiene che, in assenza della Giunta, l'adozione del PTPC debba, di norma, prevedere un doppio passaggio: l'approvazione da parte del consiglio metropolitano di un documento di carattere generale sul contenuto del PTPC, e l'adozione finale da parte dell'organo esecutivo, rappresentato dal Sindaco metropolitano, salvo diversa previsione statutaria.

4. Nomina del RPCT

Le indicazioni contenute nel PNA attribuiscono la nomina del RPCT allo stesso organo di indirizzo che adotta il PTPC, di norma, il Sindaco metropolitano.

3.2 IL GOVERNO DEL TERRITORIO NEL PNA 2016

Nel nuovo PNA 2016 sono esaminati per la prima volta i processi che regolano la tutela, l'uso e la trasformazione del territorio sotto l'aspetto urbanistico ed edilizio.

Tale ambito rappresenta da sempre 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. Secondo l'ANAC le principali cause di corruzione in questa materia sono determinate dai seguenti fattori:

- ✓ complessità ed ampiezza della materia, che si riflette nella disorganicità, scarsa chiarezza e stratificazione della normativa di riferimento ancorata prevalentemente, ancora oggi, alla legge urbanistica 17 agosto 1942, n. 1150;
- ✓ varietà e molteplicità degli interessi pubblici e privati da ponderare;
- ✓ difficoltà nell'applicazione del principio di distinzione fra politica e amministrazione nelle decisioni;
- ✓ difficile applicazione del principio di concorrenza fra i soggetti privati interessati, condizionata dall'assetto della proprietà delle aree sulle quali incidono le scelte di destinazione territoriale e urbanistica;
- ✓ sussistenza di asimmetrie informative tra soggetti pubblici e privati, alla base delle scelte di pianificazione, ivi comprese le difficoltà nella predeterminazione dei criteri di scelta;
- ✓ ampiezza delle rendite immobiliari in gioco.

Il rischio corruttivo è trasversale e comune a tutti i processi dell'area di governo del territorio a prescindere dagli atti adottati, dal loro contenuto e dal loro effetto. Lo sviamento dall'interesse pubblico primario alla sostenibilità dello sviluppo urbano e dagli obiettivi di politica territoriale dichiarati, appare uno dei maggiori rischi trasversali da prevenire e contrastare in via assoluta.

La legislazione vigente prevede un sistema di pianificazione territoriale a cascata articolato su tre livelli rigorosamente collegati tra loro per via gerarchica:

- 1° livello: i piani sovra comunali;
- 2° livello: i piani comunali;
- 3° livello: i piani attuativi.

La pianificazione urbanistica sovracomunale sia di livello regionale, provinciale, metropolitano o di area vasta, disciplina parti del territorio, opere ed interventi che per la loro natura rivestono interesse, appunto, di carattere sovracomunale allo scopo di individuare la localizzazione dei servizi riguardanti più centri abitativi (ad es. le grandi linee di comunicazione stradale o ferroviaria) o l'utilizzo di zone omogenee che prescindono dalla dimensione comunale (ad es. zone industriali, parchi, riserve naturali).

Le legislazioni regionali sono sostanzialmente omogenee per quanto concerne la disciplina delle diverse fasi in cui si articolano le procedure di approvazione degli strumenti urbanistici: redazione, adozione, approvazione. Ognuna di queste fasi prevede

già ampie forme di pubblicità e consultazione garantendo ai portatori di interessi possibilità di accesso e di intervento. Possibili fenomeni corruttivi possono manifestarsi allorché i piani sovracomunali prevedano specifiche discipline di tutela ambientale o paesaggistica ed in maniera particolare nelle procedure di approvazione di varianti specifiche (o di approvazione di progetti in variante alla pianificazione sovracomunale) che prevedano modifiche cartografiche, in riduzione degli ambiti vincolati o che attenuino le tutele; in tali casi, per la prevenzione del rischio, trovano applicazione misure analoghe a quelle indicate nella successiva scheda 1.

Nelle schede che seguono sono riportate, in maniera sintetica, le misure organizzative di prevenzione della corruzione individuate a titolo esemplificativo nel PNA 2016, illustrate e brevemente commentate allo scopo di fornire alle amministrazioni ed agli enti indicazioni ed orientamenti di supporto alla elaborazione del PTPC.

Ogni Ente, a seconda delle proprie dimensioni e caratteristiche organizzative, può in tali esemplificazioni trovare spunti utili alla loro contestualizzazione ed al loro necessario adeguamento rispetto alla propria struttura.

SCHEDA 1

Processo di pianificazione comunale generale - PRG

Il piano regolatore generale, quale modello di pianificazione previsto dalla legge urbanistica n.1150/1942, è uno strumento di pianificazione che ha ad oggetto l'intero territorio comunale. Il panorama dei piani comunali generali si presenta molto variegato e complesso. Le leggi regionali hanno introdotto propri modelli di pianificazione urbanistico-territoriale.

Di seguito sono indicati, per ciascuna fase del processo, alcuni eventi rischiosi che possono considerarsi comuni ai vari modelli adottati ed alcune misure per prevenirli.

	Possibili eventi rischiosi	Possibili misure
<i>a) Fase di redazione del Piano</i>	- Commistione tra scelte politiche non chiare e specifiche e soluzioni tecniche finalizzate alla loro attuazione sugli obbiettivi delle politiche di sviluppo territoriale (in particolar modo quando la pianificazione è affidata all'esterno).	<ul style="list-style-type: none"> - Occorre che l'amministrazione renda note le ragioni che determinano la scelta di affidare la progettazione a tecnici esterni, le procedure di scelta dei professionisti ed i costi. - Lo staff tecnico incaricato della redazione del piano deve essere composto da professionisti in possesso di conoscenze giuridiche, ambientali e paesaggistiche e deve essere previsto il coinvolgimento delle strutture comunali. - Assenza di cause di incompatibilità o casi di conflitto di interessi per i componenti dello staff incaricato. - 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

		<p>pianificatorie.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Verifica, nella fase di adozione del piano, del rispetto della coerenza tra gli indirizzi di politica territoriale e le soluzioni tecniche adottate. - Prevedere forme di partecipazione dei cittadini per acquisire ulteriori informazioni sulle effettive esigenze o sulle eventuali criticità di aree specifiche anche per adeguare ed orientare le soluzioni tecniche. - Ampia diffusione degli obiettivi di piano e degli obiettivi di sviluppo territoriale per consentire a tutta la cittadinanza, 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(*).
<p><i>b) Fase di pubblicazione del piano e raccolta delle osservazioni</i></p>	<p>- Le asimmetrie informative che si hanno quando le informazioni non sono condivise integralmente fra gli individui facenti parte del processo economico; una parte degli operatori (proprietari) dunque possedendo maggiori o migliori informazioni vengono agevolati nella conoscenza del piano adottato con la conseguenza di essere in grado di orientare e condizionare le scelte dall'esterno.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Divulgazione, massima trasparenza e conoscibilità delle decisioni fondamentali contenute nel piano adottato anche con predisposizione di punti informativi per i cittadini. - Attenta verifica del rispetto degli obblighi di pubblicazione di cui al D.Lgs. n. 33/2013 da parte del responsabile del procedimento. - Formale attestazione di avvenuta pubblicazione del piano e dei suoi elaborati, da allegare al

		provvedimento di approvazione(*).
<i>c) Fase di approvazione del piano</i>	- Accoglimento di osservazioni che contrastino con gli interessi generali di tutela e razionale utilizzo del territorio.	<ul style="list-style-type: none"> - Predeterminazione e pubblicizzazione dei criteri generali che saranno utilizzati in fase istruttoria per la valutazione delle osservazioni. - Motivazione puntuale delle decisioni di accoglimento delle osservazioni che modificano il piano adottato. - Monitoraggio sugli esiti dell'attività istruttoria delle osservazioni presentate dai privati.
<i>c.1) Concorso di regioni, province e città metropolitane al procedimento di approvazione</i> Nel processo di approvazione dei piani comunali è necessario garantire la coerenza tra i vari livelli di governo del territorio.	<ul style="list-style-type: none"> - Mancata adozione da parte degli enti delle proprie determinazioni nei termini di legge, allo scopo di favorire l'approvazione del piano senza modifiche. - L'istruttoria non sufficientemente approfondita del piano da parte del responsabile del procedimento; - L'accoglimento delle controdeduzioni comunali alle proprie precedenti riserve sul piano, pur in carenza di adeguate motivazioni. 	<ul style="list-style-type: none"> - Massima trasparenza degli atti, anche istruttori, al fine di rendere evidenti e conoscibili le scelte operate. - Rafforzamento delle misure di controllo attraverso il monitoraggio interno, anche a campione, dei tempi procedurali e dei contenuti degli atti.
<i>d) Varianti specifiche al piano</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Significativo aumento delle potestà edificatorie o del valore d'uso degli immobili interessati. - Scelta o maggior utilizzo del suolo finalizzati a procurare un indebito vantaggio ai destinatari del provvedimento. 	<ul style="list-style-type: none"> - Ampia diffusione degli obbiettivi della variante di piano e degli obbiettivi di sviluppo territoriale che con essa si intendono perseguire, prevedendo forme di partecipazione dei cittadini. - Divulgazione, massima trasparenza e

	<ul style="list-style-type: none"> - Possibile disparità di trattamento tra diversi operatori. - Sottostima del maggior valore generato dalla variante. 	<p>conoscibilità degli atti relativi alla variante di piano allo scopo di rendere evidenti e conoscibili le scelte operate e le effettive esigenze a tutta la cittadinanza ed alle associazioni ed organizzazioni locali.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Attenta verifica del rispetto degli obblighi di pubblicazione di cui al D.Lgs. n. 33/2013 da parte del responsabile del procedimento. - Motivazione puntuale e dettagliata delle decisioni sia di accoglimento che di rigetto delle osservazioni alla variante di piano adottata.
--	---	--

(*) Si ritiene opportuno rilevare che soprattutto a livello regionale è stata avvertita la necessità di introdurre nuovi elementi di partecipazione dei cittadini alla formazione degli atti di governo del territorio.

A questo proposito si può citare la nuova legge urbanistica della Regione Toscana n.65/2014 che fin dalla fase di avvio del procedimento di formazione dei piani, programmi e varianti da parte di Comuni, Province, Città Metropolitane, Unioni e Regione, impone sia l'elaborazione di un programma di partecipazione della cittadinanza alla formazione dell'atto di governo del territorio, sia l'individuazione di un Garante dell'informazione e della partecipazione responsabile dell'attuazione del programma.

Il Garante ha potere di assumere ogni iniziativa necessaria, nelle diverse fasi procedurali di formazione degli atti di governo del territorio, all'attuazione del programma e per assicurare l'informazione e la partecipazione dei cittadini e di tutti i soggetti interessati.

Il Garante redige un rapporto analitico sull'attività svolta da sottoporre all'approvazione degli organi competenti dell'amministrazione di appartenenza e da trasmettere al Garante regionale dell'informazione e partecipazione.

SCHEDA 2

Processi di pianificazione attuativa (Piani Attuativi)

Nella materia dell'urbanistica e dell'edilizia i cosiddetti “strumenti d'attuazione” si riferiscono al PRG che rappresenta lo strumento principale di pianificazione del territorio dei Comuni. Non esiste una tipologia omogenea di strumenti pianificatori attuativi, bensì una pluralità di strumenti urbanistici di dettaglio, non ascrivibili ad uno schema unitario. A titolo indicativo si può dire che i principali strumenti attuativi tradizionali sono: i piani particolareggiati (di iniziativa privata o pubblica), i piani di lottizzazione, i piani per l'edilizia economica e popolare, i piani delle aree da destinare agli insediamenti produttivi, i piani di recupero (di iniziativa privata o pubblica). In definitiva si tratta di elaborati che precisano gli interventi sul territorio e ne organizzano l'attuazione traducendo dettagliatamente le previsioni e le prescrizioni dettate per grandi linee dal PRG.

Ai piani attuativi tradizionali si sono aggiunti negli anni 90 i “programmi complessi” che sono strumenti non più volti a governare la crescita quantitativa del territorio, ma a promuoverne la trasformazione qualitativa. A differenza dei piani attuativi tradizionali non decidono tutto, bensì solo la realizzazione di alcuni determinati interventi per i quali sono definiti soggetti attuatori, le risorse economiche, i progetti preliminari ed i tempi di attuazione. I Primi programmi complessi sono stati introdotti dalla legge n. 179/1992 e da novelle successive; si tratta dei Programmi Integrati - Print, dei Programmi di Riqualificazione urbana - PRIU, Programmi di Recupero Urbano - PRU, i contratti di Quartiere - CdQ, I Programmi di Riqualificazione Urbana e di sviluppo sostenibile del territorio - PRUSST. Si tratta di programmi che presentano comunque il dettaglio urbanistico proprio dei piani attuativi.

Anche in questo tipo di pianificazione di terzo livello, l'ANAC ha individuato possibili eventi corruttivi ed indicato possibili misure di prevenzione e contrasto.

	Possibili eventi rischiosi	Possibili misure
<p><i>a) Piani attuativi d'iniziativa privata</i></p> <p>Si tratta di piani particolarmente esposti al rischio di indebite pressioni di interessi particolaristici in quanto il promotore è il privato con il quale viene stipulata una</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Mancata coerenza con il piano generale (e con la legge), che si traduce in uso improprio del suolo e delle risorse naturali. - Verifica da parte delle strutture comunali del rispetto degli indici e parametri edificatori e degli standard urbanistici stabiliti dal piano 	<ul style="list-style-type: none"> - Definire gli obiettivi generali in relazione alle proposte del soggetto attuatore con incontri preliminari tra gli uffici tecnici e gli organi politici dell'amministrazione. - Predisporre e pubblicare linee guida interne sulle procedure da seguire e su specifiche forme

<p>convenzione per la realizzazione di opere di urbanizzazione e per la cessione di aree.</p>	<p>generale.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Verifica 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. - I medesimi rischi già esaminati per le fasi di pubblicazione, decisione delle osservazioni ed approvazione del PRG. 	<p>di trasparenza e rendicontazione.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Costituire gruppi di lavoro interdisciplinare con personale dell'ente appartenente a uffici diversi, i cui componenti siano chiamati a rendere una dichiarazione sull'assenza di conflitti di interesse. - Verbalizzare su apposito registro gli incontri con i soggetti promotori ed attuatori. - Richiedere ai promotori la presentazione di un programma economico finanziario relativo sia alle trasformazioni edilizie che alle opere di urbanizzazione da realizzare che possa consentire la verifica della fattibilità dell'intervento e l'adeguatezza degli oneri economici. - Acquisire informazioni dirette ad accertare il livello di affidabilità dei privati promotori. - Le stesse possibili misure di prevenzione già esaminate per le fasi di pubblicazione, decisione sulle osservazioni ed approvazione del PRG.
<p><i>b) Piani attuativi di iniziativa pubblica</i></p> <p>Si tratta di piani che, pur presentando caratteristiche</p>		

<p>comuni con i piani descritti al precedente punto a), sono tuttavia caratterizzati da una minore pressione o condizionamento da parte dei privati.</p> <p>Particolare attenzione deve essere prestata ai piani in variante, qualora risultino in riduzione delle aree assoggettate a vincoli ablatori.</p>		
<p><i>c) Convenzione urbanistica</i></p> <p>Lo schema di convenzione riveste particolare rilievo fra gli atti che vengono predisposti nel corso del processo di pianificazione attuativa.</p> <p>Le convenzioni urbanistiche costituiscono infatti strumenti di collaborazione tra pubblica amministrazione e privati nell'attività di pianificazione del territorio per regolare il contemperamento dei rispettivi interessi. Il loro scopo consiste nel disciplinare l'attività urbanistica ed edilizia da attuarsi mediante i mezzi e le risorse dei privati al fine di garantire il rispetto delle prescrizioni degli strumenti urbanistici generali.</p> <p>Nelle convenzioni urbanistiche</p>		

<p>assumono particolare rilievo gli impegni assunti dal privato per la realizzazione delle opere di urbanizzazione connesse all'intervento.</p> <p>All'interno di tale fattispecie l'ANAC ha preso in esame i rischi corruttivi riferiti ai seguenti processi: calcolo degli oneri; individuazione delle opere di urbanizzazione; cessione delle aree necessarie per opere di urbanizzazione primaria e secondaria; monetizzazione delle aree a standard.</p>		
<p><i>c. 1) Calcolo degli oneri</i></p> <p>L'incidenza degli oneri di urbanizzazione primaria e secondaria è stabilita con deliberazione del consiglio comunale.</p> <p>Il calcolo è effettuato in base a tabelle parametriche definite dalla regione di appartenenza, per classi di comuni in relazione a criteri omogenei</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Commisurazione non corretta, non aggiornata e non adeguata degli oneri dovuti rispetto all'intervento edilizio da realizzare, per favorire eventuali soggetti interessati - Erronea applicazione dei sistemi di calcolo - Errori ed omissioni nella valutazione dell'incidenza urbanistica dell'intervento e/o delle opere di urbanizzazione che lo stesso comporta. 	<ul style="list-style-type: none"> - Formale attestazione del responsabile dell'ufficio comunale competente, da allegare alla convenzione, circa l'aggiornamento delle tabelle parametriche e che la determinazione degli oneri è stata effettuata sui valori in vigore. - Pubblicazione delle tabelle parametriche per la determinazione degli oneri a cura della regione e del comune, - Calcolo degli oneri dovuti effettuato da personale diverso da quello che cura l'istruttoria tecnica del piano attuativo e della convenzione.

<p><i>c.2) Individuazione delle opere di urbanizzazione</i></p> <p>La corretta individuazione delle opere di urbanizzazione necessarie e dei relativi costi appare di estrema importanza, in quanto la sottostima/sovrastima delle stesse può comportare un danno patrimoniale per l'ente.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - L'individuazione di un'opera come prioritaria, a beneficio esclusivo o prevalente dell'operatore privato. - Indicazione di costi di realizzazione superiori a quelli che l'amministrazione sosterebbe con l'esecuzione diretta. 	<ul style="list-style-type: none"> - Parere del responsabile della programmazione delle opere pubbliche circa l'assenza di altri interventi prioritari realizzabili a scomputo, rispetto a quelli proposti dall'operatore privato. - Formalizzazione di una specifica motivazione in merito alla necessità di far realizzare direttamente al privato costruttore le opere di urbanizzazione secondaria. - Calcolo del valore delle opere da scomputare utilizzando i prezziari regionali o dell'ente e tenendo conto dei prezzi che l'amministrazione ottiene solitamente in esito a procedure di appalto per la realizzazione di opere analoghe. - Redazione del progetto di fattibilità tecnica ed economica delle opere di urbanizzazione, previsto dall'art. 1, c. 2, lett. e) del D.Lgs. n. 50/2016, da porre a base di gara, per tutte le opere per cui è ammesso lo scomputo - Istruttoria sul progetto di fattibilità effettuata da personale con specifiche competenze in relazione alla natura delle opere ed appartenente ad altri servizi dell'ente o di altri enti. - Acquisizione di garanzie analoghe a quelle

		richieste in caso di appalto di opere pubbliche, con possibilità di adeguamento ed indicizzazione dei costi.
<p>c.3) <i>Cessione delle aree necessarie per opere di urbanizzazione primaria e secondaria</i></p> <p>Nel contenuto tipico della convenzione urbanistica si annovera anche la cessione gratuita delle aree necessarie per le opere di urbanizzazione primaria e secondaria la cui estensione è determinata da leggi e deliberazioni che prescrivono superfici minime inderogabili in relazione all'urbanizzazione primaria e variabili per le aree destinate all'urbanizzazione secondaria.</p> <p>La cessione gratuita delle aree per standard è determinata con riferimento al progetto urbano delineato nel piano, in coerenza con le soluzioni progettuali contenute negli strumenti urbanistici esecutivi.</p>	<p>- Errata determinazione della quantità di aree da cedere da parte del privato (inferiore a quella dovuta ai sensi della legge o degli strumenti urbanistici sovraordinati).</p> <p>- Individuazione di aree da cedere di minor pregio o di poco interesse per la collettività.</p> <p>- Acquisizione di aree gravate da oneri di bonifica anche rilevanti.</p>	<p>- Individuazione, da parte dell'amministrazione comunale, di un responsabile dell'acquisizione delle aree, che curi la corretta quantificazione e individuazione delle aree.</p> <p>- Eventuale acquisizione di un piano di caratterizzazione che individui tutte le caratteristiche delle aree determinando lo stato di contaminazione delle matrici ambientali, allo scopo di quantificare gli oneri e le garanzie per i successivi interventi di bonifica e ripristino ambientale.</p> <p>- Monitoraggio da parte dell'amministrazione comunale su tempi e adempimenti connessi alla acquisizione gratuita delle aree.</p>
<p>c.4) <i>Monetizzazione delle aree a standard</i></p> <p>La monetizzazione delle aree a</p>	<p>- Ampia discrezionalità tecnica degli uffici comunali competenti cui appartiene la valutazione.</p>	<p>- Adozione di criteri generali per la individuazione dei casi specifici in cui procedere alla monetizzazione.</p>

standard consiste nel versamento al Comune di un importo alternativo alla cessione diretta delle aree stesse; questo avviene ogni qual volta tale cessione non sia disposta perché ritenuta inopportuna o impossibile per la estensione delle aree o per la loro conformazione o localizzazione.	<ul style="list-style-type: none"> - Minori entrate per le finanze comunali. - Elusione dei corretti rapporti tra spazi destinati agli insediamenti residenziali o produttivi e spazi a destinazione pubblica. 	<ul style="list-style-type: none"> - Adozione di criteri generali per la definizione dei valori da attribuire alle aree, da aggiornare annualmente. - Verifiche, attraverso un organismo collegiale composto da soggetti che non hanno curato l'istruttoria, per le monetizzazioni di importo significativo. - Pagamento delle monetizzazioni contestuale alla stipula della convenzione e, in caso di rateizzazione, prevedere in convenzione idonee garanzie.
d) <i>Approvazione del piano attuativo</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Scarsa trasparenza e conoscibilità dei contenuti del piano. - Mancata o non adeguata valutazione delle osservazioni pervenute, dovuta a indebiti condizionamenti dei privati interessati. - Inadeguato esercizio della funzione di verifica dell'ente sovraordinato. 	<ul style="list-style-type: none"> - Si rinvia alle misure preventive esaminate con riferimento al Piano Regolatore Generale.
e) <i>Esecuzione delle opere di urbanizzazione</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Rischi analoghi a quelli previsti per l'esecuzione di lavori pubblici. - Mancato esercizio dei propri compiti di vigilanza da parte dell'amministrazione comunale al fine di evitare la realizzazione di opere qualitativamente 	<ul style="list-style-type: none"> - Costituzione di un'apposita struttura interna all'ente che verifichi puntualmente la correttezza dell'esecuzione delle opere previste in convenzione, ivi compreso l'accertamento della qualificazione delle imprese utilizzate (cfr. D.Lgs. n. 50/2016, artt. 1, c. 2, lett. e) e 36, c. 3 e 4).

	<p>di minor pregio rispetto a quanto dedotto in obbligazione.</p> <p>- Mancato rispetto delle norme sulla scelta del soggetto che deve realizzare le opere.</p>	<p>- Comunicazione, a carico del soggetto attuatore, delle imprese utilizzate per la realizzazione delle opere.</p> <p>- Verifica, secondo tempi programmati, del cronoprogramma e dello stato di avanzamento dei lavori.</p> <p>- Prevedere in convenzione che la nomina del collaudatore sia effettuata dal comune, con oneri a carico del privato attuatore.</p> <p>- Prevedere in convenzione apposite misure sanzionatorie, in caso di ritardata o mancata esecuzione delle opere dedotte in obbligazione.</p>
--	---	---

SCHEDA 3

Permessi di costruire convenzionati

Si tratta di un istituto introdotto dal D.L. n. 133/2014, alternativo agli strumenti urbanistici attuativi, che può essere impiegato qualora le esigenze di urbanizzazione possano essere soddisfatte con una modalità semplificata.

Alla base del permesso di costruire vi è una convenzione tra Comune e soggetto attuatore nella quale sono stabilite le caratteristiche dell'intervento e soprattutto la quantità, la qualità e la gestione delle opere di urbanizzazione collegate alle volumetrie da edificare o riqualificare.

	Possibili eventi rischiosi	Possibili misure
	- Gli eventi rischiosi sono analoghi a quelli indicati per la convenzione urbanistica conseguente agli atti di pianificazione attuativa di cui al precedente punto c) della Scheda 2.	- Per le misure di prevenzione si fa riferimento a quelle indicate per la convenzione urbanistica conseguente agli atti di pianificazione attuativa di cui al precedente punto c) della Scheda 2.

SCHEDA 4

Il processo attinente al rilascio o al controllo dei titoli edilizi abilitativi

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

Il processo che presiede al rilascio dei titoli abilitativi edilizi o al controllo di quelli presentati dai privati è caratterizzato da una elevata specializzazione delle strutture competenti e complessità della normativa da applicare.

Le funzioni edilizie sono svolte infatti da un ufficio speciale, oggi denominato Sportello unico per l'edilizia (SUE) - e Sportello unico per le attività produttive (SUAP).

Si evidenzia che il procedimento per il rilascio del permesso di costruire e la verifica delle istanze presentate dai privati in relazione a SCIA (Segnalazione certificata di inizio di attività), CIL (Comunicazione inizio lavori) e CILA (Comunicazione inizio lavori asseverata) 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.

Ogni intervento edilizio presenta elementi di specificità e peculiarità che richiedono una complessa ricostruzione della disciplina del caso concreto, con un processo decisionale che può quindi essere oggetto di condizionamenti, parziali interpretazioni e applicazioni normative.

A differenza dei processi di pianificazione urbanistica, in questa area non sono previste adeguate forme di pubblicità del processo decisionale, bensì solo la possibilità per i soggetti interessati di prendere conoscenza dei titoli abilitativi presentati o rilasciati, a conclusione del procedimento abilitativo.

In tutti i casi, sia che si tratti di un permesso a costruire, sia che si richieda il rilascio di un titolo abilitativo è comunque necessaria una attività istruttoria da parte dell'amministrazione comunale che porti all'accertamento della sussistenza dei requisiti e presupposti previsti dalla legge per l'intervento ipotizzato.

L'ANAC ha preso in esame le fasi di questo processo evidenziando i possibili eventi esposti al rischio corruttivo, evidenziando anche possibili misure di prevenzione e contrasto.

	Possibili eventi rischiosi	Possibili misure
--	----------------------------	------------------

<p><i>a) Assegnazione delle pratiche per l'istruttoria</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> - Assegnazione delle pratiche a tecnici interni in rapporto di contiguità con professionisti o aventi titolo al fine di orientare le decisioni edilizie. - Esercizio di attività professionali esterne svolte da dipendenti degli uffici preposti all'istruttoria, in collaborazione con professionisti del territorio di competenza. 	<ul style="list-style-type: none"> - Divieto di svolgere attività esterne, se non al di fuori dell'ambito territoriale di competenza - Informatizzazione delle procedure di protocollazione e assegnazione automatica delle pratiche ai diversi responsabili del procedimento. - Specifiche attività di controllo da parte dei competenti nuclei ispettivi. - Obbligo di dichiarare, da parte dei dipendenti pubblici, ogni situazione di potenziale conflitto di interessi. - Percorsi di formazione professionale che approfondiscano le competenze dei funzionari e rafforzino la loro capacità di autonome e specifiche valutazioni circa la disciplina da applicare nel caso concreto.
<p><i>b) Richiesta di integrazioni documentali</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> - Chiarimenti istruttori e richieste di integrazioni documentali quali occasioni per ottenere vantaggi indebiti. - Mancata conclusione dell'attività istruttoria entro i tempi massimi stabiliti dalla legge. 	<ul style="list-style-type: none"> - Misure organizzative atte a garantire un adeguato numero di risorse umane impegnate in questa attività. - Controllo a campione delle richieste e monitoraggio delle eccessive frequenze di tali comportamenti. - Monitoraggio delle cause del ritardo nella conclusione formale dell'istruttoria e verifica di quelle pratiche che, in astratto, non presentano

		oggettiva complessità.
c) <i>Calcolo del contributo di costruzione</i>	<ul style="list-style-type: none"> - L'errato calcolo del contributo di costruzione da corrispondere. - Il riconoscimento di una rateizzazione al di fuori dei casi previsti dal regolamento comunale o comunque con modalità più favorevoli. - La mancata applicazione delle sanzioni per il ritardo nei versamenti. 	<ul style="list-style-type: none"> - La chiarezza dei meccanismi di calcolo del contributo, della rateizzazione e della sanzione. - Adozione di procedure telematiche che favoriscano una gestione automatizzata del processo. - Assegnare tali mansioni a personale diverso da coloro che hanno curato l'istruttoria tecnica della pratica edilizia. - Impostazione di report di verifica che evidenzino scostamenti delle somme quantificate, a parità di dimensioni dell'opera, o anomalie nello scadenziario.
d) <i>Controllo dei titoli rilasciati</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Omissioni o ritardi nel controllo, anche a campione, dei titoli abilitativi rilasciati. - Carenze nella definizione dei criteri per la selezione del campione delle pratiche soggette a controllo. 	<ul style="list-style-type: none"> - Puntuale regolamentazione dei casi e delle modalità di individuazione degli interventi da assoggettare a verifica utilizzando anche sistemi telematici ed elettronici. - Controlli su tutte le pratiche edilizie che abbiano interessato un determinato ambito urbanistico di particolare rilevanza o una determinata area soggetta a vincoli, allo scopo di verificare la omogeneità di applicazione della normativa.
e) <i>Vigilanza</i> L'attività è connotata da	<ul style="list-style-type: none"> - Omissione o parziale esercizio della verifica dell'attività edilizia in corso nel territorio di competenza. 	<ul style="list-style-type: none"> - Predisposizione di accurati sistemi di valutazione della performance individuale e organizzativa delle strutture preposte alla vigilanza, prevedendo obiettivi ed indicatori di

<p>un'ampia discrezionalità tecnica volta all'individuazione degli illeciti edilizi, all'esercizio del potere sanzionatorio, repressivo e ripristinatorio, ma anche alla sanatoria degli abusi edilizi attraverso il procedimento di accertamento di conformità.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Applicazione della sanzione pecuniaria, in luogo dell'ordine di ripristino che presuppone di procedere alla demolizione dell'intervento abusivo. - Processi di vigilanza e controllo delle attività edilizie 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. 	<p>attività che consentano di monitorare l'esercizio di tali compiti.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Assegnare le funzioni di vigilanza a soggetti diversi da quelli che hanno l'esercizio delle funzioni istruttorie delle pratiche edilizie. - Istituzione di organismi collegiali composti da tecnici esterni agli uffici che esercitano la vigilanza, per l'esercizio di attività di accertamento complesse e per la valutazione dell'impossibilità della restituzione in pristino. - Definizione analitica dei criteri e modalità di calcolo delle sanzioni amministrative pecuniarie e delle somme da corrispondere a titolo di oblazione, in caso di sanatoria. - Verifiche, anche a campione, del calcolo delle sanzioni, con riferimento a tutte le fasce di importo. - Istituzione di un registro degli abusi accertati, che consenta la tracciabilità di tutte le fasi del procedimento, compreso l'eventuale processo di sanatoria (**) - Pubblicazione sul sito del comune di tutti gli interventi oggetto di ordine di demolizione o ripristino e dello stato di attuazione degli stessi
--	--	--

		<p>(**)</p> <p>- Monitoraggio dei tempi del procedimento sanzionatorio, comprensivo delle attività esecutive dei provvedimenti finali.</p>
--	--	--

(**) Preme rilevare che l'art. 31, c. 7 della legge n. 380/2001 già prevede, per la verità, non solo la tracciabilità ma anche un controllo di tipo sostitutivo, quando afferma che il Segretario comunale redige e pubblica mensilmente, mediante affissione all'albo comunale, i dati relativi agli immobili ed alle opere realizzati abusivamente, oggetto dei rapporti degli agenti di polizia giudiziaria (art. 27, c. 4) e delle relative ordinanze di sospensione e trasmette i dati anzidetti all'autorità giudiziaria competente, alla Giunta Regionale e tramite la Prefettura al Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti. Tali comunicazioni sono propedeutiche all'esercizio dei poteri sostitutivi da parte degli enti citati, nelle ipotesi nelle quali i Comuni non adottino, nei termini di legge, i provvedimenti sanzionatori di competenza.