N° 7 di Reg. **COPIA**

Prot. n.ro 632

COMUNE DI FOZA

PROVINCIA DI VICENZA

VERBALE DI DELIBERAZIONE DELLA

GIUNTA COMUNALE

L' anno **duemiladiciassette** il giorno **quattordici** del mese di **febbraio** alle ore **08:30** nella residenza comunale.

Convocata dal Sindaco, si è riunita la Giunta Comunale con l'intervento dei Signori:

		Presente/Assente
ORO MARIO	**SINDACO**	**P**
CAPPELLARI SERENA	**VICESINDACO**	**P**
BIASIA SERGIO	**ASSESSORE**	**A**

con l'assistenza del SEGRETARIO COMUNALE, **SCHIAVONE dott. GIUSEPPE GIANPIERO;**

Il Sindaco, riconosciuta legale l'adunanza in conformità alle norme attualmente in vigore, invita i membri della Giunta a prendere in esame il seguente

OGGETTO:

ANNO 2017. AGGIORNAMENTO PTPC DI CUI ALLA LEGGE 6 NOVEMBRE 2012, N. 190

OGGETTO:	**ANNO 2017. AGGIORNAMENTO PTPC DI CUI ALLA LEGGE 6 NOVEMBRE 2012, N. 190**

Propone il Sindaco, relazionando quanto segue.

PREMESSO che:

- l'art. 1 comma 8 della Legge 6-11-2012 n. 190 "Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione" prevede che l'organo di indirizzo politico, su proposta del responsabile della prevenzione, entro il 31 gennaio di ogni anno, adotti il piano triennale di prevenzione della corruzione, curandone la trasmissione al Dipartimento della funzione pubblica;

- l'art. 1 del Decreto legge 18.10.2012 , n. 179 convertito, con modificazioni, dall'*art. 1, comma 1, L. 17 dicembre 2012, n. 221*, in sede di prima applicazione, aveva differito il termine del 31 gennaio al 31 marzo 2013;

-con deliberazione n. 12 /2014 del 22.01.2014 l'Anac ha fatto presente di considerare competente alla adozione del piano triennale della prevenzione della corruzione la Giunta Comunale;

RICORDATO che il vigente piano comunale di prevenzione ex Legge n. 190/2012 PTCP è stato approvato con deliberazione di Consiglio Comunale n. 12 del 05.04.2013 ed è stato aggiornato:
- nel 2014 con deliberazione di Consiglio Comunale n. 2 del 27.01.2014 con l'inserimento del codice di comportamento;
- nel 2015 con deliberazione di Giunta Comunale n. 3 del 26.01.2015 con inserimento anche del PTTI Programma triennale per la trasparenza e l'integrità
- nel 2016 con deliberazione di Giunta Comunale n. 7 del 23.01.2016 riprendendo le indicazioni della determinazione dell'ANAC n. 12 del 28 ottobre 2015 mediante:

- introduzione all'art. 1 del PTPC della analisi del contesto interno ed esterno
- b) la integrazione dell'articolo 2 del PTPC con l'inserimento delle nuove aree di rischio previste dalla determinazione Anac n. 12/2015
- l'introduzione di un articolo 2 bis al PTPC con la valutazione del rischio per le aree di cui all'art. 2 del PTCP

CONSIDERATO che con deliberazione n. 831 del 3 agosto 2016 l'Autorità Nazionale Anticorruzione ha approvato in via definitiva il Piano Nazionale Anticorruzione 2016 che, in piena aderenza agli obiettivi fissati dalla Legge n. 190/2012 ha il compito di promuovere, presso le amministrazioni pubbliche l'adozione di misure di prevenzione della corruzione:

Misure di prevenzione oggettive che mirano, attraverso soluzioni organizzative, a ridurre ogni spazio possibile all'azione di interessi particolari volti all'improprio condizionamento delle decisioni pubbliche.

Misure di prevenzione soggettive che mirano a garantire la posizione di imparzialità del funzionario pubblico che partecipa, nei diversi modi previsti dall'ordinamento (adozione di atti di indirizzo, adozione di atti di gestione, compimento di attività istruttorie a favore degli uni e degli altri), ad una decisione amministrativa.

PRESO ATTO che l'individuazione di tali misure spetta alle singole amministrazioni, perché solo esse sono in grado di conoscere la propria condizione organizzativa, la situazione dei propri funzionari, il contesto esterno nel quale si trovano ad operare.

CONSIDERATO che oltre ai contenuti evidenziati nel PNA 2013 e nella determinazione 12/2015, il D.Lgs. 97/2016, sulla trasparenza nella P.A. ha fornito ulteriori indicazioni sul contenuto del PTPC.

CONSIDERATO altresì che 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 (la Giunta Comunale) e che altro contenuto indefettibile del PTPC riguarda la definizione delle misure organizzative per l'attuazione effettiva degli obblighi di trasparenza.

DATO ATTO che con lettera in data 23.01.2017 prot. n. 306 indirizzata ai Responsabili del Servizio e per conoscenza al Sindaco ed ai componenti la Giunta Comunale, si è data comunicazione dell'avvio del procedimento per l'aggiornamento annuale del piano triennale di prevenzione di cui alla L. 190/2012 rappresentando l'opportunità di presentare spunti e proposte da utilizzarsi per l'aggiornamento del piano stesso;

CONSIDERATO che alla data odierna non sono prevenute richieste di integrazioni al piano approvato , per cui l'aggiornamento 2017- 2019 proposto dal RPC riprende le indicazioni della determinazione dell'A.N.A.C. n. 831 del 3 agosto 2016 proponendosi:

1) la identificazione del rischio sulla base delle valutazioni del contesto esterno ed interno;

2) la mappatura dei principali processi operativi a rischio dell'ente;

3) la individuazione delle misure oggettive;

4) la individuazione delle misure soggettive;

5) la determinazione degli obiettivi strategici;

6) la determinazione dell'obiettivo Trasparenza;

7) il recepimento integrale all'interno della deliberazione n. 831 in data 3 agosto 2016 dell'Autorità Nazionale Anticorruzione per la parte relatva al Governo del Territorio (pagg. 65-78)

CONSIDERATO, inoltre, che in data 8 giugno 2016 è stato pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 132 il Decreto Legislativo 25 maggio 2016 , n. 97 “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 denominato Freedom of Information Act –FOIA

PRESO ATTO che il nuovo decreto ha potenziato sensibilmente l’istituto dell’accesso civico stabilendo che chiunque, gratuitamente e senza motivazione alcuna, ha diritto di accedere a tutti i dati e i documenti delle pubbliche amministrazioni. L’istituto assicura ad ogni cittadino il libero
accesso ad ogni documento della PA, fatti salvi i limiti fissati dalla norma

VISTO gli artt. 3 e 5 del D.Lgs. n. 33/2013 in base al quale tutti i documenti, le informazioni e i dati oggetto di accesso civico, ivi compresi quelli oggetto di pubblicazione obbligatoria ai sensi della normativa vigente sono pubblici e chiunque ha diritto di conoscerli, di fruirne gratuitamente, e di utilizzarli e riutilizzarli e che ” l'obbligo previsto dalla normativa vigente in capo alle pubbliche amministrazioni di pubblicare documenti, informazioni o dati comporta il diritto di chiunque di richiedere i medesimi, nei casi in cui sia stata omessa la loro pubblicazione

DATO ATTO che tra le modifiche più importanti del d.lgs. 33/2013 si registra quella della piena integrazione del
Programma triennale della trasparenza e dell’integrità nel Piano triennale di prevenzione della corruzione, ora anche della trasparenza (PTPCT) come già indicato nella delibera n. 831/2016dell’Autorità sul PNA 2016

VISTO anche l’art. 10 del decreto legislativo n. 33/2013 in base al quale ogni amministrazione indica, in un'apposita sezione del Piano triennale per la prevenzione della corruzione, i responsabili della trasmissione e della pubblicazione dei documenti, delle informazioni e dei dati ai sensi del presente decreto

VISTA la deliberazione dell’ANAC n. 1310 del 28 dicembre 2016 con la quale sono state fornite le «Prime linee guida recanti indicazioni sull’attuazione degli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni contenute nel d.lgs. 33/2013 come modificato dal d.lgs. 97/2016»

PRESO ATTO che gli obblighi introdotti o modificati dal d.lgs. 97/2016, ad eccezione di quelli previsti dall’art. 14 (oggetto di specifiche Linee guida), i dati e le informazioni da pubblicare si riferiscono al periodo successivo al 23 giugno 2016, data di entrata in vigore del d.lgs. 97/2016

VISTO l’allegato 1 alla citata deliberazione ANAC n. 1310/2016 che costituisce la mappa ricognitiva degli obblighi di pubblicazione previsti per le pubbliche amministrazioni dal d.lgs. 33/2013,

CONSIDERATO che, in sede di aggiornamento annuale del PTCP, occorre altresì aggiungere al PTCP medesimo l’istituto dell’Accesso civico previsto dal D.Lgs. n. 33/2016 e l’indicazione degli Uffici chiamati a inserire in Amministrazione Trasparente i documenti

richiamati dall'allegato A del citato D.Lgs. n. 33/2013;

RITENUTO, dunque, di dover procedere ad integrare il vigente Piano triennale per la prevenzione della corruzione PTCP aggiungendo il seguente art. 5 bis (Accesso civico) al fine di consentire agli Uffici depositari dei documenti oggetto di accesso civico di provvedere ai necessari adempimenti:

Art. 5 bis

(Accesso civico):

1. *Nel sito informatico di questo Comune vanno pubblicate tutte le informazioni previste dal Decreto Legislativo 14 marzo 2013 , n. 33 e che le modalità di pubblicazione devono rispettare la struttura indicata nell'allegato al citato D.Lgs. n.33/2013.*
2. *Il Responsabile dell'Ufficio Segreteria è incaricato per la organizzazione del sito web istituzionale sulla base delle linee guida di cui all'allegato al citato D.Lgs. 33/2013 e per l'inserimento delle informazioni di competenze di ciascun Ufficio o Responsabile del Servizio.*
3. *Hanno il compito inserire in Amministrazione Trasparente le informazioni ed i provvedimenti di propria competenza la cui pubblicazione è prevista dal D.Lgs. 33/2013 e che potrebbero essere oggetto di accesso civico ai sensi dell'art. 5 del citato decreto legislativo n. 33/2013 i responsabili del servizio individuati nella mappa ricognitiva degli obblighi di pubblicazione previsti per le pubbliche amministrazioni dal d.lgs. 33/2013, approvata con deliberazione di Giunta Comunale* ***ed allegata alla presente PTCP****.*
4. *L'inadempimento degli obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa vigente e il rifiuto, il differimento e la limitazione dell'accesso civico, al di fuori delle ipotesi previste dall'articolo 5-bis del D.lgs . n 33.2013 costituiscono elemento di valutazione della responsabilità dirigenziale, eventuale causa di responsabilità per danno all'immagine dell'amministrazione e sono comunque valutati ai fini della corresponsione della retribuzione di risultato e del trattamento accessorio collegato alla performance individuale dei responsabili.*
5. *Il responsabile non risponde dell'inadempimento degli obblighi di cui al comma precedente se prova che tale inadempimento è dipeso da causa a lui non imputabile.*

- Vista la legge 6 novembre 2012 , n. 190;
- Visto l'art. 1 del decreto legge 18.10.2012 , n. 179 convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, L. 17 dicembre 2012, n. 221.
- Visto l'art. 42 del D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267 e successive modificazioni ed integrazioni;

P R O P O N E

1) **di far proprie le premesse e di adottare, ai sensi e per gli effetti dell'art. 1 comma 8 della legge 6 novembre 2012 , n. 190 l'aggiornamento 2017 del vigente Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione (PTPC) e del Programma triennale per la trasparenza e l'integrità (PTTI) come di seguito riportato :**

-I) **integrando l'art. 2 bis del PTCP con la identificazione del rischio :**

Identificazione del rischio
Le caratteristiche del contesto esterno e del contesto interno ed in particolare la cultura del lavoro a tutti i livelli impediscono o almeno dovrebbero impedire che fenomeni di corruzione attecchiscano all'interno dell'Ente locale . Quindi il rischio di comportamenti corruttivi è basso mentre resta il rischio connesso a comportamenti di maladministration che potrebbero non essere riconosciuti come tali dal funzionario dell'ente locale (che ripete il suo ruolo unicamente da rapporto fiduciario) e anzi determinate situazioni di maladministration potrebbero essere non avvertita come procedure illecite

-II) **approvando la** mappatura dei principali *processi operativi a rischio* dell'ente come di seguito riportato e **indicando quindi in grassetto *la* scheda di analisi del rischio per singole attività riferibili a ciascun *sotto-processo* ritenuto potenzialmente esposto a fenomeni di corruzione.**

Servizi demografici, stato civile servizi elettorali,leva

sotto-processi operativi

pratiche anagrafiche **(22) -** documenti di identità **(23) -** certificazioni anagrafiche **(22)** consultazioni elettorali **(42)**

Servizi sociali

sotto-processi operativi

servizi sociali - servizi assistenziali e socio-sanitari per anziani (25)- servizi per minori e famiglie (24)- servizi per disabili(26)- servizi per adulti in difficoltà (27) - integrazione di cittadini stranieri (28) alloggi popolari (43)

Servizi educativi

sotto-processi operativi

asili nido (4, 5)-- diritto allo studio (44)- sostegno scolastico (44) dopo scuola (4, 5, 44)

Servizi cimiteriali

sotto-processi operativi

concessioni demaniali per cappelle di famiglia (33) inumazioni, tumulazioni (32) esumazioni, estumulazioni (32) manutenzione dei cimiteri (4, 5) pulizia dei cimiteri (4,5) servizi di custodia dei cimiteri (**4,5)**

Servizi culturali e sportivi

sotto-processi operativi

organizzazione eventi(34) - patrocini 35 - gestione biblioteche 4 - gestione impianti sportivi 4- associazioni culturali 8, 39 - associazioni sportive 8, 39

Turismo

sotto-processi operativi

promozione del territorio (4, 5)- rapporti con le associazioni di esercenti (8)

Mobilità e viabilità

sotto-processi operativi

manutenzione strade (4, 5)- circolazione e sosta dei veicoli (19)- segnaletica orizzontale e verticale (4, 5)- trasporto pubblico locale (4, 5, 47) vigilanza sulla circolazione e la sosta (45)- rimozione della neve (4, 5) - pulizia delle strade (4, 5) - servizi di pubblica illuminazione (4, 5, 47)

Territorio e ambiente

sotto-processi operativi

raccolta, recupero e smaltimento rifiuti 4, 29, 47 - isole ecologiche (4, 29, 47) -manutenzione delle aree verdi (4, 47) - pulizia strade e aree pubbliche (4, 47) -inquinamento da attività produttive - cave (48)

Sviluppo urbanistico del territorio

sotto-processi operativi

pianificazione urbanistica generale (9) - pianificazione urbanistica attuativa (10)- edilizia privata (6, 7, 21) edilizia pubblica (4) - realizzazione di opere pubbliche (4, 5)- manutenzione di opere pubbliche (4, 5)

Servizi di polizia

sotto-processi operativi

protezione civile (8) - sicurezza e ordine pubblico (20) - vigilanza sulla circolazione e la sosta (45)- - verifica della attività edilizie (17)- gestione dei verbali delle sanzioni comminate (12)

Attività produttive

sotto-processi operativi

agricoltura (8,) - industria (8) - artigianato (8)- commercio (8)-gestione dei verbali delle sanzioni comminate (12)

Società a partecipazione pubblica

sotto-processi operativi

gestione servizi strumentali (39, 47)- gestione servizi pubblici locali (47)

Servizi economico - finanziari

sotto-processi operativi

gestione delle entrate (13)- gestione delle uscite (8, 14)- monitoraggio dei flussi di cassa (13, 14)- monitoraggio dei flussi economici (13, 14)- adempimenti fiscali (14)- stipendi del personale (14) tributi locali (15, 16,)

Servizi di informatica

sotto-processi operativi

gestione hardware e software (4, 5)- *disaster recovery e backup (* 4, 5) gestione del sito web (4, 5)

Gestione dei documenti

sotto-processi operativi

protocollo (30)- archivio (31)-

Risorse umane

sotto-processi operativi

selezione e assunzione (1)- gestione giuridica ed economica dei dipendenti (2)- formazione (4, 5)- valutazione (18)- relazioni sindacali (informazione,concertazione) (18)- contrattazione decentrata integrativa (18)

Gare e appalti

sotto-processi operativi

gare d'appalto ad evidenza pubblica (4)- acquisizioni in "economia" (5)- gare ad evidenza pubblica di vendita (36) – contratti (4, 5) trasporto scolastico (4) - mense scolastiche (4) manutenzione degli edifici scolastici (4, 5)

Servizi legali

sotto-processi operativi

supporto giuridico e pareri (3) - gestione del contenzioso (3) - levata dei protesti (11) -gestione dei verbali delle sanzioni comminate (12)

-III) integrando l'art. 2 bis del PTCP con la individuazione delle misure oggettive e soggettive

Misure oggettive

La CUC Centrale Unica di Committenza prevista dal D.Lgs. n. 50/2016 rappresenta uno strumento efficace per impedire i rischi di comportamenti di maladministration
Altro strumento sono i controlli preventivi e successivi di cui al D.L. n. 174/2012

Misure soggettive

Rotazione personale. La rotazione del personale è misura organizzativa preventiva finalizzata a limitare il consolidarsi di relazioni che possano alimentare dinamiche improprie nella gestione amministrativa, conseguenti alla permanenza nel tempo di determinati dipendenti nel medesimo ruolo o funzione.

L'alternanza riduce il rischio che un dipendente pubblico, occupandosi per lungo tempo dello stesso tipo di attività, servizi, procedimenti e instaurando relazioni sempre con gli stessi utenti, possa essere sottoposto a pressioni esterne o possa instaurare rapporti potenzialmente in grado di attivare dinamiche inadeguate. In generale la rotazione rappresenta anche un criterio organizzativo che può contribuire alla formazione del personale, accrescendo le conoscenze e la preparazione professionale del lavoratore.

Seguendo la indicazione fornita dalla deliberazione ANAC n. 831/2016 quale esempio di best practice: favorire la rotazione tra i propri funzionari, attraverso una procedura di interpello per individuare candidature a ricoprire ruoli di posizione organizzativa e alta professionalità.

Ove non sia possibile utilizzare la rotazione come misura di prevenzione contro la corruzione, la amministrazione comunale potrà adottare altre misure di natura preventiva che possono avere effetti analoghi, quali, a titolo esemplificativo, la previsione da parte del dirigente di modalità operative che favoriscano una maggiore condivisione delle attività fra gli operatori, evitando così l'isolamento di certe mansioni, avendo cura di favorire la trasparenza "interna" delle attività o ancora l'articolazione delle competenze, c.d. "segregazione delle funzioni".

Verranno incentivate modalità operative che favoriscano una maggiore compartecipazione del personale e meccanismi di condivisione delle fasi procedimentali, prevedendo di affiancare al funzionario istruttore un altro funzionario, in modo che, ferma restando l'unitarietà della responsabilità del procedimento a fini di interlocuzione esterna, più soggetti condividano le valutazioni degli elementi rilevanti per la decisione finale dell'istruttoria.

In questo senso tra le misure soggettive sarà proposta la piena applicazione dell'articolo 6 della legge n. 241/1990 con l'individuazione di responsabili del procedimento ed il coinvolgimento degli stessi nella redazione dei provvedimenti amministrativi.

La rotazione va correlata all'esigenza di assicurare il buon andamento e la continuità dell'azione amministrativa e di garantire la qualità delle competenze professionali necessarie per lo svolgimento di talune attività specifiche, con particolare riguardo a quelle con elevato contenuto tecnico.

Attuazione delle disposizioni del d.lgs. 39/2013, con particolare riferimento alle verifiche e ai controlli dell'insussistenza di cause di inconferibilità e di incompatibilità di incarichi.

2) Di approvare i seguenti Obiettivi strategici

Il contrasto a comportamenti corruttivi tramite il reclutamento mediante procedure selettive di una classe di funzionari/ responsabili del servizio destinatari di formazione professionale costante e adeguatamente supportati dalla Centrale Unica di committenza per gli affidamenti di importo superiore a 40 mila euro .

3) Di approvare l'Obiettivo Trasparenza :

implementazione di soluzioni organizzative informatiche

4) di disporre che ai sensi dell'art. 6, co. 6, del decreto del Ministero dell'Interno del 25 settembre 2015 «Determinazione degli indicatori di anomalia al fine di agevolare l'individuazione delle operazioni sospette di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo da parte degli uffici della pubblica amministrazione» che trattandosi di ente locale con popolazione inferiore ai 15.000 abitanti il "gestore comune" delle segnalazioni di operazioni sospette sia responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza - RPCT.

5) Di recepire all'art. 9 del PTPC la deliberazione n. 831 in data 3 agosto 2016 dell'Autorità Nazionale Anticorruzione per la parte relativa al Governo del Territorio (pagg. 65-78), che si riporta in allegato sub A).

6) di confermare, per il resto, il Programma triennale della trasparenza approvato con deliberazioni di Giunta Comunale deliberazioni di Giunta Comunale n. 36 del 25 marzo 2011 e come da ultimo aggiornato con deliberazione di Giunta Comunale n. 7 del 23 gennaio 2016 dando atto che nel sito informatico di questo Comune vanno pubblicate tutte le informazioni previste dal Decreto Legislativo 14 marzo 2013 , n. 33 e che le modalità di pubblicazione devono rispettare la struttura indicata nell'allegato al citato D.Lgs. n.33/2013.

7) di integrare – ai sensi del Decreto Legislativo 25 maggio 2016 , n. 97 - il vigente Piano triennale per la prevenzione della corruzione PTCP aggiungendo il seguente art. 5 bis (Accesso civico) al fine di consentire agli Uffici depositari dei documenti oggetto di accesso civico di provvedere ai necessari adempimenti:

Art. 5 bis

(Accesso civico):

6. *Nel sito informatico di questo Comune vanno pubblicate tutte le informazioni previste dal Decreto Legislativo 14 marzo 2013 , n. 33 e che le modalità di pubblicazione devono rispettare la struttura indicata nell'allegato al citato D.Lgs. n.33/2013.*
7. *Il Responsabile dell'Ufficio Segreteria è incaricato per la organizzazione del sito web istituzionale sulla base delle linee guida di cui all'allegato al citato D.Lgs. 33/2013 e per l'inserimento delle informazioni di competenze di ciascun Ufficio o Responsabile del Servizio.*
8. *Hanno il compito inserire in Amministrazione Trasparente le informazioni ed i provvedimenti di propria competenza la cui pubblicazione è prevista dal D.Lgs. 33/2013 e che potrebbero essere oggetto di accesso civico ai sensi dell'art. 5 del citato decreto legislativo n. 33/2013 i responsabili del servizio individuati nella mappa ricognitiva degli obblighi di pubblicazione previsti per le pubbliche amministrazioni dal d.lgs. 33/2013, approvata con deliberazione di Giunta Comunale* ***ed allegata alla presente PTCP****.*
9. *L'inadempimento degli obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa vigente e il rifiuto, il differimento e la limitazione dell'accesso civico, al di fuori delle ipotesi previste dall'articolo 5-bis del D.lgs . n 33.2013 costituiscono elemento di valutazione della responsabilità dirigenziale, eventuale causa di responsabilità per danno all'immagine dell'amministrazione e sono comunque valutati ai fini della corresponsione della retribuzione di risultato e del trattamento accessorio collegato alla performance individuale dei responsabili.*
10. *Il responsabile non risponde dell'inadempimento degli obblighi di cui al comma precedente se prova che tale inadempimento è dipeso da causa a lui non imputabile.*

8) Di approvare la mappa ricognitiva degli obblighi di pubblicazione previsti per le pubbliche amministrazioni dal d.lgs. 33/2013, di cui all'art. 5 bis del PTPC, come sopra introdotto, che si allega alla presente deliberazione sub B;

9) di trasmettere copia del presente provvedimento alle Rappresentanze sindacali unitarie ed ai Responsabili del Servizio.

10) di trasmettere copia della presente deliberazione al Dipartimento della Funzione pubblica ed alla Regione Veneto oltre che alla Prefettura di Vicenza e di pubblicarlo nel sito informatico comune in Amministrazione Trasparente – altri contenuti - corruzione – Piano triennale di prevenzione della corruzione

Inoltre, a motivo dell'urgenza di provvedere,

PROPONE

di dichiarare, a seguito di separata votazione palese, la presente deliberazione immediatamente eseguibile, ai sensi dell'art. 134, comma 4, del D.lgs. 267/2000.

Foza, lì 23.01.2017

Il Sindaco
f.to Oro ing. Mario

Parere di regolarità tecnica sulla presente proposta di deliberazione, ai sensi dell'art. 49 comma 1 del D.lgs. 18.08.2000, n. 267:

☑ FAVOREVOLE ☐ CONTRARIO

Foza, lì 23.01.2017

Il Responsabile per la Prevenzione della Corruzione
Il Segretario comunale
f.to Schiavone dott. Giuseppe Gianpiero

LA GIUNTA COMUNALE

Sentita la suesposta proposta di deliberazione e preso atto delle motivazioni in essa espresse;

Visto il parere favorevole di regolarità tecnica;

Visto il D.lgs. 18.08.2000, n. 267;

Visto lo Statuto Comunale;

Con voti unanimi favorevoli espressi in forma palese per alzata di mano;

DELIBERA

1) **di far proprie le premesse e di adottare, ai sensi e per gli effetti dell'art. 1 comma 8 della legge 6 novembre 2012 , n. 190 l'aggiornamento 2017 del vigente Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione (PTPC) e del Programma triennale per la trasparenza e l'integrità (PTTI) come di seguito riportato :**

-I) **integrando l'art. 2 bis del PTCP con la identificazione del rischio :**
Identificazione del rischio
Le caratteristiche del contesto esterno e del contesto interno ed in particolare la cultura del lavoro a tutti i livelli impediscono o almeno dovrebbero impedire che fenomeni di corruzione attecchiscano all'interno dell'Ente locale . Quindi il rischio di comportamenti corruttivi è basso mentre resta il rischio connesso a comportamenti di maladministration che potrebbero non essere riconosciuti come tali dal funzionario dell'ente locale (che ripete il suo ruolo unicamente da rapporto fiduciario) e anzi determinate situazioni di maladministration potrebbero essere non avvertita come procedure illecite

-II) **approvando la** mappatura dei principali *processi operativi a rischio* dell'ente come di seguito riportato e **indicando quindi in grassetto *la* scheda di analisi del rischio per singole attività riferibili a ciascun *sotto-processo* ritenuto potenzialmente esposto a fenomeni di corruzione.**

Servizi demografici, stato civile servizi elettorali,leva

sotto-processi operativi

pratiche anagrafiche **(22) -** documenti di identità **(23) -** certificazioni anagrafiche **(22)**
consultazioni elettorali **(42)**

Servizi sociali

sotto-processi operativi

servizi sociali - servizi assistenziali e socio-sanitari per anziani (25)- servizi per minori e famiglie (24)-

servizi per disabili(26)- servizi per adulti in difficoltà (27) - integrazione di cittadini stranieri (28) alloggi popolari (43)

Servizi educativi

sotto-processi operativi

asili nido (4, 5)-- diritto allo studio (44)- sostegno scolastico (44) dopo scuola (4, 5, 44)

Servizi cimiteriali

sotto-processi operativi

concessioni demaniali per cappelle di famiglia (33) inumazioni, tumulazioni (32) esumazioni, estumulazioni (32) manutenzione dei cimiteri (4, 5) pulizia dei cimiteri (4,5) servizi di custodia dei cimiteri (**4,5)**

Servizi culturali e sportivi

sotto-processi operativi

organizzazione eventi(34) - patrocini 35 - gestione biblioteche 4 - gestione impianti sportivi 4- associazioni culturali 8, 39 - associazioni sportive 8, 39

Turismo

sotto-processi operativi

promozione del territorio (4, 5)- rapporti con le associazioni di esercenti (8)

Mobilità e viabilità

sotto-processi operativi

manutenzione strade (4, 5)- circolazione e sosta dei veicoli (19)- segnaletica orizzontale e verticale (4, 5)- trasporto pubblico locale (4, 5, 47) vigilanza sulla circolazione e la sosta (45)- rimozione della neve (4, 5) - pulizia delle strade (4, 5) - servizi di pubblica illuminazione (4, 5, 47)

Territorio e ambiente

sotto-processi operativi

raccolta, recupero e smaltimento rifiuti 4, 29, 47 - isole ecologiche (4, 29, 47) -manutenzione delle aree verdi (4, 47) - pulizia strade e aree pubbliche (4, 47) -inquinamento da attività produttive - cave (48)

Sviluppo urbanistico del territorio

sotto-processi operativi

pianificazione urbanistica generale (9) - pianificazione urbanistica attuativa (10)- edilizia privata (6, 7, 21) edilizia pubblica (4) - realizzazione di opere pubbliche (4, 5)- manutenzione di opere pubbliche (4, 5)

Servizi di polizia

sotto-processi operativi

protezione civile (8) - sicurezza e ordine pubblico (20) - vigilanza sulla circolazione e la sosta (45)- - verifica della attività edilizie (17)- gestione dei verbali delle sanzioni comminate (12)

Attività produttive

sotto-processi operativi

agricoltura (8,) - industria (8) - artigianato (8)- commercio (8)-gestione dei verbali delle sanzioni comminate (12)

Società a partecipazione pubblica

sotto-processi operativi

gestione servizi strumentali (39, 47)- gestione servizi pubblici locali (47)

Servizi economico - finanziari

sotto-processi operativi

gestione delle entrate (13)- gestione delle uscite (8, 14)- monitoraggio dei flussi di cassa (13, 14)- monitoraggio dei flussi economici (13, 14)- adempimenti fiscali (14)- stipendi del personale (14) tributi locali (15, 16,)

Servizi di informatica

sotto-processi operativi

gestione hardware e software (4, 5)- *disaster recovery e backup (* 4, 5) gestione del sito web (4, 5)

Gestione dei documenti
sotto-processi operativi

protocollo (30)- archivio (31)-

Risorse umane
sotto-processi operativi

selezione e assunzione (1)- gestione giuridica ed economica dei dipendenti (2)- formazione (4, 5)- valutazione (18)- relazioni sindacali (informazione,concertazione) (18)- contrattazione decentrata integrativa (18)

Gare e appalti
sotto-processi operativi

gare d'appalto ad evidenza pubblica (4)- acquisizioni in "economia" (5)- gare ad evidenza pubblica di vendita (36) – contratti (4, 5) trasporto scolastico (4) - mense scolastiche (4) manutenzione degli edifici scolastici (4, 5)

Servizi legali
sotto-processi operativi

supporto giuridico e pareri (3) - gestione del contenzioso (3) - levata dei protesti (11) -gestione dei verbali delle sanzioni comminate (12)

-III) integrando l'art. 2 bis del PTCP con la individuazione delle misure oggettive e soggettive

Misure oggettive
La CUC Centrale Unica di Committenza prevista dal D.Lgs. n. 50/2016 rappresenta uno strumento efficace per impedire i rischi di comportamenti di maladministration
Altro strumento sono i controlli preventivi e successivi di cui al D.L. n. 174/2012

Misure soggettive
Rotazione personale. La rotazione del personale è misura organizzativa preventiva finalizzata a limitare il consolidarsi di relazioni che possano alimentare dinamiche improprie nella gestione amministrativa, conseguenti alla permanenza nel tempo di determinati dipendenti nel medesimo ruolo o funzione.
L'alternanza riduce il rischio che un dipendente pubblico, occupandosi per lungo tempo dello stesso tipo di attività, servizi, procedimenti e instaurando relazioni sempre con gli stessi utenti, possa essere sottoposto a pressioni esterne o possa instaurare rapporti potenzialmente in grado di attivare dinamiche inadeguate. In generale la rotazione rappresenta anche un criterio organizzativo che può contribuire alla formazione del personale, accrescendo le conoscenze e la preparazione professionale del lavoratore.

Seguendo la indicazione fornita dalla deliberazione ANAC n. 831/2016 quale esempio di

best practice: favorire la rotazione tra i propri funzionari, attraverso una procedura di interpello per individuare candidature a ricoprire ruoli di posizione organizzativa e alta professionalità.

Ove non sia possibile utilizzare la rotazione come misura di prevenzione contro la corruzione, la amministrazione comunale potrà adottare altre misure di natura preventiva che possono avere effetti analoghi, quali, a titolo esemplificativo, la previsione da parte del dirigente di modalità operative che favoriscano una maggiore condivisione delle attività fra gli operatori, evitando così l'isolamento di certe mansioni, avendo cura di favorire la trasparenza "interna" delle attività o ancora l'articolazione delle competenze, c.d. "segregazione delle funzioni".

Verranno incentivate modalità operative che favoriscano una maggiore compartecipazione del personale e meccanismi di condivisione delle fasi procedimentali, prevedendo di affiancare al funzionario istruttore un altro funzionario, in modo che, ferma restando l'unitarietà della responsabilità del procedimento a fini di interlocuzione esterna, più soggetti condividano le valutazioni degli elementi rilevanti per la decisione finale dell'istruttoria.

In questo senso tra le misure soggettive sarà proposta la piena applicazione dell'articolo 6 della legge n. 241/1990 con l'individuazione di responsabili del procedimento ed il coinvolgimento degli stessi nella redazione dei provvedimenti amministrativi.

La rotazione va correlata all'esigenza di assicurare il buon andamento e la continuità dell'azione amministrativa e di garantire la qualità delle competenze professionali necessarie per lo svolgimento di talune attività specifiche, con particolare riguardo a quelle con elevato contenuto tecnico.

Attuazione delle disposizioni del d.lgs. 39/2013, con particolare riferimento alle verifiche e ai controlli dell'insussistenza di cause di inconferibilità e di incompatibilità di incarichi.

2) Di approvare i seguenti Obiettivi strategici

Il contrasto a comportamenti corruttivi tramite il reclutamento mediante procedure selettive di una classe di funzionari/ responsabili del servizio destinatari di formazione professionale costante e adeguatamente supportati dalla Centrale Unica di committenza per gli affidamenti di importo superiore a 40 mila euro .

3) Di approvare l'Obiettivo Trasparenza :

implementazione di soluzioni organizzative informatiche

4) di disporre che ai sensi dell'art. 6, co. 6, del decreto del Ministero dell'Interno del 25 settembre 2015 «Determinazione degli indicatori di anomalia al fine di agevolare l'individuazione delle operazioni sospette di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo da parte degli uffici della pubblica amministrazione» che trattandosi di ente locale con popolazione inferiore ai 15.000 abitanti il "gestore comune" delle

segnalazioni di operazioni sospette sia responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza - RPCT.

5) Di recepire all'art. 9 del PTPC la deliberazione n. 831 in data 3 agosto 2016 dell'Autorità Nazionale Anticorruzione per la parte relativa al Governo del Territorio (pagg. 65-78), che si riporta in allegato sub A).

6) di confermare, per il resto, il Programma triennale della trasparenza approvato con deliberazioni di Giunta Comunale deliberazioni di Giunta Comunale n. 36 del 25 marzo 2011 e come da ultimo aggiornato con deliberazione di Giunta Comunale n. 7 del 23 gennaio 2016 dando atto che nel sito informatico di questo Comune vanno pubblicate tutte le informazioni previste dal Decreto Legislativo 14 marzo 2013 , n. 33 e che le modalità di pubblicazione devono rispettare la struttura indicata nell'allegato al citato D.Lgs. n.33/2013.

7) di integrare – ai sensi del Decreto Legislativo 25 maggio 2016 , n. 97 - il vigente Piano triennale per la prevenzione della corruzione PTCP aggiungendo il seguente art. 5 bis (Accesso civico) al fine di consentire agli Uffici depositari dei documenti oggetto di accesso civico di provvedere ai necessari adempimenti:

Art. 5 bis

(Accesso civico):

1. *Nel sito informatico di questo Comune vanno pubblicate tutte le informazioni previste dal Decreto Legislativo 14 marzo 2013 , n. 33 e che le modalità di pubblicazione devono rispettare la struttura indicata nell'allegato al citato D.Lgs. n.33/2013.*
2. *Il Responsabile dell'Ufficio Segreteria è incaricato per la organizzazione del sito web istituzionale sulla base delle linee guida di cui all'allegato al citato D.Lgs. 33/2013 e per l'inserimento delle informazioni di competenze di ciascun Ufficio o Responsabile del Servizio.*
3. *Hanno il compito inserire in Amministrazione Trasparente le informazioni ed i provvedimenti di propria competenza la cui pubblicazione è prevista dal D.Lgs. 33/2013 e che potrebbero essere oggetto di accesso civico ai sensi dell'art. 5 del citato decreto legislativo n. 33/2013 i responsabili del servizio individuati nella mappa ricognitiva degli obblighi di pubblicazione previsti per le pubbliche amministrazioni dal d.lgs. 33/2013, approvata con deliberazione di Giunta Comunale* ***ed allegata alla presente PTCP****.*
4. *L'inadempimento degli obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa vigente e il rifiuto, il differimento e la limitazione dell'accesso civico, al di fuori delle ipotesi previste dall'articolo 5-bis del D.lgs . n 33.2013 costituiscono elemento di valutazione della responsabilità dirigenziale, eventuale causa di responsabilità per danno all'immagine dell'amministrazione e sono comunque valutati ai fini della corresponsione della retribuzione di risultato e del trattamento accessorio collegato alla performance individuale dei responsabili.*
5. *Il responsabile non risponde dell'inadempimento degli obblighi di cui al comma precedente se prova che tale inadempimento è dipeso da causa a lui non imputabile.*

8) Di approvare la mappa ricognitiva degli obblighi di pubblicazione previsti per le pubbliche amministrazioni dal d.lgs. 33/2013, di cui all'art. 5 bis del PTPC, come sopra

introdotto, che si allega alla presente deliberazione sub B;

9) di trasmettere copia del presente provvedimento alle Rappresentanze sindacali unitarie ed ai Responsabili del Servizio.

10) di trasmettere copia della presente deliberazione al Dipartimento della Funzione pubblica ed alla Regione Veneto oltre che alla Prefettura di Vicenza e di pubblicarlo nel sito informatico comune in Amministrazione Trasparente – altri contenuti - corruzione – Piano triennale di prevenzione della corruzione

Inoltre, data l'urgenza di provvedere, a seguito di separata votazione palese, con voti unanimi

DELIBERA

di dichiarare la presente deliberazione immediatamente eseguibile, ai sensi dell'art. 134, comma 4, del D.lgs. 267/2000.

Autorità Nazionale Anticorruzione

Delibera n. 831 del 3 agosto 2016
Determinazione di approvazione definitiva del
Piano Nazionale Anticorruzione 2016

VI - GOVERNO DEL TERRITORIO

Premessa

Con l'espressione "governo del territorio", nel presente PNA, si fa riferimento ai processi che regolano la tutela, l'uso e la trasformazione del territorio. A tale ambito si ascrivono principalmente i settori dell'urbanistica e dell'edilizia, come chiarito dalla giurisprudenza costituzionale sull'attribuzione alle regioni della potestà legislativa concorrente in materia[20].

[20] Cfr. Corte costituzionale, sentenza 1-7 ottobre 2003, n. 307; sentenza 10-19 dicembre 2003, n. 362; sentenza 24-28 giugno 2004, n. 196.

Il governo del territorio rappresenta da sempre, e viene percepito dai cittadini, 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 dei 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 nell'utilità, nell'efficienza e nell'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 di sicura valenza politica;

d) 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;

e) esistenza, alla base delle scelte di pianificazione, di asimmetrie informative tra soggetti pubblici e privati, accompagnate dalla difficoltà nelle predeterminazione dei criteri di scelta;

f) ampiezza delle rendite immobiliari in gioco.

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); la 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 traversale di sviamento dall'interesse pubblico primario alla sostenibilità dello sviluppo urbano e dagli obiettivi di politica territoriale dichiarati 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.

Nella presente analisi saranno maggiormente approfonditi alcuni, specifici, rischi corruttivi che riguardano i più significativi processi pianificatori di livello comunale, salvo brevi riferimenti alla pianificazione di livello superiore.
Sono state rinviate ad una fase futura le esemplificazioni relative ai processi pianificatori che riguardano altre materie, pur strettamente connesse al governo del territorio (piani ambientali, piani paesaggistici, ecc.). Tale scelta non intende in alcun modo sottovalutare i rischi corruttivi relativi a tali processi, né intende suggerire una minore attenzione per le amministrazioni - statali, regionali e provinciali/metropolitane - responsabili degli stessi.
In conformità a quanto previsto dall'art. 1, co. 2-bis della l. 190/2012, sono anche individuate misure organizzative di prevenzione della corruzione. Si ribadisce che si tratta di esempi volti a fornire alle amministrazioni e agli enti indicazioni e orientamenti per supportare l'elaborazione dei PTPC. La concreta adozione di tali misure richiede la loro necessaria contestualizzazione e il loro necessario adeguamento rispetto alle dimensioni e alle caratteristiche organizzative di ogni ente a seguito dell'analisi e della valutazione del rischio corruttivo e in coerenza con il principio di non aggravamento procedimentale e organizzativo. Vista la particolare complessità della normativa del governo del territorio l'Autorità si riserva, proprio nel rispetto dei principi sopra esposti, di verificare l'attuazione e la funzionalità delle misure proposte.

1. Pianificazione territoriale regionale, provinciale o metropolitana

La pianificazione territoriale, sia essa di carattere generale sia essa di carattere settoriale, di livello regionale, provinciale, metropolitano 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 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.
Nel fare riserva di approfondimenti successivi, in questa sede si considerano possibili fenomeni corruttivi che si possono manifestare allorché quei piani sovracomunali, tematici o settoriali, prevedano l'apposizione di discipline di tutela (principalmente ambientale o paesaggistica) che comportano significative limitazioni all'uso o alla trasformazione del territorio. Il livello di esposizione al rischio può essere più marcato nel caso di 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 nel successivo § 2. 67

2. Processi di pianificazione comunale generale

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 così 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 dovranno 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.

2.1 Varianti specifiche

Possibili eventi rischiosi

Anche le varianti specifiche allo strumento urbanistico generale, siano esse 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 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 risultano relativi, 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.

Possibili misure

Anche i processi relativi a queste varianti è necessario siano mappati in relazione ai contenuti della variante e all'impatto che gli stessi possono generare, per valutare il livello di rischio che comportano e stabilire, di conseguenza, le misure di prevenzione da assumere, secondo quanto evidenziato nel presente approfondimento per le diverse tipologie di strumenti urbanistici e le relative fasi.

2.2 Fase di redazione del piano

Possibili eventi rischiosi

Alcuni eventi rischiosi sono connessi alle modalità e alle tecniche di redazione del piano o delle varianti. 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 è prevalentemente affidata a tecnici esterni all'amministrazione comunale.

Possibili misure

- 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 strutture comunali, tecniche e giuridiche;

- la verifica dell'assenza di cause di incompatibilità o 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, 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 che, in fase di adozione dello strumento urbanistico, l'amministrazione comunale effettui un'espressa verifica del rispetto della coerenza tra gli indirizzi di politica territoriale e le soluzioni tecniche adottate e apporti i conseguenti correttivi;
- può, altresì, essere opportuno dare ampia diffusione di tali documenti di indirizzo tra la popolazione locale, prevedendo forme di partecipazione dei cittadini sin dalla fase di redazione del piano, attraverso strumenti da configurarsi in analogia, ad esempio, a quello dell'udienza pubblica, prevista nella VIA, in modo da acquisire ulteriori informazioni sulle effettive esigenze o sulle eventuali criticità di aree specifiche, per adeguare ed orientare le soluzioni tecniche, ma anche per consentire a tutta la cittadinanza, 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.

2.3 Fase di pubblicazione del piano e raccolta delle osservazioni

Possibili eventi rischiosi

In questa fase possono verificarsi eventi rischiosi a causa di asimmetrie informative, grazie alle quali gruppi di interessi o privati proprietari "oppositori" vengono agevolati nella conoscenza e interpretazione dell'effettivo contenuto del piano adottato, con la possibilità di orientare e condizionare le scelte dall'esterno.

Possibili misure

- divulgazione e massima trasparenza e conoscibilità delle 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;

- attenta verifica del rispetto degli obblighi di pubblicazione di cui al d.lgs. 33/2013 da parte del responsabile del procedimento;

- previsione della esplicita attestazione di avvenuta pubblicazione dei provvedimenti e degli elaborati da allegare al provvedimento di approvazione.

69

2.4 Fase di approvazione del piano

Possibili eventi rischiosi

In questa fase, il principale rischio è che il piano adottato sia modificato con l'accoglimento di osservazioni che risultino in contrasto con gli interessi generali di tutela e razionale assetto del territorio cui è informato il piano stesso.

Possibili misure

- 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, con particolare riferimento agli impatti sul contesto ambientale, paesaggistico e culturale;
- monitoraggio sugli esiti dell'attività istruttoria delle osservazioni, al fine di verificare quali e quante proposte presentate dai privati siano state accolte e con quali motivazioni.

2.4.1 Concorso di regioni, province e città metropolitane al procedimento di approvazione

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.

Possibili eventi rischiosi

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.

Possibili misure

Le principali misure di prevenzione possono fare leva sulla trasparenza degli atti, anche istruttori, al fine di rendere evidenti e conoscibili le scelte operate, nonché sul rafforzamento delle misure di controllo attraverso il monitoraggio interno, anche a campione, dei tempi procedimentali e dei contenuti degli atti.

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.

66 **3. Processi di pianificazione attuativa**

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. Inoltre, 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 70

dettaglio urbanistico proprio dei piani attuativi e sono abilitati ad apportare varianti ai piani urbanistici generali.

3.1 Piani attuativi d'iniziativa privata

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.

Possibili eventi rischiosi

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 standard 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.

Possibili misure

- incontri preliminari del responsabile del procedimento con gli uffici tecnici e i rappresentanti politici competenti, diretti a definire gli obiettivi generali in relazione alle proposte del soggetto attuatore;

- linee guida interne, oggetto di pubblicazione, che disciplinino la procedura da seguire e introducano specifiche forme di trasparenza e rendicontazione (ad esempio, tramite *check list* di verifica degli adempimenti da porre in essere, inviata al RPCT ai fini di controllo);

- costituzione di gruppi di lavoro interdisciplinare con personale dell'ente, ma appartenente a uffici diversi, i cui componenti siano chiamati a rendere una dichiarazione sull'assenza di conflitti di interesse; tale misura si rivela opportuna soprattutto per i piani di particolare incidenza urbanistica;

- la predisposizione di un registro degli incontri con i soggetti attuatori, nel quale riportare le relative verbalizzazioni;

- la richiesta della presentazione di un programma economico finanziario relativo sia alle trasformazioni edilizie che alle opere di urbanizzazione da realizzare, il quale consenta di verificare non soltanto la fattibilità dell'intero programma di interventi, ma anche l'adeguatezza degli oneri economici posti in capo agli operatori;

- può poi risultare opportuno acquisire alcune informazioni dirette ad accertare il livello di affidabilità dei privati promotori (quali ad esempio il certificato della Camera di commercio, i bilanci depositati, le referenze bancarie, casellario giudiziale).

Ulteriori eventi rischiosi

Anche per i piani attuativi si pongono i rischi già esaminati per le fasi di pubblicazione, decisione delle osservazioni e approvazione dei piani urbanistici generali (§ 2), cui si rinvia anche in merito alle possibili misure di prevenzione, sottolineando anzi che nel caso dei piani esecutivi il livello di rischio

deve essere considerato più elevato, a causa della più diretta vicinanza delle determinazioni di piano rispetto agli interessi economici e patrimoniali dei privati interessati.

3.2 Piani attuativi di iniziativa pubblica

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.

3.3 Convenzione urbanistica

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).

Per quanto riguarda la completezza e l'adeguatezza dei contenuti della convenzione, può essere opportuno richiedere l'utilizzo di schemi di convenzione – tipo che assicurino una completa e organica regolazione degli aspetti sopra richiamati, eventualmente modificati e integrati alla luce della particolare disciplina prevista dalla pianificazione urbanistica comunale. A titolo meramente esemplificativo, si richiama il modello elaborato dall'Istituto per l'innovazione e trasparenza degli appalti e compatibilità ambientale (ITACA) del 7 novembre 2013.

3.3.1 Calcolo degli oneri

L'incidenza degli oneri di urbanizzazione primaria e secondaria è stabilita con deliberazione del consiglio comunale. Il Testo Unico sull'edilizia dispone articolati e dettagliati criteri per il calcolo del contributo dovuto per il permesso di costruire, in modo tale che esso sia *«commisurato all'incidenza degli oneri di urbanizzazione nonché al costo di costruzione»* (art. 16, co. 1, d.p.r. 380/2001). Il calcolo è effettuato in base a tabelle parametriche definite dalla regione di appartenenza, per classi di comuni in relazione a criteri omogenei. La disciplina regionale risulta nella materia piuttosto differenziata.

Possibili eventi rischiosi

Poiché non spetta al presente PNA definire discipline omogenee, semmai affidate a scelte delle regioni, si possono indicare misure da adottarsi a livello comunale. In tal senso, 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 avvenire 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.

Possibili misure

- attestazione del responsabile dell'ufficio comunale competente, da allegare alla convenzione, dell'avvenuto aggiornamento delle tabelle parametriche degli oneri e del fatto che la

determinazione degli stessi è stata attuata sulla base dei valori in vigore alla data di stipula della convenzione;

- pubblicazione delle tabelle a cura della regione e del comune, ove non sia già prevista per legge;
- assegnazione della mansione del calcolo degli oneri dovuti a personale diverso da quello che cura l'istruttoria tecnica del piano attuativo e della convenzione.

3.3.2 Individuazione delle opere di urbanizzazione

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

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.

Possibili misure

- identificazione delle opere di urbanizzazione mediante il coinvolgimento del responsabile della programmazione delle opere pubbliche, che esprime un parere, in particolare, circa l'assenza di altri interventi prioritari realizzabili a scomputo, rispetto a quelli proposti dall'operatore privato nonché sul livello qualitativo adeguato al contesto d'intervento, consentendo così una valutazione più coerente alle effettive esigenze pubbliche;
- previsione 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, anche tenendo conto dei prezzi che l'amministrazione ottiene solitamente in esito a procedure di appalto per la realizzazione di opere analoghe;
- richiesta per tutte le opere per cui è ammesso lo scomputo del progetto di fattibilità tecnica ed economica delle opere di urbanizzazione, previsto dall'art. 1, co. 2, lett. e) del d.lgs. 50/2016, da porre a base di gara per l'affidamento delle stesse, e prevedere che la relativa istruttoria sia svolta da personale in possesso di specifiche competenze in relazione alla natura delle opere da eseguire, appartenente ad altri servizi dell'ente ovvero utilizzando personale di altri enti locali mediante accordo o convenzione;
- previsione di garanzie aventi caratteristiche analoghe a quelle richieste in caso di appalto di opere pubbliche, ferma restando la possibilità di adeguare tali garanzie, anche tenendo conto dei costi indicizzati, in relazione ai tempi di realizzazione degli interventi.

3.3.3 Cessione delle aree necessarie per opere di urbanizzazione primaria e secondaria

Anche le valutazioni compiute dall'amministrazione ai fini dell'acquisizione delle aree sono connotate da una forte discrezionalità tecnica. La cessione gratuita delle aree per standard 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.

Possibili eventi rischiosi

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. 73

Possibili misure

- individuazione di un responsabile dell'acquisizione delle aree, che curi la corretta quantificazione e individuazione delle aree, contestualmente alla stipula della convenzione, e che richieda, ove ritenuto indispensabile, un piano di caratterizzazione nella previsione di specifiche garanzie in ordine a eventuali oneri di bonifica;
- monitoraggio da parte dell'amministrazione comunale sui tempi e gli adempimenti connessi alla acquisizione gratuita delle aree.

3.3.4 Monetizzazione delle aree a standard

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.

Possibili eventi rischiosi

Tale valutazione appartiene alla discrezionalità tecnica degli uffici competenti e può essere causa di eventi rischiosi, non solo comportando minori entrate per le finanze comunali, ma anche determinando una 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.

Possibili misure

- adozione di criteri generali per la individuazione dei casi specifici in cui procedere alle monetizzazioni e per la definizione dei valori da attribuire alle aree, da aggiornare annualmente;
- previsione per le monetizzazioni di importo significativo di forme di verifica attraverso un organismo collegiale, composto da soggetti che non hanno curato l'istruttoria, compresi tecnici provenienti da altre amministrazioni, quale ad esempio l'Agenzia delle entrate;
- previsione del pagamento delle monetizzazioni contestuale alla stipula della convenzione, al fine di evitare il mancato o ritardato introito, e, in caso di rateizzazione, richiesta in convenzione di idonee garanzie.

3.4 Approvazione del piano attuativo

Possibili eventi rischiosi

Anche nel corso del processo di approvazione del piano attuativo, sono riscontrabili gli 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) che sono stati esaminati, con riferimento al piano generale, al precedente § 2.

Possibili misure

Anche per le possibili misure preventive si rinvia alle indicazioni fornite nel suddetto paragrafo.

3.5 Esecuzione delle opere di urbanizzazione

Possibili eventi rischiosi

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 74

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.
Possibili misure

- costituzione di 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);

- comunicazione, a carico del soggetto attuatore, delle imprese utilizzate, anche nel caso di opere per la cui realizzazione la scelta del contraente non è vincolata da procedimenti previsti dalla legge;

- verifica, secondo tempi programmati, del cronoprogramma e dello stato di avanzamento dei lavori, per assicurare l'esecuzione dei lavori nei tempi e modi stabiliti nella convenzione;

- particolare rilievo riveste la previsione che la nomina del collaudatore sia effettuata dal comune, con oneri a carico del privato attuatore, dovendo essere assicurata la terzietà del soggetto incaricato;

- previsione in convenzione, in caso di ritardata o mancata esecuzione delle opere, di apposite misure sanzionatorie quali il divieto del rilascio del titolo abilitativo per le parti d'intervento non ancora attuate.

4. Permessi di costruire convenzionati
Il decreto legge 12 settembre 2014, n. 133 (c.d. "Sblocca Italia") ha introdotto nel Testo Unico sull'edilizia il permesso di costruire convenzionato, che può essere rilasciato *«qualora le esigenze di urbanizzazione possano essere soddisfatte con una modalità semplificata»* (art. 28-bis del d.p.r. 380/2001). Detto istituto è caratterizzato dal fatto che il rilascio del titolo edilizio è preceduto dalla stipula di una convenzione urbanistica.
Possibili eventi rischiosi
Si osserva, di conseguenza, che gli eventi rischiosi sono analoghi a quelli indicati per la convenzione urbanistica conseguente agli atti di pianificazione attuativa (per quanto riguarda: la stipula della convenzione; la coerenza della convenzione con i contenuti del piano urbanistico di riferimento; la definizione degli oneri da versare; la cessione di aree o la monetizzazione, l'individuazione delle opere a scomputo da realizzare e la vigilanza sulla loro esecuzione).
Possibili misure
Per l'analisi di questi processi e per le relative misure di prevenzione si fa quindi riferimento a quanto indicato nel precedente § 3. 75

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

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.

In particolare:

- l'attività edilizia libera, la comunicazione inizio lavori (di seguito CIL) e la comunicazione inizio lavori asseverata (di seguito CILA) sono disciplinati dall'art. 6;
- il permesso di costruire è disciplinato dagli artt. 10-15 e 20;
- la segnalazione certificata di inizio attività (SCIA) dagli artt. 22-23-bis;
- il contributo di costruzione dagli artt. 16-19.

Il processo che presiede al rilascio dei titoli abilitativi edilizi o al controllo di quelli presentati dai privati è caratterizzato dalla elevata specializzazione delle strutture competenti e complessità della normativa da applicare. Tradizionalmente 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) – chiamati ad applicare una disciplina che attiene non soltanto alla normativa urbanistica ed edilizia di carattere locale, ma anche alla normativa tecnica sui requisiti delle opere, ai limiti e condizioni alle trasformazioni del territorio, etc. Tali peculiarità comportano che il personale dotato di adeguate competenze si formi in un lungo periodo di tempo e l'amministrazione comunale sia portata a mantenerlo stabilmente assegnato a tali compiti.

Inoltre, si evidenzia 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.

In generale, un contributo positivo di significativa trasparenza dei processi valutativi degli interventi edilizi, e dunque di prevenzione del rischio, è offerto dalla modulistica edilizia unificata approvata in attuazione della c.d. Agenda per la semplificazione. Tale modulistica, infatti, richiedendo un'analitica disamina delle caratteristiche del progetto, delle normative tecniche e delle discipline vincolistiche da applicare, da una parte ha ridotto significativamente le incertezze normative insite nella materia; dall'altra, consente di ricostruire in modo analitico sia i contenuti delle asseverazioni del committente e del professionista abilitato, sia l'oggetto della valutazione delle strutture comunali.

Ciò nonostante 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. Inoltre, 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.

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. 76

5.1 Assegnazione delle pratiche per l'istruttoria

Possibili eventi rischiosi

In questa fase il principale evento rischioso consiste nella 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 queste funzioni, tale evento può essere prevenuto, ove possibile, con la 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.

Quanto all'attività istruttoria e agli esiti della stessa, emerge il rischio di un potenziale condizionamento esterno nella gestione dell'istruttoria che può essere favorito dall'esercizio di attività professionali esterne svolte da dipendenti degli uffici, in collaborazione con professionisti del territorio nel quale svolgono tale attività.

Possibili misure

Misure preventive da porre in essere possono far leva su doveri di comportamento, introdotti nei codici di comportamento di amministrazione, consistenti nel divieto di svolgere attività esterne, se non al di fuori dell'ambito territoriale di competenza, nelle specifiche attività di controllo da parte dei competenti nuclei ispettivi, nell'obbligo di dichiarare ogni situazione di potenziale conflitto di interessi, ma anche su percorsi di formazione professionale che approfondiscano le competenze del funzionario e rafforzino la sua capacità di autonome e specifiche valutazioni circa la disciplina da applicare nel caso concreto.

5.2 Richiesta di integrazioni documentali

Possibili eventi rischiosi

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.

Possibili misure

La sua prevenzione generale si incentra su misure organizzative atte a garantire un adeguato numero di risorse umane impegnate in questa attività o, nel caso di insuperabile carenza di personale, nella fissazione di una quota ragionevole di controlli da effettuare e nella definizione di criteri oggettivi per la individuazione del campione. Rispetto ai casi di non conclusione formale dell'istruttoria, pur in presenza di dette misure organizzative, è immaginabile lo svolgimento di un monitoraggio delle cause del ritardo e una verifica di quelle pratiche che, in astratto, non presentano oggettiva complessità.

5.3 Calcolo del contributo di costruzione

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. 77

Possibili eventi rischiosi
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.
Possibili misure
Anche in questo caso il primo fattore di riduzione del rischio è la chiarezza dei meccanismi di calcolo del contributo, della rateizzazione e della sanzione e l'adozione di procedure telematiche che favoriscano una gestione automatizzata del processo. In subordine, una efficace prevenzione del rischio può essere attuata assegnando tali mansioni a personale diverso da coloro che hanno curato l'istruttoria tecnica della pratica edilizia. Inoltre può essere utile un sistema di verifica di report che segnalino gli evidenti scostamenti delle somme quantificate, a parità delle dimensioni complessive dell'opera, o anomalie dello scadenziario.

5.4 Controllo dei titoli rilasciati

Possibili eventi rischiosi
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.
Possibili misure
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).
Una misura generale di verifica della corretta applicazione della normativa che incide sulla attività edilizia può essere costituita da controlli su tutte le pratiche che abbiano interessato un determinato ambito urbanistico di particolare rilevanza, una determinata area soggetta a vincoli, ecc., per verificare se tutti gli interventi edilizi abbiano dato applicazione alla relativa normativa in modo omogeneo.

6. Vigilanza

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.
Quest'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.
Possibili eventi rischiosi
Gli eventi rischiosi consistono, innanzitutto, nella 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.
Possibili misure
Quali misure generali di prevenzione, le amministrazioni comunali possono predisporre accurati sistemi di valutazione della performance individuale e organizzativa delle strutture preposte alla vigilanza, prevedendo obiettivi ed indicatori di attività che consentano di monitorare l'esercizio di tali

compiti, anche in ordine agli esiti delle segnalazioni ricevute. Inoltre è opportuno assegnare le funzioni di vigilanza a soggetti diversi da quelli che, per l'esercizio delle funzioni istruttorie delle pratiche edilizie, hanno relazione continuative con i professionisti (e quindi con i direttori dei lavori). Al fine di assicurare la corretta applicazione delle sanzioni pecuniarie possono essere individuate le seguenti misure specifiche:

- forme collegiali per l'esercizio di attività di accertamento complesse, con il ricorso a tecnici esterni agli uffici che esercitano la vigilanza, in particolare per la valutazione della impossibilità della restituzione in pristino;
- la definizione analitica dei criteri e modalità di calcolo delle sanzioni amministrative pecuniarie (comprensivi dei metodi per la determinazione dell'aumento di valore venale dell'immobile conseguente alla realizzazione delle opere abusive e del danno arrecato o del profitto conseguito, ai fini dell'applicazione della sanzione amministrativa pecuniaria prevista per gli interventi abusivi realizzati su aree sottoposte a vincolo paesaggistico) 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.

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 tracciabilità 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.

Letto, approvato e sottoscritto.

IL SEGRETARIO COMUNALE
f.to SCHIAVONE dott. GIUSEPPE GIANPIERO

IL SINDACO
f.to ORO ing. MARIO

SOGGETTA A:
☑ pubblicazione all'albo
☑ comunicazione ai capigruppo

TRASMISSIONE AREA

(ART. 4 l. 241/90 – Art. 107 comma 3° D.Lgs. n. 267/2000)

☑ Amministrativa
☐ Finanziaria
☐ Tecnica

Il Segretario Comunale
f.to SCHIAVONE dott. GIUSEPPE GIANPIERO

REFERTO DI PUBBLICAZIONE

N. Reg. Cron. 85. Copia della presente deliberazione è pubblicata all'Albo Pretorio di questo Comune per gg. 15 consecutivi dal 14.02.2017.

Il Messo Comunale
f.to Segafredo Sandro

CERTIFICATO DI ESECUTIVITA'

(art. 134 D.Lgs. 18 agosto 2000 n. 267)

Si certifica che la su estesa deliberazione è stata pubblicata nelle forme di legge all'Albo pretorio del Comune per cui la stessa è divenuta esecutiva ai sensi del 3° comma dell'art. 134 D.Lgs. 18 agosto 2000 n. 267

Lì_____

Il Segretario Comunale
f.to SCHIAVONE dott. GIUSEPPE GIANPIERO

COPIA CONFORME ALL'ORIGINALE.

IL SEGRETARIO IL FUNZIONARIO / ISTRUTTORE INCARICATO