

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 obiettivi 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 pianificatorie.

		<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.
<i>b) Fase di pubblicazione del piano e della raccolta delle osservazioni</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Le asimmetrie informative che si hanno quando le informazioni non sono condivise integralmente fra gli individui facenti parte del processo economico; una parte del processo economico; una parte degli operatori (proprietari) dunque possiedono 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. 	<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>	<ul style="list-style-type: none"> - 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.

		<ul style="list-style-type: none"> - Monitoraggio sugli esiti dell'attività istruttoria delle osservazioni presentate dai privati.
<p><i>c.1) Concorso di regioni, province e città metropolitane al procedimento di approvazione</i></p> <p>Nel processo di approvazione dei piani comunali è necessario garantire la coerenza tra i vari livelli di governo del territorio.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Mancata adozione da parte dell'Ente 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 cadenza 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.
<p><i>d) Varianti specifiche al piano</i></p>	<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 obiettivi della variante di piano e degli obiettivi 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.
--	--	---

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
<i>a) Piani attuativi d'iniziativa privata</i> 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 convenzione per la realizzazione di opere di urbanizzazione e per la cessione di	<ul style="list-style-type: none">- Mancata coerenza con il piano generale (e con le 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 Generale	<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 di trasparenza e rendicontazione

aree		
------	--	--

	<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. 	<ul style="list-style-type: none"> - Verbalizzare su apposito registro gli incontri con i soggetti promotori ed attuatori. - Acquisire informazioni dirette ad accertare il livello di affidabilità dei privati promotori. - Le stesse possibili misure di prevenzione già esaminate per le fasi 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 comuni con piani descritti al precedente piano 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</p>		

assoggettate a vincoli ablatori.		
----------------------------------	--	--

<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 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.
--	---	---

<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 scomuto, 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 scomutare utilizzando i prezziari regionali o dell'Ente. - 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 scomuto. - 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 utenti.
--	--	--

<p><i>c.3) 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>	<ul style="list-style-type: none"> - 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). - Individuazione di aree da cedere di minor pregio o di poco interesse per la collettività. - Acquisizione di aree gravate da oneri di bonifica anche rilevanti. 	<ul style="list-style-type: none"> - Individuazione, da parte dell'amministrazione comunale, di un responsabile dell'acquisizione delle aree, che curi la corretta quantificazione e individuazione delle aree. - Monitoraggio da parte dell'amministrazione comunale su tempi e adempimenti connessi alla acquisizione gratuita delle aree.
<p><i>c.4) Monetizzazione delle aree a standard</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> - Ampia discrezionalità tecnica degli uffici comunali competenti cui appartiene la valutazione. 	<ul style="list-style-type: none"> - Adozione di criteri generali per la individuazione dei casi specifici in cui procedere alla monetizzazione.

<p>La monetizzazione delle aree a 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.</p>	<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 per la definizione dei valori da attribuire alle aree, da aggiornare annualmente. - Pagamento delle monetizzazioni contestuale alla stipula delle convenzione e, in caso di rateizzazione, prevedere in convenzione idonee garanzie.
<p><i>d) Approvazione del piano attuativo</i></p>	<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.
<p><i>e) Esecuzione delle opere di urbanizzazione</i></p>	<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"> - Comunicazione, a carico del soggetto attuatore, delle imprese utilizzate per la realizzazione delle opere.

	<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>- 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.

Nello specifico dei permessi a costruire, quanto di seguito indicato si aggiunge alle prescrizioni già date nel Piano.

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
<i>a) Assegnazione delle pratiche per l'istruttoria</i>	<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"> - Individuazione di procedure di protocollazione e assegnazione casuale delle pratiche ai diversi responsabili del procedimento. - Specifiche attività di controllo da parte degli organi competenti. - 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.
<i>b) Richiesta di integrazioni documentali</i>	<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"> - 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.

<p><i>c) Calcolo del contributo di costruzione</i></p>	<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. - Assegnare, se possibile, 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.
<p><i>d) Controllo dei titoli rilasciati</i></p>	<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 casuali. - 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.

	<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 al CIL asseverata da un professionista abilitato.	<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. - 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.
--	---	---