

AREA G – GOVERNO DEL TERRITORIO

PRIMA VERIFICA SULLO STATO DI ATTUAZIONE DELLE MISURE INDIVIDUATE DAL PNA 2016 (*)

Il Piano Nazionale Anticorruzione (PNA) 2016 individua l'attività di "Governo del territorio" come area ad elevato rischio di corruzione, per le forti pressioni di interessi particolaristici, che possono condizionare o addirittura precludere il perseguimento di interessi generali.

Tale affermazione è in linea con le valutazioni e le verifiche in fase di mappatura dei procedimenti e dei correlati rischi di corruzione, ai fini della redazione del PCA.

Le analisi dell'Autorità affronta nello specifico i rischi collettivi collegati ai processi di governo del territorio (pianificazione e varianti urbanistiche; strumentazione attuativa; convenzioni urbanistiche; fase esecutiva delle opere di urbanizzazione; rilascio o controllo dei titoli abilitativi edilizi) individuando possibili misure di prevenzione/mitigazione del rischio.

La presente relazione si propone di richiamare sinteticamente le osservazioni dell'ANAC e in particolare le misure di contrasto ai rischi di corruzione individuate, con riferimento ai **singoli punti del PNA**, mettendole a confronto con la **prassi operativa** del Comune.

2. Processi di Pianificazione Comunale

Premesse

La presente analisi prende in esame le osservazioni di ANAC riferite al processo di pianificazione e alle diverse fasi e ne opera il confronto con il percorso di approvazione del PUC di Genova, conclusosi nel dicembre 2015.

Va preliminarmente chiarito che la Legge Urbanistica Regionale della Liguria (L.R. n. 36/1997), prima delle modifiche intervenute quando il procedimento di approvazione del nuovo PUC era prossimo alla conclusione, stabiliva un articolato percorso, in cui erano previste due fasi di adozione (una del Progetto Preliminare di PUC e una del Progetto Definitivo di PUC) entrambe soggette a fase di pubblicità partecipazione (più ampia la prima, in quanto le osservazioni erano ammesse su tutti i contenuti del Progetto Preliminare di PUC, mentre le osservazioni sul Progetto Definitivo di PUC potevano riguardare solo le parti oggetto di modifica nel passaggio tra progetto preliminare e progetto definitivo di PUC).

In questo percorso si inserisce anche il procedimento di Valutazione Ambientale Strategica (VAS) sul PUC, ai sensi del D. Lgs n. 152/2006 e s.m. e della Legge Regione Liguria n. 32/2012, che si è conclusa con una valutazione favorevole del Piano e che prevede attività di periodico monitoraggio della sua attuazione, al fine di verificarne il progressivo sviluppo e gli effetti sull'ambiente, da misurare tramite specifici indicatori.

2.1. Varianti Specifiche

Premesse - Normativa di riferimento

Le modifiche al PUC trovano disciplina nella Legge Regionale n. 36/1997, artt. 43 e 44, che definiscono le diverse fattispecie di modifica al PUC (aggiornamento o variante);

Le norme procedurali sono contenute, oltre nei citati art. 43 e 44, negli artt. 57 e seguenti della medesima L.R. n. 36/1997, in cui sono regolamentati i diversi strumenti atti a introdurre modifiche al Piano (accordo di Pianificazione, Accordo di Programma, Approvazione di progetti in variante al PUC tramite Conferenza di Servizi, Intese Stato regione – queste ultime disciplinate anche dal DPR 383/94).

Va inoltre ricordato l'art. 10, commi 3 e seguenti della Legge regione Liguria n. 10/2012 e s.m.i., in cui vengono trattati i procedimenti di modifica al PUC correlati all'approvazione di progetti, presentati tramite Sportello per le Imprese.

Possibili rischi individuati nel PNA: scelte/maggior consumo di suolo che procurano indebito vantaggio ai destinatari del provvedimento; disparità di trattamento; sottostima del valore generato da variante;

Possibili misure individuate nel PNA: Trasparenza degli atti anche istruttori; monitoraggio tempi procedurali e dei contenuti degli atti

Soluzioni e azioni del Comune di Genova

L'azione del Comune di Genova nell'approvare le modifiche al PUC è improntata alla massima trasparenza e pubblicità degli atti e dei procedimenti, attuata tramite tempestiva e puntuale pubblicazione degli atti e dei provvedimenti comportanti modifiche al PUC sulla Sezione Amministrazione Trasparente del sito informatico comunale, attuando la comunicazione finalizzata a garantire la partecipazione ai singoli procedimenti anche con riguardo alle forme di pubblicità-partecipazione prescritti dalle leggi di riferimento.

Ogni procedimento di modifica al PUC deve inoltre prevedere il necessario confronto con le disposizioni della L.R. n. 32/2012 (VAS) per stabilire se la proposta di modifica al piano abbiano effetti sugli esiti della pronuncia VAS, o richiedano accertamento di verifica di assoggettabilità (art. 13 L.R. n. 32/1992) e con gli obiettivi del PUC (cfr Documento degli Obiettivi elaborato costitutivo del Piano), che includono espressi obiettivi di "salute, qualità ambientale e difesa del territorio".

Come anche per i piani attuativi (cfr. paragrafo 3) i procedimenti di modifica al Piano (innovati con la l.r. N. 11/2015), in attuazione di un obiettivo inserito nel PDO 2015, sono stati analizzati e mappati in apposito documento, che rappresenta quindi guida e riferimento per l'azione del Comune.

Nella fase iniziale propedeutica all'attivazione di procedimenti di modifica al PUC su istanza di soggetto privati, il Comune inoltre applica una prassi omogenea, che si attua tramite un preliminare esame dello schema di proposta progettuale comportante modifica al PUC sia dal punto di vista tecnico, per accertare la sussistenza dei contenuti per la procedibilità e le coerenze con gli Obiettivi di PUC, sia da parte della Giunta Comunale, che con proprio atto non formale (Decisione di Giunta) si esprime circa la coerenza della proposta con gli obiettivi dell'Amministrazione e conferisce mandato per la sottoposizione della proposta alla necessaria istruttoria.

2.2. Fase di redazione del Piano

Possibili rischi individuati nel PNA: modalità di scelta dell'eventuale soggetto esterno all'Amministrazione incaricato della redazione del nuovo Piano; assenza di chiari indirizzi preliminari da parte degli organi politici, con conseguente difficoltà a trovare coerenza con le relative soluzioni tecniche.

Misure possibili individuate nel PNA: Trasparenza degli atti; verifica dell'assenza di situazioni di conflitto di interesse; individuazione preliminare di obiettivi generali del Piano e diffusione di documenti di indirizzo alla cittadinanza per consentire partecipazione.

Soluzioni e azioni del Comune di Genova

La redazione del nuovo PUC (c.d. "Progetto preliminare") è stata svolta direttamente dagli Uffici preposti, con affidamento della responsabilità in capo a strutture comunali.

Gli obiettivi generali di pianificazione sono stati esplicitati in apposito documento approvato dal Consiglio Comunale prima dell'adozione del progetto preliminare.

Il procedimento di VAS gestito dalla Regione si è svolto prevedendo fin dall'inizio la partecipazione di tutte le forze rappresentative fin dalla fase di "scoping", preliminare all'adozione del Piano ed ha rispettato gli adempimenti di pubblicità, svolti in parallelo rispetto alla pubblicità-partecipazione ai fini urbanistici.

2.3. Fase di pubblicazione del piano e raccolta delle osservazioni

Possibili rischi individuati nel PNA: possibili disomogeneità di informazione circa la conoscenza degli atti adottati dal Comune, tali da favorire alcuni soggetti e/o gruppi di interessi.

Possibili misure individuate nel PNA: divulgazione ampia e capillare delle informazioni e nella puntuale verifica della correttezza dell'adempimento degli obblighi di pubblicazione.

Soluzioni e azioni del Comune di Genova

L'azione del Comune di Genova, nell'approvazione del nuovo PUC, risulta linea con gli indirizzi del PNA, avendo garantito la massima trasparenza e conoscibilità dei contenuti del Piano, sia tramite la pubblicazione degli atti (in adempimento delle prescrizioni di cui al D. Lgs n. 33/13 e in adempimento della normativa in materia urbanistica, rappresentata dalla L.R. n. 36/1997 e s.m.).

Le pubblicazioni, di cui sopra, sono puntualmente tracciabili e documentate, sia nell'apposita sezione "Amministrazione Trasparente" del sito informatico comunale, sia dall'Ufficio Albo Pretorio, che ha rilasciato apposite dichiarazioni in tal senso.

Il Piano è stato inoltre presentato, subito dopo l'adozione, nel corso di incontri aperti al pubblico, come prescritto dalla Legge regionale, sia attraverso l'attivazione di un percorso partecipato, avviato con provvedimento della Giunta Comunale, che ha previsto la condivisione dei contenuti del Piano nel corso di incontri tematici e su base territoriale, questi ultimi organizzati dai Municipi, in cui sono stati raccolti anche i contributi della cittadinanza e delle organizzazioni rappresentative, al fine di procedere alla stesura delle linee di indirizzo per la trattazione delle osservazioni pervenute nei confronti del Progetto Preliminare di PUC.

2.4. Fase di approvazione del Piano

Possibili rischi individuati nel PNA: possibile modifica di Piano per accoglimento di osservazioni in contrasto con gli interessi generali di corretto assetto del territorio.

Possibili misure individuate nel PNA: predeterminazione e pubblicizzazione criteri di trattazione delle osservazioni; motivazione puntuale sulle decisioni; monitoraggio degli esiti dell'attività istruttoria delle osservazioni.

Soluzioni e azioni del Comune di Genova

In fase di adozione/approvazione del Progetto Definitivo di PUC (in cui sono state trattate e controdedotte le osservazioni presentate, rispettivamente nei confronti del Progetto Preliminare e del Progetto Definitivo di PUC adottato) è stato predisposto ed approvato un documento contenente gli indirizzi generali del Comune per la trattazione delle osservazioni (indirizzi che hanno tenuto conto delle prescrizioni vincolanti degli Enti sovraordinati, delle istanze espresse nel corso del percorso partecipato, del documento degli obiettivi di pianificazione, delle osservazioni formulate dagli Enti gestori di patrimonio pubblico ai fini del raggiungimento delle Intese previste dalla LUR).

Nell'ambito di tale documento, le osservazioni vengono tutte esaminate e ricondotte, in relazione ai relativi contenuti, ad aree tematiche di interesse generale, coerenti con gli obiettivi di pianificazione approvate, e gli esiti conseguenti all'esame ed alla trattazione delle stesse sono esplicitate in apposite tabelle di sintesi.

2.4.1. Concorso di regioni, province, città metropolitane al procedimento di approvazione:

Possibili rischi individuati nel PNA: Inerzia/acquiescenza degli Enti partecipanti al procedimento di approvazione del piano

Misure possibili individuate nel PNA: trasparenza degli atti e dei processi; controllo sui tempi procedurali

Soluzioni e azioni del Comune di Genova

Posto che la presente analisi riguarda esclusivamente gli atti ed i procedimenti di cui il Comune è direttamente responsabile, si fa presente che, in ottemperanza alle disposizioni transitorie di cui alla Legge Regione Liguria n. 11/2015, il Comune di Genova ha gestito la Conferenza di Servizi per la fase conclusiva di approvazione del PUC, pubblicando integralmente i relativi atti, in cui sono state raccolte e verbalizzate le espressioni degli Enti partecipanti (Regione Liguria; Città Metropolitana di Genova).

3. Processi di pianificazione attuativa

Premesse – riferimenti normativi

I piani attuativi cui si riferisce il parametro in esame trovano disciplina agli artt. 50 e 51 della L.R. n. 36/1997, che disciplina i contenuti del Progetto Urbanistico Operativo (PUO), strumento che contiene gli elementi urbanistici, edilizi, economici e gestionali idonei a realizzare lo sviluppo operativo dei Distretti di Trasformazione (parti del territorio per cui il PUC prevede trasformazione urbanistica).

La disciplina del PUC e/o degli strumenti di pianificazione sovraordinati può prevedere il ricorso a diversi strumenti (Progetto Unitario; Schema di Attuazione Urbanistica) aventi l'obiettivo di fornire indirizzi e criteri per l'organico sviluppo di porzioni del territorio, strumenti peraltro privi degli effetti di carattere vincolistico e ablativo che la legge collega all'approvazione del PUO.

3.1. Piani attuativi di iniziativa privata

Possibili rischi individuati nel PNA: Fase di adozione: mancata coerenza con il Piano generale e con la Legge; uso improprio del suolo e delle risorse naturali; Rischi già analizzati per fasi di pubblicazione decisione delle osservazioni, e approvazione dei piani urbanistici

Possibili misure individuate nel PNA: quadro di riferimento della Pianificazione generale chiaro in termini prescrittivi, di obiettivi di requisiti funzionali e prestazionali che il Piano attuativo è tenuto a garantire; definizione preliminare degli obiettivi generali; linee guida interne che disciplinino la procedura da seguire e introducano forme di trasparenza e rendicontazione; costituzione di gruppi di lavoro interdisciplinare con personale di diversi uffici dell'Ente, che rendano dichiarazione di assenza di conflitti di interesse; registro e verbalizzazione degli incontri con i soggetti attuatori; richiesta di presentazione di un piano economico finanziario relativo agli interventi privati e alle opere di urbanizzazione, per verificare la fattibilità del piano e il complessivo equilibrio economico; acquisizione di informazioni per verificare l'affidabilità dei privati (visure camerali; bilanci depositati; referenze bancarie; casellario giudiziale)

Soluzioni e azioni del Comune di Genova

Il PUC del Comune di Genova, anche in esecuzione della VAS, individua e definisce prestazioni urbanistiche, paesaggistiche ed ambientali per ciascun Distretto sia in termini generali (vedi Norme Generali e Norme di Congruenza).

In attuazione degli obiettivi 2015, è stato predisposto un documento di analisi e mappatura dei procedimenti urbanistici, tra cui il procedimento di approvazione del PUO; tale documento rappresenta quindi guida e riferimento per l'azione del Comune.

Gli elaborati di PUO sono puntualmente definiti dalla Legge Regione Liguria n. 36/1997 – art. 50 e la completezza degli stessi viene verificata nelle varie fasi del procedimento.

Il procedimento del PUO è inoltre soggetto agli adempimenti legati al rispetto del d. lgs. N. 33/2013, che vengono regolarmente assolti nel corso del procedimento di approvazione.

3.2. Piani attuativi di iniziativa pubblica

Non risultano recenti esperienze di approvazione di PUO di iniziativa pubblica.

3.3. Convenzione urbanistica

Il PNA riconosce alla convenzione urbanistica particolare rilievo nella fase di pianificazione attuativa, quale strumento per stabilire ed ottenere l'adempimento degli obblighi connessi all'attuazione degli interventi edilizi.

Richiama l'esigenza di completezza ed adeguatezza dei contenuti della convenzione, evidenziando l'opportunità di utilizzo di schemi di convenzione – tipo.

A questo proposito si fa presente che:

viene utilizzato uno schema di convenzione, che viene progressivamente affinato ed adeguato in ragione delle modifiche normative in materia;

tra gli obiettivi del Settore Urbanistica per l'anno 2016 vi è la predisposizione di un documento di linee guida per la realizzazione di opere di urbanizzazione alla luce del nuovo codice appalti, da utilizzarsi, tra l'altro, per la redazione delle convenzioni urbanistiche ed il conseguente controllo sulla fase esecutiva (cfr. punto 3.5).

3.3.1. Calcolo degli oneri

Possibili rischi individuati nel PNA: Non corretta determinazione degli oneri

Possibili misure individuate nel PNA: Attestazione dell'avvenuto aggiornamento delle tabelle degli oneri e della corrispondenza con gli oneri dovuti; pubblicazione delle tabelle degli oneri a cura della regione e del Comune; assegnazione della mansione del calcolo oneri a personale diverso da quello preposto all'istruttoria tecnica;

Soluzioni e azioni del Comune di Genova

La tabella per la determinazione degli oneri di urbanizzazione è stata approvata con Legge regione Liguria n. 25/95. Sulla base della citata tabella, i Comuni approvano con proprio provvedimento la tariffa applicabile, esercitando le flessibilità consentite dalla legge.

In conformità a quanto stabilito dalla citata normativa, il Comune ha approvato le tabelle di oneri, in coerenza con la tabella approvata con legge regionale e ne cura gli aggiornamenti/adequamenti.

La tabella aggiornata è pubblicata sul sito informatico del Comune.

E' stato predisposto un modello per l'autodeterminazione degli oneri di urbanizzazione, in cui sono esplicitate tutte le voci di calcolo, agevolmente controllabile.

I criteri di calcolo sono resi noti e trasparenti, ed il procedimento per la determinazione dell'importo dovuto è standardizzato e utilizza modelli uniformi, minimizzando i rischi di erronea determinazione dell'importo dovuto.

3.3.2. Individuazione delle opere di urbanizzazione

Possibili rischi individuati nel PNA: Individuazione, quale opera prioritaria, di opera a beneficio esclusivo/prevalente dell'operatore privato; indicazione di costi di realizzazione superiori a quelli che sosterebbe l'Amministrazione in esecuzione diretta.

Possibili misure individuate nel PNA: identificazione delle urbanizzazioni necessarie tramite coinvolgimento dei responsabili della programmazione delle opere pubbliche, che esprimono parere sull'adeguatezza delle urbanizzazioni proposte, sia da punto di vista della congruità con obiettivi e priorità della C.A. , sia rispetto alle caratteristiche qualitative delle opere stesse; previsione di specifica motivazione in merito alla necessità di far realizzare dai privati le urbanizzazioni secondarie; calcolo del valore delle opere utilizzando i prezziari regionali o dell'ente, anche tenendo conto dei prezzi che la C.A. ottiene in esito a procedimenti di affidamento di analoghi lavori; richiesta per tutte le opere a scomputo del progetto di fattibilità tecnica ed economica delle opere di urbanizzazione ai sensi di legge, da porre a base di gara, ed affidamento della relativa istruttoria da personale in possesso di specifiche competenze; previsione di garanzie analoghe a quelle richieste in caso di appalto di opere pubbliche, con possibilità di adeguamento anche in relazione ai tempi di attuazione degli interventi.

Soluzioni e azioni del Comune di Genova

In fase di istruttoria del progetto convenzionato, la proposta relativa alle opere di urbanizzazione viene sottoposta al parere dei servizi comunali, deputati a prendere in consegna il bene e/o a monitorarne la gestione una volta realizzato e ceduto al Comune e/o asservito all'uso pubblico; la prassi in uso è quella di porre in carico al soggetto titolare del permesso di costruire l'onere di realizzare (direttamente o tramite affidamento dei lavori, nei modi stabiliti dalla legge) le urbanizzazioni (siano esse urbanizzazioni primarie o secondarie); i progetti delle opere di urbanizzazione sono corredati da computo metrico estimativo redatto sulla base dei prezziari regionali, computo soggetto a valutazione di congruità dal competente ufficio del Comune deputato alla sorveglianza delle opere di urbanizzazione.

L'importo ammesso a scomputo è stabilito tramite apposite clausole inserite nella convenzione, in base a cui l'importo delle opere a scomputo oneri va scontato del più elevato tra il ribasso conseguito, a seguito della procedura di aggiudicazione, che la parte privata si impegna a svolgere nel rispetto della vigente normativa, ed il ribasso medio ottenuto dal Comune relativo a procedure di gara per opere assimilabili; per quanto riguarda l'importo delle opere di cui è consentita l'esecuzione diretta da parte del soggetto attuatore, ai fini dello scomputo viene applicato il ribasso medio ottenuto dal Comune per opere assimilabili.

Al momento del collaudo si procede alla determinazione dell'importo a consuntivo e si opera il bilancio finale tra oneri dovuti e costo delle opere finite, con eventuale conguaglio a favore del Comune, in caso di valore di realizzazione, al netto del ribasso, inferiore agli oneri dovuti.

La convenzione prevede l'obbligo di presentazione di progettazione esecutiva, da sottoporre alla valutazione dei civici uffici competenti, nonché a verifica e validazione nelle forme di legge.

Le garanzie previste in convenzione sono quelle previste per gli appalti pubblici e ne è stabilito inoltre l'adeguamento in relazione ad aggiornamenti progettuali ed eventuale mutata entità dei costi.

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

Possibili rischi individuati nel PNA: Determinazione delle aree da cedere in misura inferiore al dovuto; proposta di aree di poco pregio e/o interesse, e/o da bonificare

Possibili misure individuate nel PNA: Individuazione di un responsabile per acquisizione aree, che quantifichi la quantità dovuta e richieda eventuali bonifiche; monitoraggio tempi e adempimenti connessi ad acquisizione aree.

Soluzioni e azioni del Comune di Genova

L'acquisizione delle aree costituisce atto finale degli obblighi legati alle convenzioni urbanistiche; la quantificazione del fabbisogno di aree viene ordinariamente effettuata in fase di istruttoria del progetto e delle eventuali varianti che incidano sui fabbisogni di aree a standard/spazi pubblici.

Lo schema di convenzione urbanistica in uso contiene specifiche disposizioni finalizzate a monitorare la corretta determinazione delle aree da cedere, la predisposizione di frazionamenti contestualmente alle operazioni di collaudo, e in particolare subordina lo svincolo totale della fideiussione all'avvenuta stipulazione degli atti di cessione/asservimento delle aree interessate da opere di urbanizzazione previste in convenzione.

3.3.4. Monetizzazione delle aree a standard

Possibili rischi individuati nel PNA: Esercizio arbitrario della discrezionalità tecnica che comporti che determini minori entrate per il Comune e elusione dei corretti rapporti tra insediamenti privati /spazi a destinazione pubblica.

Possibili misure individuate nel PNA: Adozione di criteri generali per i casi in cui è possibile ricorrere alla monetizzazione; previsione di specifica verifica per le monetizzazioni di importo significativo, a cura di soggetti che non hanno curato l'istruttoria; previsione del pagamento delle monetizzazioni contestuale alla stipula della convenzione e, in caso di rateizzazione, richiesta di idonee garanzie.

Soluzioni e azioni del Comune di Genova

Il Comune di Genova ha approvato la DCC n. 20/2009, in cui sono contenuti indirizzi e criteri in caso di ricorso alla monetizzazione delle aree a standard. Detto provvedimento ha indicato sia i presupposti che giustificano il ricorso alla monetizzazione degli standard (i casi in cui le caratteristiche del sito non consentano di proporre spazi adeguati alla pubblica fruibilità), presupposti integralmente recepiti all'art. 9 delle Norme Generali del PUC 2015, nonché le indicazioni per determinare i valori economici collegati alla monetizzazione.

In particolare, ai sensi del punto 6) del dispositivo della citata DCC n. 20/2009, il valore delle aree da monetizzare viene stabilito con apposito provvedimento dirigenziale, che tenga conto dei seguenti parametri:

- riferimento all'utilità economica conseguita dai lottizzanti per effetto della mancata cessione, avuto anche riguardo all'unità urbanistica in cui è ubicata l'area di intervento;
- riferimento ai costi che sosterebbe la Civica Amministrazione per l'acquisizione di aree, sia edificabili (con indice medio), che a diversa destinazione, mediante esproprio, ai sensi del T.U. n. 327/2001 e s.m.i.;

Ai sensi dell'art. 9 delle Norme Generali del PUC, gli obblighi correlati alla monetizzazione degli standard vengono assunti con atto unilaterale d'obbligo, atto in cui è previsto, tra l'altro, che in caso di rateizzazione della somma dovuta, la parte non corrisposta al momento del rilascio del permesso di costruire venga garantita da idonea fideiussione.

3.5. Esecuzione delle opere di urbanizzazione

Possibili rischi individuati nel PNA: la fase esecutiva delle opere di urbanizzazione presenta rischi analoghi a quelli della realizzazione dei lavori pubblici, e alcuni rischi specifici, legati al carente esercizio dell'attività di vigilanza, per evitare la realizzazione di opere di minor pregio rispetto a quelle previste, con conseguenti danni e maggiori oneri manutentivi.

Ulteriore rischio è quello del mancato rispetto sulle norme relative alla scelta del contraente.

Possibili misure individuate nel PNA:

Costituzione di apposita struttura interna per verificare la correttezza dell'esecuzione delle opere e l'accertamento della sussistenza dei requisiti soggettivi delle imprese incaricate dell'esecuzione dei lavori;

comunicazione delle imprese incaricate dei lavori;

verifica dei lavori eseguiti e del cronoprogramma; nomina del collaudatore a carico del Comune, per assicurare la terzietà del soggetto incaricato;

previsione in convenzione di sanzioni per il mancata o ritardata esecuzione dei lavori.

Soluzioni e azioni del Comune di Genova

All'interno del Settore Urbanistica è costituita apposita struttura deputata alla verifica della fase esecutiva delle opere di urbanizzazione, che si occupa di seguire l'attuazione della convenzione a partire dalla fase di progettazione esecutiva delle opere fino al collaudo.

Lo schema di convenzione utilizzato contiene specifiche clausole che impegnano il soggetto attuatore ad affidare e a far realizzare le opere da soggetti che posseggano e mantengano, per tutta la durata dei lavori, i requisiti necessari per l'esecuzione degli stessi, e abilitano il Comune a richiedere, in ogni momento, l'esibizione della relativa documentazione, oltre che l'impegno (da trasferire anche all'impresa individuata per l'esecuzione dei lavori) del rispetto dei tempi di esecuzione stabiliti tramite apposito cronoprogramma.

In coerenza con gli indirizzi di cui alla determinazione dell'AVCP n. 7/2009, la nomina del collaudatore è posta in capo al soggetto attuatore, in quanto stazione appaltante; la nomina deve avvenire d'intesa con il Comune, che acquisisce il curriculum del professionista prescelto, al fine di verificarne la congruità rispetto agli interventi in relazione a cui si esplica l'attività di collaudo.

In caso di mancata o ritardata esecuzione delle opere di urbanizzazione, in convenzione è previsto il ricorso all'escussione della fideiussione, pratica che il Comune ha attivato ed ottenuto in ripetute occasioni.

Vedi anche la nota relativa al punto 3.3. – Convenzione urbanistica, in relazione alla redazione di documento di linee guida per la realizzazione delle opere di urbanizzazione alla luce del nuovo codice appalti.

4. Permesso di costruire

Si rinvia alle considerazioni svolte ai paragrafi 3.2 e 3.3.

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

Per quanto attiene al processo attinente al rilascio dei titoli abilitativi il Piano contiene, come premessa, una serie di sintetiche considerazioni sui processi edilizi in relazione ai titoli edilizi abilitativi presenti nell'ordinamento con le indicazioni delle norme nazionali di riferimento e la descrizione del processo che, pur espressione di attività vincolata, in quanto concretantesi in verifiche di conformità agli interventi

proposti alle varie normative urbanistiche ed edilizie, nondimeno è potenzialmente idoneo a determinare l'esistenza di un rischio specifico, dovuto all'ampiezza e alla complessità delle norme di riferimento.

E' opportuno segnalare il richiamo effettuato alla modulistica edilizia unificata, che senza dubbio rappresenta un notevole contributo in termini di trasparenza del processo; in merito, si rappresenta, sul piano operativo, che l'applicazione della modulistica unificata nazionale, così come recepita dalla Regione Liguria, si è completata per il Comune di Genova nel mese di Marzo 2016 (in conformità con le scadenze previste dalla stessa Regione) con l'introduzione della modulistica per i Permessi di Costruire e le SCIA, dopo che nel corso del 2015, era già stata introdotta la modulistica unificata relativamente alle CILA ed alle DIA.

Per quanto riguarda le pratiche gestite dallo Sportello Unico per l'Edilizia (SUE) ciò ha comportato l'adeguamento del sistema informatizzato per la compilazione e l'invio delle pratiche edilizie di cui il Comune si è dotato a partire dal 2014.

5.1 Assegnazione delle pratiche per l'istruttoria

Possibili rischi: assegnazione delle pratiche a tecnici in rapporto di contiguità con professionisti o aventi titolo al fine di orientare le decisioni edilizie/possibile condizionamento esterno nella gestione dell'istruttoria anche favorito da attività professionali esterne svolte dai dipendenti degli uffici.

Misure possibili: doveri di comportamento stabiliti dai codici di comportamento delle amministrazioni/astensione in caso di potenziale conflitto di interessi/controllo da parte di nuclei ispettivi/adequata formazione professionale.

Situazione ed azioni del Comune di Genova

Per le pratiche gestite dallo Sportello Unico per l'Edilizia l'assegnazione alle sei Unità Organizzative Territoriali responsabili di procedimento aventi competenza istruttoria sulle pratiche edilizie, in relazione ai sei ambiti territoriali determinati, avviene in forma automatizzata, con adozione di procedure di protocollazione e di assegnazione totalmente informatizzate. Solo in caso di sussistenza di obblighi di astensione, dovuti alla presenza di rapporti di parentela, amicizia, o altri rapporti rilevanti quali presupposto per l'astensione, sia con il richiedente della pratica che i tecnici incaricati, si procede all'assegnazione della pratica ad un'altra Unità Organizzativa Territoriale, con modifica ovviamente tracciata dal sistema informatico di gestione dell'istruttoria.

Si segnala inoltre che nello scorso mese di giugno si è proceduto alla rotazione degli ambiti territoriali di competenza delle Unità Organizzative Territoriali responsabili di procedimento.

Per quanto attiene all'introduzione di controlli attraverso la costituzione di nuclei ispettivi, si rinvia alle considerazioni esplicitate al successivo punto 5.4.

L'adequata formazione professionale del personale addetto si conferma, in perfetta coerenza con le considerazioni esposte nel Piano, una necessità per lo svolgimento di attività che comportano l'applicazione di normative particolarmente complesse oltre che, di conseguenza, una esigenza particolarmente sentita dal personale dello Sportello Unico dell'Edilizia: si ritiene conseguentemente di proporre l'effettuazione di una specifica attività formativa da parte di docenti qualificati in materia edilizia utile (interni e/o esterni all'Ente) finalizzata sia all'approfondimento di specifiche tematiche, sia all'aggiornamento normativo.

5.2 Richiesta integrazioni documentali

Possibili rischi: richiesta indebita di integrazioni o chiarimenti, mancata conclusione dell'istruttoria nei termini stabiliti dalla legge.

Misure possibili: monitoraggio delle tempistiche previste dalla legge per la conclusione dell'istruttoria /controlli da effettuarsi su un ragionevole campione di pratiche.

Situazione ed azioni del Comune di Genova

Per le pratiche gestite dallo Sportello Unico per l'Edilizia viene effettuato un monitoraggio trimestrale finalizzato ad evidenziare il rispetto delle tempistiche stabilite dalla legge per la conclusione dei procedimenti che prevedono l'adozione di un provvedimento, o che si concludono con il silenzio assenso.

Per quanto attiene alle possibilità di indebita richiesta di integrazioni o chiarimenti, si pone in evidenza che il già richiamato sistema informatizzato per la compilazione e la trasmissione delle pratiche edilizie è stato strutturato al fine di prevedere, già in fase di compilazione e di invio dell'istanza al Comune, l'allegazione della documentazione necessaria per ogni tipologia di intervento edilizio, in coerenza con quanto indicato della citata modulistica unificata, oltre che dal vigente Piano Urbanistico e dal Regolamento Edilizio Comunale, per cui il numero delle richieste di integrazione successive alla presentazione delle istanze è alquanto modesto ed attiene in genere alla richiesta del pagamento di sanzioni, contributo di costruzione, diritti di segreteria al fine del rilascio degli eventuali provvedimenti finali.

5.3 Calcolo del contributo di costruzione

Possibili rischi: errato calcolo del contributo/riconoscimento di rateizzazioni non previste/ non applicazione di sanzioni per ritardo nei pagamenti.

Misure possibili: chiarezza meccanismi per il calcolo di contributi/gestione informatizzata del processo/assegnazione delle mansioni a dipendenti diversi da quelli che curano l'istruttoria/introduzione di un sistema di verifica di report;

Situazione ed azioni del Comune di Genova

In ordine al meccanismo di calcolo del contributo si pone in evidenza che il calcolo dei contributi viene effettuato in conformità alla apposita Tabella Regionale introdotta con L.R. n. 25/1995, recepita dal Comune con la Delibera del Consiglio Comunale n. 29/1996, aggiornata annualmente in relazione alla variazione del costo della vita calcolato dall'ISTAT e pubblicata sul sito del Comune; il contributo di costruzione viene di regola autodeterminato dal richiedente utilizzando l'apposito modulo per il calcolo. La determinazione del dovuto, guidata attraverso la compilazione da tale modulo che prevede altresì anche la suddivisione delle rate secondo le disposizioni del Regolamento Edilizio Comunale, risulta alquanto semplice in quanto calcolato solo sulla base del prodotto tra la superficie agibile prevista ed il valore unitario per funzione fissato nella Tabella, fatta salva la possibilità applicazione di incrementi o riduzioni stabilite dal Comune, sempre evidenziati chiaramente nella stessa Tabella. L'estrema chiarezza e semplicità e automaticità nell'applicazione del sistema non rendono quindi al momento necessaria, a ns. avviso, l'introduzione di un meccanismo informatizzato di calcolo, né l'assegnazione delle mansioni a personale diverso da quello deputato all'istruttoria delle pratiche.

Per quanto attiene invece alla gestione informatizzata dei pagamenti potrebbe rilevarsi utile e anche aderente agli obiettivi ed alle misure del Piano, un potenziamento dell'applicativo informatico di gestione delle pratiche edilizie in uso con l'introduzione di un sistema di verifica mediante report e ancor più con un la possibilità di avvisare sia il personale dello SUE, che il titolare della pratica, della imminenza delle scadenze per l'effettuazione dei versamenti.

5.4 Controllo dei titoli rilasciati

Possibili rischi: omissioni o ritardi nel controllo/carenza di criteri per la selezione delle pratiche soggette a controllo.

Misure possibili: precisa regolamentazione delle casistiche di pratiche da assoggettare a controllo.

Situazione ed azioni del Comune di Genova

Sulla previsione del ricorso a forme di controllo dei titoli rilasciati, si denota che tale forma di attività non è prevista dall'attuale organizzazione del Sportello Unico per l'Edilizia; sulla praticabilità di adeguamento, che rappresenterebbe un'ulteriore misura rispetto alle molte già adottate, si rileva, sul piano oggettivo, che un eventuale organismo di controllo dovrebbe essere necessariamente formato da personale in possesso di competenze specifiche almeno pari a quelle di cui è fornito l'attuale personale dello SUE, competenze acquisite, come riportato dallo stesso Piano, in lungo periodo di tempo e che, sotto il profilo organizzativo, a fronte di tale presupposto, non risulta possibile sottrarre personale dall'attuale già scarsa dotazione organica destinata all'attività istruttoria delle pratiche edilizie.

6. Vigilanza

Possibili rischi: omissione o parziale esercizio dell'attività di verifica/ indebita applicazione della sanzione pecuniaria in luogo dell'ordine di ripristino/mancanza di verifiche istruttorie sulle attività edilizie liberalizzate soggette a CIL o a CILA.

Misure possibili: assegnazione delle funzioni a soggetti diversi da quelli che curano l'istruttoria delle istanze edilizie/forme collegiali per le attività di accertamento complesse con il ricorso a tecnici esterni agli uffici che esercitano la vigilanza per la valutazione sulla impossibilità del ripristino/definizione analitica dei criteri e delle modalità di calcolo delle sanzioni e delle oblazioni/verifiche a campione del calcolo delle sanzioni/istituzione di registro degli abusi accertati/pubblicazione sul sito del Comune degli interventi oggetto di ordine di demolizione o di ripristino con indicazione dello stato di attuazione/monitoraggio tempi del procedimento sanzionatorio.

Situazione ed azioni del Comune di Genova

In primo luogo si evidenzia che l'organizzazione dello Sportello Unico per l'Edilizia prevede, in coerenza con le previsioni del Piano, che le funzioni di vigilanza siano svolte da personale diverso da quello assegnato all'istruttoria delle istanze edilizie. Dette funzioni sono infatti svolte dall'Ispettorato Edilizio composto da un responsabile e quattro Unità Organizzative Territoriali che non hanno compiti legati all'istruttoria delle pratiche edilizie, né hanno competenze sulle pratiche di sanatoria degli abusi che invece vengono esercitate dalle sei Unità Organizzative Territoriali istruttorie.

Sulla previsione del ricorso a personale non facente parte dell'Ispettorato Edilizio per attività particolarmente complesse ed in particolare per la valutazione dell'impossibilità di ripristino, si denota che tale forma di collaborazione non è attualmente prevista dall'attuale organizzazione. Si ritiene tuttavia che la previsione, da attuarsi coinvolgendo necessariamente personale tecnico appartenente ad altre strutture comunali, possa risultare utile per i fini indicati dal Piano, fatta ovviamente salva la valutazione di praticabilità sotto il profilo organizzativo.

Circa la definizione analitica dei criteri e delle modalità di calcolo per l'applicazione delle sanzioni ed oblazioni, si pone in rilievo che a partire dall'anno 2009 sono stati adottati (sotto forma di Deliberazioni di Giunta Comunale e di Determinazioni Dirigenziali) vari provvedimenti allo scopo di ridurre i margini di discrezionalità lasciati dalla legge, per cui, attualmente, risultano disciplinati con regole analitiche sia i criteri e le modalità di calcolo delle sanzioni pecuniarie amministrative in materia edilizia, sia quelli per la determinazione delle somme dovute a titolo di oblazione.

In ordine alla previsione di istituzione di un registro degli abusi accertati, si rappresenta che attualmente è in uso presso lo Sportello Unico per l'Edilizia un apposito applicativo informatico (denominato GE-SAP) avente principalmente funzione di archivio, che consente di tracciare tutte le fasi dei procedimenti sanzionatori, sia di quelli finalizzati all'irrogazione di sanzioni pecuniarie, sia di quelli finalizzati all'adozione di ingiunzioni di demolizione o ripristino, contenente tutti i dati rilevanti, comprese le informazioni su sanatorie e ricorsi. Si ritiene peraltro utile un potenziamento di tale applicativo informatico al fine di portarlo a livello di sistema gestionale vero e proprio, con la possibilità, ad esempio, di fornire report per tipologia di abusi o dati aggregati per ambito territoriale.

In merito alla pubblicazione sul sito del Comune degli interventi oggetto di ordine di demolizione con indicazioni sullo stato di attuazione, si pone in evidenza che è attualmente prevista, ai sensi di legge, la pubblicazione mensile all'Albo Pretorio Comunale degli abusi edilizi accertati, con indicazioni sulla tipologia di abuso e sulla ubicazione.

Infine, in tema di monitoraggio dei tempi procedurali, si rileva che anche i procedimenti sanzionatori sono oggetto di monitoraggio trimestrale finalizzato ad evidenziare il rispetto delle tempistiche stabilite dalla legge per la conclusione dei procedimenti.

(*) (DOCUMENTO PREDISPOSTO A CURA DELLA DIREZIONE URBANISTICA, S.U.E. E GRANDI PROGETTI SULLA BASE DEL PNA 2016)