

## La prevenzione della corruzione nella “governance” del territorio

Antonio Barone

Sommario: 1. Le reazioni amministrative ai fenomeni corruttivi nell'Italia liberale. – 2. Una tematica di rinnovata attualità per gli studi di diritto amministrativo. – 3. Il c.d. “*Integrity Risk Management*”. – 4. La legge 6 novembre 2012, n. 190: le tendenze uniformanti. – 5. (segue) ed i margini di differenziazione. – 6. Il governo del territorio nel Piano Nazionale Anticorruzione 2016. – 7. Organizzazione, partecipazione e valutazione. – 8. (segue) Il ruolo del piano di prevenzione della corruzione. – 9. Il “nodo” della consensualità. – 10. Dovere di piano e libertà “sostenibili”.

### 1. *Le reazioni amministrative ai fenomeni corruttivi nell'Italia liberale*

I fenomeni di scambio occulto tra un atto del potere pubblico ed una prestazione in denaro o altre utilità hanno accompagnato la storia dell'umanità sin da suoi primordi<sup>1</sup>.

Una lettura storica della corruzione nell'amministrazione italiana induce a rifiutare quelle tesi che esauriscono la lotta al fenomeno corruttivo esclusivamente sul fronte della repressione criminale e del correlato fondamentale intervento del potere giurisdizionale. La storia d'Italia insegna che soprattutto in contesti istituzionali di minore indipendenza della magistratura rispetto al potere politico (modello del “magistrato-burocrate” dello Stato liberale)<sup>2</sup>, numerose e varie

<sup>1</sup> Cfr. J.T. Noonan, *Ungere le ruote. Storia della corruzione politica dal 3000 a.C. alla Rivoluzione francese*, Milano, 1987.

<sup>2</sup> N. Picardi, *La responsabilità del giudice: la storia continua*, in *Riv. dir. proc.*, 2007, 290, evidenzia che nell'età liberale la magistratura si presentava come la “*grande souffrante*” della divisione dei poteri. In particolare, A. Giuliani, N. Picardi, *La responsabilità del giudice*, Milano, 1987, 106-122, mettono in rilievo che nell'Europa continentale, fra il XIX e il XX secolo, si è realizzato un processo di burocratizzazione del giudice nell'ambito del quale l'esecutivo, direttamente o indirettamente, aveva la possibilità di un controllo permanente del magistrato anche dopo il suo reclutamento. L'adozione del modello gerarchico-burocratico, d'altra parte, assicurava un'attività giurisdizionale improntata all'ideologia della fedeltà alla legge, in linea con la cultura giuspositivistica. La funzione del giudice *bouche de la loi* tendeva quindi a risolversi nella esecuzione del comando della legge.

sono state le risposte amministrative e politico-amministrative alla emersione di gravi episodi corruttivi<sup>3</sup>.

Basti pensare, ad esempio, alle ispezioni amministrative riconducibili all'organizzazione del Ministero dell'Interno<sup>4</sup>, nonché alle inchieste amministrative che spesso supportavano o precedevano l'attività delle commissioni parlamentari d'inchiesta<sup>5</sup>. Le inchieste parlamentari sulla Società delle ferrovie meridionali (1864), sulla Regia dei tabacchi (1869), sulla Banca romana (1893), sulla Regia Marina (1904), sulle spese per la costruzione del palazzo di giustizia a Roma (1912), sulla liquidazione delle gestioni per le feste commemorative e le esposizioni di Roma, Torino e Palermo (1917), sulle spese di guerra (1917), costituiscono solo alcuni tra i principali esempi della reattività politico-amministrativa dello Stato liberale al fenomeno corruttivo<sup>6</sup>. Si è trattato, comunque, di risposte episodiche e tra loro disorganiche, sempre successive agli eventi corruttivi<sup>7</sup>.

L'Italia liberale conobbe anche talune forme di gestione in via amministrativa degli eventi corruttivi, addirittura arrivando ad una prima disciplina, invero "embrionale", di misure di prevenzione della corruzione correlate (tra l'altro) al governo del territorio. Si pensi, in via esemplificativa, all'obbligo di astensione per gli amministratori di comuni, province e consorzi contemplato dall'art. 290 del R.D. 4/2/1915, n. 148 e dall'art. 279 del R.D. 3/3/1934, n. 383. Ancora, si pensi all'art. 8 della legge n. 1150/1942, con riferimento al caso di mancata adozio-

---

In argomento v. altresì A. Barone, *Giustizia comunitaria e funzioni interne*, Bari, 2008; Id., *La vocazione "unitaria" delle giurisdizioni*, in E. Follieri, A. Barone (a cura di), *I principi vincolanti dell'adunanza plenaria del Consiglio di Stato sul Codice del processo amministrativo*, Padova, 2015, 1-24.

<sup>3</sup> Ciò non significa assenza di interventi giudiziari di repressione della corruzione in età liberale. Come sostiene E. Gustapane, *Per una storia della corruzione nell'Italia contemporanea*, in G. Melis (a cura di), *Etica e pubblica amministrazione. Per una storia della corruzione nell'Italia contemporanea*, Napoli, 1999, 22. «I mandati di cattura, gli ordini di perquisizione e di sequestro riguardanti i dirigenti della "Banca romana" accusati di avere stampato banconote oltre il limite stabilito dalla legge e di un vuoto nelle casse di quell'Istituto di emissione di oltre ventotto milioni, furono emanati, nella notte fra il 18 e il 19 gennaio 1893, non nella sede naturale del palazzo di giustizia di Roma, ma a Palazzo Braschi, allora sede del consiglio dei ministri e del Ministero dell'Interno, in una sala dove erano stati convocati, presso il Presidente del consiglio, Giovanni Giolitti, il Ministro di Grazia e giustizia, Bonacci, il Procuratore generale del Re presso la Corte d'appello di Roma, senatore Bartoli, e il Procuratore del Re presso il Tribunale di Roma, barone Emanuele Vico». Le vicende dello scandalo della "Banca romana" sono esaustivamente descritte in G. Barone, *La nascita della Banca d'Italia*, in Meridiana, 29, 1997, 55-72, ivi ulteriori indicazioni bibliografiche.

<sup>4</sup> In argomento si rinvia a M. Giannetto, *Dalle ispezioni alle questure e prefetture al controllo della società civile. Il servizio ispettivo del Ministero dell'Interno fra età liberale e fascismo*, in *Etica e pubblica amministrazione*, cit., 137-177.

<sup>5</sup> Sulle inchieste parlamentari e sulle inchieste amministrative si rinvia a M.S. Giannini, *Diritto Amministrativo*, II, Milano, 1993, 492-495, ivi ulteriori indicazioni bibliografiche.

<sup>6</sup> L'elencazione delle inchieste parlamentari è tratta da C. Crocella, F. Mazzonis, *Iniziativa parlamentari contro la corruzione. La commissione parlamentare d'inchiesta per le spese di guerra (1920-1923)*, in *Etica e pubblica amministrazione*, cit., 125. Questa elencazione non è ovviamente esaustiva dei fenomeni di grande corruzione nell'Italia liberale.

<sup>7</sup> S. Cassese, *Ipotesi sulla storia della corruzione in Italia*, in G. Melis (a cura di), *Etica e pubblica amministrazione*, cit., Napoli, 1999, 181.

ne del piano, con il correlato potere di sostituzione statale attraverso l'istituto del commissariamento finalizzato all'adozione del piano regolatore generale (PRG).

L'avvento dello Stato democratico, con la consacrazione costituzionale dell'indipendenza della magistratura, ha determinato il progressivo spostamento del baricentro della reazione statale alla corruzione in favore del potere giurisdizionale<sup>8</sup>. Tuttavia, nonostante il "contrappeso" del sistema giudiziario, la diffusione attuale della corruzione amministrativa in Italia è stata definita sistemica, ampia, stabile, visibile<sup>9</sup>.

## 2. Una tematica di rinnovata attualità per gli studi di diritto amministrativo

L'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC) ha recentemente evidenziato che «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»<sup>10</sup>.

Si tratta di una valutazione coincidente con quanto già da tempo rilevato dalla dottrina amministrativistica: l'uso del territorio ha costituito e costituisce ancora oggi uno dei settori di maggiore diffusione della corruzione nelle pubbliche amministrazioni italiane<sup>11</sup>. Le scelte di piano e le inerzie del pianificatore, le grandi opere e l'urbanistica contrattata rappresentano esempi emblematici del

<sup>8</sup> Su questi profili si rinvia a S. Turone, *Politica ladra. Storia della corruzione in Italia (1861-1992)*, II ed., Roma-Bari, 1992; A. Galante Garrone, *L'Italia corrotta 1895-1996. Cento anni di malcostume politico*, Roma 1996.

<sup>9</sup> Così S. Cassese, *Ipotesi sulla storia della corruzione in Italia*, cit., 183, con definizioni che restano di estrema attualità. Proprio con riferimento al caso italiano, il Rapporto 2011 del *Group of State against Corruption* (GRECO, istituito presso il Consiglio Europeo) ha evidenziato che «La corruzione è profondamente radicata in diverse aree della pubblica amministrazione, nella società civile, così come nel settore privato. Il pagamento delle tangenti sembra pratica comune per ottenere licenze e permessi, contratti pubblici, finanziamenti, per superare gli esami universitari, esercitare la professione medica, stringere accordi nel mondo calcistico, ecc. (...) La corruzione in Italia è un fenomeno pervasivo e sistemico che influenza la società nel suo complesso» (cfr. Rapporto di valutazione sull'Italia adottato dal GRECO, 27 maggio 2011, Greco Eval RC-I/II Rep (2011) 1E. Su queste tematiche v. altresì V.M. Caferra, *Il sistema della corruzione. Le ragioni, i soggetti, i luoghi*, Roma-Bari, 1992; M. D'Alberti, R. Finocchiaro (a cura di), *Corruzione e sistema istituzionale*, Bologna, 1994; S. Cassese, B.G. Mattarella, *Democrazia e cariche pubbliche*, Bologna, 1996; P. Davigo, G. Mannozi, *La corruzione in Italia. Percezione sociale e controllo penale*, Roma-Bari, 2007; B.G. Mattarella, *Le regole dell'onestà. Etica, politica e amministrazione*, Bologna, 2007.

<sup>10</sup> Autorità Nazionale Anticorruzione, Piano Nazionale Anticorruzione 2016, Determinazione n. 831 del 3/8/2016, [www.anticorruzione.it](http://www.anticorruzione.it), 65.

<sup>11</sup> Così S. Cassese, *Ipotesi sulla storia della corruzione in Italia*, cit., 182. In argomento v. altresì P. Urbani, *L'urbanistica*, in F. Merloni, L. Vandelli (a cura di), *La corruzione amministrativa. Cause, prevenzione e rimedi*, Firenze, 2010, 423-424.

mutevole atteggiarsi dei fenomeni corruttivi<sup>12</sup>, che vanno ad impattare direttamente sul territorio “bene comune”<sup>13</sup>.

Sarebbe quindi miope omettere di rilevare le forti correlazioni tra corruzione ed uso del territorio anche nella prospettiva degli studi di diritto amministrativo. Tali correlazioni sono tutt’altro che recenti, come dimostra l’esistenza di talune misure di prevenzione della corruzione, in relazione al governo del territorio, ben prima dell’adozione della legge n. 190/2012.

Emblematico, al riguardo, risulta l’art. 78, 1° comma, del D.Lgs. n. 267/2000, che vincola gli “amministratori locali” (sindaci, assessori, consiglieri, etc.) al rispetto dei principi di imparzialità e buona amministrazione, basi costituzionali dell’etica pubblica e della prevenzione della corruzione nell’Amministrazione.

A questa disposizione di carattere generale si associano ulteriori previsioni in materia di obblighi di astensione per gli “amministratori locali” in caso di conflitti di interessi. Queste previsioni si riferiscono talora in modo specifico all’uso del territorio ed indicano altresì quali sanzioni per la loro inosservanza (tra l’altro) l’annullamento totale o parziale del piano territoriale (art. 78, commi 2, 3 e 4, del D.Lgs. n. 267/2000).

Anche l’esercizio dei poteri sostitutivi nell’ipotesi di violazione del dovere di pianificazione territoriale può essere ascritto al novero delle misure “embrionali” di anticorruzione nell’uso del territorio rivolte direttamente agli organi politici locali.

Si pensi, in particolare, alle ipotesi di mancata adozione del piano, con il correlato potere di sostituzione (dapprima statale e poi) regionale attraverso l’istituto del commissariamento finalizzato all’adozione del PRG<sup>14</sup>. Una siffatta reazione ordinamentale alla violazione del dovere di pianificazione territoriale si è oggi evoluta in senso repressivo con la previsione dello scioglimento dell’orga-

<sup>12</sup> Su questi aspetti cfr. V. De Lucia, *L’urbanistica*, in *Etica e pubblica amministrazione*, cit., 65-73; E. Salzano, *Vent’anni e più di urbanistica contrattata*, Relazione al convegno di Italia nostra “La città venduta. Vent’anni di urbanistica contrattata”, Roma, 6 aprile 2011, [www.eddyburg.it](http://www.eddyburg.it). M.S. Giannini, *Sanatorie urbanistiche: quando la fine?*, ora in Id., *Scritti giuridici*, IX, 1991-1996, Milano, 2006, 369-371, evidenziava come lo stesso legislatore statale avesse autorizzato attraverso i c.d. condoni edilizi il risanamento del bilancio pubblico (invero mai realizzato) attraverso lo scempio del territorio.

<sup>13</sup> Ci si riferisce alla insuperata teorizzazione di F. Benvenuti, *Pianificazione del territorio e tutela del cittadino*, ora in Id., *Scritti giuridici*, V, Milano 2006, 3945-3960, che configura il territorio come “bene comune”, «oggetto di un generale interesse che sta fuori dai concetti arcaici di proprietà o di possesso, ma costituisce una nuova forma di rapporto che, per quanto possa sembrare paradossale, si avvicina piuttosto a una nuova relazione tipica che unisce il cittadino a beni immateriali, come ad esempio la salute» (3946). Secondo Benvenuti, in particolare, la pianificazione del territorio “non può essere concepita come espressione di un potere pubblico inteso a soddisfare un interesse personalizzato. Essa deve concepirsi come disciplina della necessità di convivenza, come soddisfazione delle tendenze di conservazione e di sviluppo della comunità [...]” (*Ibidem*, 3948).

Anche la dottrina più recente valorizza l’approccio ai temi dell’uso del territorio attraverso il prisma dei beni comuni. V. ad esempio V. Cerulli Irelli, L. De Lucia, *Beni comuni e diritti collettivi. Riflessioni de iure condendo su un dibattito in corso*, 23-29, [www.labsus.org](http://www.labsus.org).

<sup>14</sup> V. l’art. 8 della legge n. 1150/1942, oggi comunque superato dalle leggi regionali che prevedono la competenza regionale in materia di commissariamento (ad esempio, art. 27 della L.R. Sicilia n. 71/1978).

no consigliare locale<sup>15</sup>. Del resto, la più grave ipotesi di scioglimento dei consigli comunali e provinciali conseguente a fenomeni di infiltrazione e di condizionamento di tipo mafioso può essere ricollegata anche a fenomeni corruttivi concernenti l'uso del territorio (art. 143 del D.Lgs. n. 267/2000)<sup>16</sup>.

Le descritte misure di prevenzione della corruzione nel governo del territorio sono maturate in un contesto culturale profondamente diverso da quello attuale, caratterizzato dalla consapevolezza delle implicazioni ambientali dei fenomeni corruttivi così come dall'intervenuta elaborazione di moderne strategie di *Integrity Risk Management*, tanto a livello internazionale quanto sul fronte europeo.

Una riflessione aggiornata su queste tematiche, pertanto, richiede l'analisi preliminare dei principali elementi del dibattito internazionale, europeo e nazionale sulla prevenzione della corruzione nelle pubbliche amministrazioni. Si potranno conseguentemente evidenziare la possibilità e la "convenienza" della differenziazione in sede locale delle misure di *Integrity Risk Management*.

In ogni caso il presente studio prende le mosse dalla consapevolezza della profonda evoluzione ordinamentale che ha caratterizzato la pianificazione territoriale a cavallo tra il XX e il XXI secolo<sup>17</sup>. Pur in presenza di rinvigorite tendenze neocentraliste<sup>18</sup>, infatti, la più convincente chiave di lettura di questa evoluzione ordinamentale è costituita dal progressivo accreditarsi della pianificazione territo-

---

<sup>15</sup> Si tratta dell'art. 141, comma 1, lett. c-bis) e comma 2 bis, del d.lgs. n. 267/2000, come introdotto dal D.L. n. 269/2003, convertito in legge n. 326/2003. Sotto questo profilo, emerge l'originalità di alcune previsioni adottate in sede di legislazione regionale, incentrate sul disincentivo economico all'inerzia pianificatoria. V. ad esempio l'art. 25 bis della L.R. Lombardia n. 12/2005, come introdotto dalla L.R. Lombardia n. 1/2013, in base al quale: «In caso di mancata adozione del PGT entro il 31 dicembre 2013 i comuni inadempienti sono esclusi dall'accesso al patto di stabilità territoriale per l'anno 2014 [...]».

<sup>16</sup> Artt. 143-146 del d.lgs. n. 267/2000.

<sup>17</sup> Tra i lavori monografici in materia, senza pretesa di esaustività, v. I.M. Marino, S. Licciardello, A. Barone, *L'uso del territorio*, Milano, 2004; S. Licciardello, *Profili giuridici dell'uso del territorio*, Torino, 2002; M. Tucci, *Programmazione amministrativa e pianificazione del territorio*, Torino, 2003; P.L. Portaluri, *Poteri urbanistici e principio di pianificazione*, Napoli, 2003; L. Casini, *L'equilibrio degli interessi nel governo del territorio*, Milano, 2005; B. Giuliani, *New public governance e diritto amministrativo nel governo del territorio*, Bari, 2006; M.V. Ferroni, *Principio di sussidiarietà e negoziazione urbanistica*, Torino, 2008; T. Bonetti, *Diritto del governo del territorio in trasformazione*, Napoli, 2011; P. Lombardi, *Il governo del territorio tra politica e amministrazione*, Milano, 2012.

<sup>18</sup> Il portato del principio di sussidiarietà in senso verticale (art. 118, 1° comma, Cost.), è oggi messo in discussione nel contesto di crisi della finanza pubblica, che sta legittimando il ricorso a forme più o meno velate di "neocentralismo" (spesso) di assai dubbia compatibilità costituzionale. Sottolineano questa tendenza E. Picozza, *L'ordinamento multilivello del diritto dell'economia*, in E. Picozza, V. Ricciuto, *Diritto dell'economia*, Torino, 2013, 50; E. Follieri, *Il diritto amministrativo alla prova delle riforme "Monti"*, [www.giustamm.it](http://www.giustamm.it); V. Domenichelli, *Crisi economica e crisi delle autonomie*, in *Dir. e proc. amm.*, 2013, 475-488; A. Pubusa, *I servizi pubblici tra effettività e miti della concorrenza*, in *Dir. e proc. amm.*, 2013, 845-854.

Anche nella prospettiva del c.d. federalismo fiscale la pianificazione territoriale rimane una funzione "fondamentale" comunale (ad esempio, v. l'art. 19 del D.L. n. 95/2012, convertito in legge n. 135/2012, che modifica l'art. 14, comma 27, del D.L. n. 74/2010, convertito in legge n. 122/2010). Ciò, tuttavia, non ha impedito allo Stato di mantenere o addirittura acquisire penetranti poteri di regolazione territoriale soprattutto in ordine alle varianti di piano (spesso "automatiche") funzionali (ad esempio) alla realizzazione di infrastruttu-

riale quale confronto tra autonomie, sia pubbliche che private. Ciò nell'ottica di una "governance" del territorio sempre più orientata, specie nella più recente legislazione regionale (legge regionale Emilia Romagna n. 24/2017), al contenimento del consumo del suolo ed alla rigenerazione dei territori urbanizzati<sup>19</sup>.

### 3. *Il c.d. "Integrity Risk Management"*

I fenomeni corruttivi non riguardano soltanto il nostro Paese ed hanno ormai acquisito dimensioni globali, divenendo al contempo oggetto di studi e analisi a livello internazionale ed europeo.

In base alla Convenzione delle Nazioni Unite sulla corruzione, la corruzione costituisce una minaccia per la stabilità e la sicurezza della società e compromette lo sviluppo sostenibile<sup>20</sup>: esiste quindi una relazione inversamente proporzionale tra diffusione della corruzione e crescita economica<sup>21</sup>. Assicurare lo sviluppo economico sostenibile inteso come interesse pubblico generale impone l'ado-

---

re strategiche nazionali ovvero di (alcune tipologie di) impianti di produzione di energia (V. I.M. Marino, *Neofederalismo e politiche delle infrastrutture e dei trasporti in Italia*, in *L'uso del territorio*, cit., 247-274).

<sup>19</sup> In argomento si rinvia ad A. Barone, *La governance del territorio*, in *L'uso del territorio*, cit., 31-173. La medesima prospettiva del confronto tra autonomie, del resto, caratterizza altresì l'odierna tendenza alla urbanistica "per progetti", all'urbanistica "consensuale" ed ancora alla c.d. urbanistica "solidale". Sull'urbanistica "per progetti" cfr. V. Mazzarelli, *L'urbanistica e la pianificazione territoriale*, in S. Cassese (a cura di), *Trattato di Diritto Amministrativo*, Milano, 2003, II ed., *Diritto amministrativo speciale*, 3335 ss. Sulla c.d. urbanistica consensuale si rinvia a P. Urbani, *Urbanistica consensuale*, Torino, 2000; Id., *Territori e poteri emergenti. Le politiche di sviluppo tra urbanistica e mercato*, Torino, 2007. Sulla c.d. urbanistica "solidale", cfr. P. Urbani, *Urbanistica solidale. Alla ricerca della giustizia perequativa tra proprietà e interessi pubblici*, Torino, 2011; v. altresì S. Perongini, *Profili giuridici della pianificazione urbanistica perequativa*, Milano, 2005.

Sul tema della riduzione del consumo di suolo cfr. E. Boscolo, *Beni comuni e consumo di suolo. Alla ricerca di una disciplina legislativa*, Relazione al Convegno "Politiche urbanistiche e gestione del territorio tra esigenze del mercato e coesione sociale", Pescara 18-19 giugno 2014, [www.pausania.it](http://www.pausania.it).

<sup>20</sup> La Convenzione ONU contro la corruzione è stata firmata a Merida (Messico) nel 2003 ed è entrata in vigore nel 2005. Il testo in italiano della Convenzione (traduzione non ufficiale) è consultabile al sito [www.anticorruzione.it](http://www.anticorruzione.it). La Convenzione ONU è stata recepita tanto a livello di Unione Europea (Decisione del Consiglio 2008/801/CE) quanto a livello interno (legge n. 190/2012). Sullo sviluppo sostenibile si rinvia a F. Fracchia, *Lo sviluppo sostenibile*, Napoli, 2010.

<sup>21</sup> Commissione per lo Studio e l'elaborazione di proposte in tema di trasparenza e prevenzione della corruzione nella pubblica amministrazione, *Rapporto. La corruzione in Italia. Per una politica di prevenzione. Analisi del fenomeno, profili internazionali e proposte di riforma*, [www.funzionepubblica.gov.it](http://www.funzionepubblica.gov.it), 18. Questa Commissione è stata istituita con Decreto del Ministro della funzione Pubblica del 23 dicembre 2011.

La Commissione Europea ha stimato addirittura in 120 miliardi di euro annui (1% del PIL dell'UE) il costo della corruzione per l'economia dell'Unione: cfr. *Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio e al Comitato economico e sociale europeo: la lotta contro la corruzione nell'UE*, 6 giugno 2011, COM (2011) 308, [ec.europa.eu](http://ec.europa.eu).

zione di misure finalizzate alla prevenzione del rischio corruzione nella pubblica amministrazione<sup>22</sup>.

Secondo la Commissione Europea, del resto, la promozione dello sviluppo sostenibile passa anche attraverso il necessario “miglioramento della gestione e dell’uso del territorio”. Non a caso, è stata evidenziata la crescente centralità del “territorio” nelle politiche europee, tanto sul fronte dello sviluppo sostenibile quanto sul versante della coesione “territoriale”, fino alla possibile adozione di misure comunitarie di diretta incidenza sull’assetto territoriale e sulla destinazione dei suoli (art. 192, par. 2, TFUE)<sup>23</sup>.

Una “governance” del territorio scevra da fenomeni corruttivi non soltanto costituisce volano di competitività<sup>24</sup>, ma, al contempo, contribuisce ad assicurare la prospettiva della sicurezza sostenibile<sup>25</sup>.

Sotto il primo aspetto, nel contesto della globalizzazione e della odierna grave crisi della finanza pubblica, l’uso del territorio costituisce uno dei fattori centrali per favorire l’attrazione di capitali ed investimenti<sup>26</sup>. Non a caso, sia istituzioni “globali” come la Banca Mondiale che la Commissione Europea includono la gestione del territorio ed il livello di corruzione nell’ambito degli indici di competitività di una nazione o di una regione<sup>27</sup>.

Sul fronte della sicurezza “sostenibile”, sono ormai note le implicazioni ambientali dei fenomeni corruttivi, ad esempio in relazione alla documentata

---

<sup>22</sup> Così B.G. Mattarella, *Control of administrative corruption and the rules of public ethics*, in G. Arena, M.P. Chiti (eds.), *Public Administration, Competitiveness and Sustainable Development*, Firenze, 2003, 47.

<sup>23</sup> Comunicazione della Commissione Europea 15/5/2001, COM(2001) 264 def., <http://europa.eu>. In argomento si rinvia a P. Lombardi, *Il governo del territorio*, cit., 211-231; M.P. Chiti, *Il ruolo della Comunità Europea nel governo del territorio*, in S. Civitarese Matteucci, E. Ferrari, P. Urbani (a cura di), *Il governo del territorio*, Milano, 2003, 178 ss.; V. Tiefenhaler, *Spatial Planning in Europe - The Impact of European Union Law on National Planning Systems and Territorial Transnational Cooperation*, in *Journal of European Environmental & Planning Law* 2011, 115 ss.

<sup>24</sup> Sulla “competitività” dei territori v. G. Arena, M.P. Chiti (eds.), *Public Administration, Competitiveness and Sustainable Development*, cit.; L. Torchia, F. Bassanini (a cura di), *Sviluppo o declino. Il ruolo delle istituzioni per la competitività del Paese*, Firenze, 2005.

<sup>25</sup> Sul punto sia consentito il rinvio al mio *Governo del territorio e sicurezza sostenibile*, Bari, 2013.

<sup>26</sup> Su questi aspetti cfr. M. Cammelli, *Territorialità e delocalizzazione nel governo locale*, in Id. (a cura di), *Territorialità e delocalizzazione nel governo locale*, Bologna, 2007. V. altresì G. Sciuolo, *La localizzazione delle infrastrutture*, in *op. cit.*, 585 ss. Non a caso, i geografi urbani sottolineano come «al vecchio modello areale centro-periferia, tutt’altro che scomparso, se ne sovrappone un altro a rete, destinato a trasformare la regolarità dei gradienti centro-periferia in un caleidoscopio di frammenti»: cfr. G. De Matteis, *Le trasformazioni territoriali e ambientali*, in *Storia dell’Italia repubblicana*, Vol. II, Torino, 1995, 688-689.

<sup>27</sup> Ci si riferisce, ad esempio, al Rapporto della Banca Mondiale *Doing Business in Italia 2013*, [www.doingbusiness.org](http://www.doingbusiness.org), 28, nel quale si stabilisce una diretta relazione tra corruzione ed indicatore sull’ottenimento dei permessi edilizi. Interessanti spunti di riflessione possono altresì trarsi dall’analisi del Report della Commissione Europea, *DG Enterprise and Industry, Excellence in public administration for competitiveness in EU Member States*, 2012, [ec.europa.eu](http://ec.europa.eu), nel quale viene più volte ribadita la correlazione tra competitività, corruzione e “sustainable governance”.

correlazione tra disastri naturali (terremoti) e sistemi politico-istituzionali caratterizzati da alti tassi di corruzione<sup>28</sup>.

Vari documenti e rapporti redatti da numerosi organismi internazionali ed europei da tempo evidenziano l'esigenza per gli Stati nazionali di adottare al loro interno apposite politiche di prevenzione della corruzione nella pubblica amministrazione. Ci si riferisce, in particolare, ai report prodotti dai principali *fora* internazionali che vedono la presenza attiva della Repubblica Italiana: il GRECO (Gruppo di Stati contro la corruzione) istituito presso il Consiglio Europeo, e il Gruppo di Lavoro (WGB) sulla corruzione dell'OCSE. Alla prevenzione della corruzione, peraltro, è dedicata un'apposita Comunicazione della Commissione Europea (COM/2003/0317)<sup>29</sup>.

È questo il contesto in cui vede la luce la legge 6 novembre 2012, n. 190, prima disciplina organica della prevenzione del rischio corruzione nella pubblica amministrazione italiana. La disciplina legislativa italiana recepisce la prospettiva del c.d. *integrity risk management* inteso come innovativo strumento per il settore pubblico di "mappatura" dei rischi relativi al fenomeno corruttivo; mappatura funzionale allo sviluppo di efficaci piani che limitino (quantomeno) la portata dei suddetti rischi<sup>30</sup>. Ciò a dimostrazione della odierna tendenza verso un diritto amministrativo globale per le regole di anticorruzione<sup>31</sup>; tendenza che non esclude però ampi margini di differenziazione a livello locale.

#### 4. *La legge 6 novembre 2012, n. 190: le tendenze uniformanti*

L'analisi della corruzione nella pubblica amministrazione tende a spostarsi anche nell'ordinamento nazionale dalla prospettiva della repressione penale a quella parallela e concorrente della prevenzione in via amministrativa, allargando

<sup>28</sup> Un cenno in tal senso in A. Fioritto, *La corruzione nei lavori pubblici*, in F. Palazzo (a cura di), *Corruzione pubblica. Repressione penale e prevenzione amministrativa*, Firenze, 2011, 116, il quale cita al riguardo N. Ambraseys, R. Bilham, *Corruption kills*, in *Nature*, 13 January 2011, vol. 469, 153. V. altresì P. Green, *Disaster by Design. Corruption, disaster and catastrophe*, in *The British Journal of Criminology*, July 2005, 45 (4), 528-546.

<sup>29</sup> Per un approfondimento di queste tematiche si rinvia a Commissione per lo Studio e l'elaborazione di proposte in tema di trasparenza e prevenzione della corruzione nella pubblica amministrazione, *Rapporto*, cit., 21-28. V. altresì S. Bonfigli, *L'Italia e le politiche internazionali di lotta alla corruzione*, *La corruzione amministrativa*, cit., 109-125.

<sup>30</sup> Il c.d. *Integrity Risk Management* costituisce uno dei perni centrali delle moderne politiche anticorruzione, caratterizzato dal rilievo centrale della prevenzione dei fenomeni corruttivi. Sul punto si rinvia a Commissione per lo Studio e l'elaborazione di proposte in tema di trasparenza e prevenzione della corruzione nella pubblica amministrazione, *Rapporto*, cit., 34-36.

<sup>31</sup> Come evidenziato da E. Picozza, *Verso un diritto amministrativo globale per le regole di anticorruzione*, Relazione al Seminario Internazionale "Dialogo di diritto amministrativo Italia Brasile Argentina", Roma, 1-2 dicembre 2014. In argomento v. altresì N. Parisi, *Verso l'emersione di un modello internazionale di prevenzione della corruzione*, in *Federalismi.it*, 22/12/2017. Sul diritto amministrativo globale il rinvio d'obbligo è a S. Casese, *Il diritto globale. Giustizia e democrazia oltre lo Stato*, Torino, 2009.



la prospettiva di indagine alla corruzione “amministrativa”, intesa nell’accezione generale di *maladministration*<sup>32</sup>. Ciò in attuazione del dettato costituzionale e, in particolare, degli artt. 54, 97 e 98 Cost<sup>33</sup>.

I piani di prevenzione della corruzione, la trasparenza amministrativa e gli appalti pubblici, il procedimento amministrativo, le incompatibilità e gli incarichi esterni, gli incarichi dirigenziali ed i divieti per i condannati, i codici di comportamento e la responsabilità disciplinare, la tutela dei denunciatori, rappresentano i principali ambiti di intervento della legge n. 190/2012<sup>34</sup>.

La disciplina italiana di prevenzione della corruzione nelle amministrazioni ha carattere generale, nel senso che si applica a tutte le amministrazioni e non include parti speciali relative a specifiche materie, funzioni o Amministrazioni<sup>35</sup>. Si tratta di una disciplina che, come è stato sottolineato, si caratterizza per la tendenza alla centralizzazione e all’uniformazione delle Amministrazioni<sup>36</sup>.

In particolare, nel contesto di una organizzazione amministrativa centrale (ANAC) ed al contempo diffusa dell’anticorruzione (responsabile della prevenzione della corruzione nominato all’interno di ciascuna amministrazione), la prevenzione del rischio corruzione si realizza prioritariamente attraverso un modello di pianificazione “a cascata” che riecheggia il (fallimentare) modello *top-down* della legge urbanistica n. 1150 del 1942<sup>37</sup>. Tutte le amministrazioni, infatti, sono tenute ad adottare un proprio piano di prevenzione della corruzione «nel rispetto delle linee guida del piano nazionale»<sup>38</sup>.

Le più attente riflessioni politologiche hanno posto in rilievo come un’impostazione rigidamente centralista ed uniformante risulti in contrasto con le caratteristiche *bottom up* e *incentive based* delle moderne politiche anticorruzio-

---

<sup>32</sup> Nel presente lavoro si fa riferimento ad una nozione “amministrativistica” di corruzione diversa da quella penalistica e certamente più ampia rispetto a quest’ultima: S. Cassese, *Maladministration e rimedi*, in *Foro it.*, 1992, V, 243 ss. Il legislatore del 2012 si è allineato a tale nozione, includendo condotte prive di rilievo penale ma in grado di generare situazioni di illegittimità comunque sgradite all’ordinamento giuridico; cfr. sul punto M. Clarich, B.G. Mattarella, *La prevenzione della corruzione*, in B.G. Mattarella, M. Pelissero (a cura di), *La legge anticorruzione. Prevenzione e repressione della corruzione*, Torino, 2013, 61; B.G. Mattarella, *La prevenzione della corruzione in Italia*, in *Giorn. dir. amm.*, 2013, 123.

<sup>33</sup> V. Cerulli Irelli, *Etica pubblica e disciplina delle funzioni amministrative*, in F. Merloni, L. Vandelli (a cura di), *La corruzione amministrativa*, cit., 89-107, evidenzia che il principio di imparzialità dell’Amministrazione (art. 97 Cost.) costituisce una delle basi costituzionali (insieme agli artt. 54 e 98 Cost.) dell’etica pubblica e della prevenzione della corruzione nell’Amministrazione.

<sup>34</sup> Nell’economia del presente studio non è possibile affrontare analiticamente tutti gli aspetti disciplinati dalla legge n. 190/2012, che, peraltro, interviene anche in materia penale. Al riguardo si rinvia a B.G. Mattarella, M. Pelissero (a cura di), *La legge anticorruzione*, cit.

<sup>35</sup> Cfr. B.G. Mattarella, *La prevenzione della corruzione in Italia*, cit., 125.

<sup>36</sup> V.M. Clarich, B.G. Mattarella, *La prevenzione della corruzione*, cit., 67.

<sup>37</sup> In questo senso B.G. Mattarella, *La prevenzione della corruzione in Italia*, cit., 127.

<sup>38</sup> Art. 1, comma 6, della legge n. 190/2012.

ne<sup>39</sup>. Una politica di prevenzione del rischio corruzione finalizzata ad individuare ed eliminare gli incentivi alla *maladministration*, infatti, non può che essere tarata anche sulle peculiarità organizzative e funzionali delle singole Amministrazioni.

Sul fronte giuridico, sarebbe errato ridurre una riflessione aggiornata sulle politiche di prevenzione della corruzione in Italia alle tradizionali dicotomie centro/periferia. Alla recente individuazione nell'ANAC di un riferimento centrale ed unitario per tutti gli attori della prevenzione della *maladministration* (decreto legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito in legge 11 agosto 2014, n. 114) si è associata l'uniformità degli obblighi di trasparenza per tutte le amministrazioni quale strumento di *integrity risk management*<sup>40</sup>.

Tuttavia, il carattere centralistico ed uniformante della legge n. 190/2012 non impedisce il recupero in via interpretativa di taluni margini di differenziazione in sede locale delle politiche di prevenzione della *maladministration*<sup>41</sup>.

## 5. (Segue) ed i margini di differenziazione

A fronte delle condivisibili perplessità in ordine ad un intervento legislativo statale fondato sul principio costituzionale di imparzialità e concernente anche il sistema delle autonomie locali<sup>42</sup>, le tendenze generaliste e uniformanti della legge n. 190/2012, in realtà, lasciano ampi spazi di intervento per l'autonomia locale, sotto il profilo della differenziazione delle misure di prevenzione del rischio corruzione.

<sup>39</sup> Cfr., rispettivamente, A. Vannucci, *La corruzione in Italia*, cit., 55-58; S. Rose-Ackerman, *Corruption: an incentive-based approach*, in *Percorsi cost.*, 2012, 109-115. Per un approccio politologico ai temi della corruzione v. altresì (senza pretesa di esaustività): F. Cazzola, *Della corruzione. Fisiologia e patologia del sistema politico*, Bologna, 1988; Id., *Corruzione*, in *Enciclopedia delle scienze sociali*, Roma, 1992, 481 ss.; D. Della Porta, A. Vannucci, *Corruzione politica e amministrazione pubblica. Risorse, meccanismi attori*, Bologna, 1994; D. Della Porta, Y. Mény (a cura di), *Corruzione e democrazia: sette Paesi a confronto*, Napoli, 1995; A. Vannucci, *Il mercato della corruzione*, Milano, 1997; D. Della Porta, A. Vannucci, *The moral (and Immoral) Costs of Corruption*, in U. von Alemann (Hrsg.), *Dimensionenpolitischer Korruption*, Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2005, 109-134; Id., *Mani impunitae*, Roma-Bari, 2007; Id., *The Hidden Order of Corruption*, Ashgate, Farham, 2012.

<sup>40</sup> V. ad esempio la delibera ANAC n. 10 del 21/1/2015. Sulla trasparenza amministrativa v. A.G. Orofino, *La trasparenza amministrativa nel tempo della crisi economica*, Bari, 2013; v. altresì A. Bonomo, *Informazione e pubbliche amministrazioni. Dall'accesso ai documenti alla disponibilità delle informazioni*, Bari, 2012; B. Ponti (a cura di), *La trasparenza amministrativa dopo il d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33*, Rimini 2013; M.C. Cavallo, *Garanzie della trasparenza amministrativa e tutela dei privati*, in *Dir. amm.*, 2015, 121-148; A. Barone, R. Dagostino, *La trasparenza amministrativa e il diritto di accesso*, in AA.VV., *Istituzioni di Diritto Amministrativo*. Giappichelli, Torino, 2017, 199-231.

<sup>41</sup> V. in argomento F. Merloni, *L'applicazione della legislazione anticorruzione nelle Regioni e negli enti locali tra discipline unitarie e autonomia organizzativa*, in *Istituz. feder.*, 2013, 349-376.

<sup>42</sup> Sul punto cfr. V. Antonelli, *L'applicazione della legge anticorruzione alle autonomie locali (art. 1, commi 59-61)*, in *La legge anticorruzione*, cit., 264-265.

La legge n. 190/2012, ad esempio, fornisce indicazioni rilevanti in ordine ai contenuti dei piani di prevenzione del rischio corruzione<sup>43</sup>. Tali indicazioni, tuttavia, essendo rivolte indistintamente a tutte le Amministrazioni italiane, rimangono del tutto generiche. Basti pensare, al riguardo, ai «meccanismi di formazione, attuazione e controllo idonei a prevenire il rischio corruzione» che ciascun piano deve disciplinare in relazione alle attività (nello stesso piano individuate come) ad alto rischio corruzione. Si tratta di meccanismi non definibili concretamente a priori; tali meccanismi devono essere forgiati e sviluppati da ciascun piano di prevenzione con riferimento alle peculiarità organizzative e funzionali dell’Amministrazione di riferimento.

È proprio per questi profili che la politica italiana anticorruzione si apre alla differenziazione locale<sup>44</sup>. I principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, del resto, costituiscono principi costituzionali della funzione amministrativa; per questo profilo l’art. 118 Cost. deve ormai essere annoverato tra le basi costituzionali delle politiche di prevenzione della corruzione nelle pubbliche amministrazioni, insieme agli artt. 54, 97 e 98 Cost.

La prospettiva della differenziazione, peraltro, risulta addirittura incentivata dall’Autorità Nazionale Anticorruzione.

Ad esempio l’ANAC, nel condannare espressamente gli atteggiamenti di “mero adempimento” riscontrati nella predisposizione dei piani di prevenzione della corruzione<sup>45</sup>, ha esteso le sanzioni per “mancata adozione” dei piani in esame (art. 19, comma 5, lett. b, del D.L. n. 90/2014) anche alle ipotesi (ritenute equivalenti) di «approvazione di un provvedimento, il cui contenuto riproduca in modo integrale analoghi provvedimenti adottati da altre amministrazioni, privo di misure specifiche introdotte in relazione alle esigenze dell’amministrazione interessata»<sup>46</sup>.

Nella stessa direzione possono altresì essere lette le prescrizioni ANAC in ordine alla centralità della “analisi di contesto” esterno ed interno nella predisposizione dei piani di prevenzione della corruzione, allo scopo di tarare misure e

---

<sup>43</sup> Art. 1, comma 9, della legge n. 190/2012.

<sup>44</sup> Il contenuto dei singoli piani rappresenta solo uno dei possibili profili della differenziazione delle politiche anticorruzione nelle Amministrazioni italiane. La legge n. 190/2012, infatti, presenta numerose lacune che possono essere riempite attraverso l’autonomia normativa locale, ormai costituzionalmente riconosciuta. L’autonomia normativa locale invero in tal senso una diversa via alle politiche anticorruptive *bottom up*; una via parallela alla prospettiva incentrata sulla differenziazione dei contenuti dei piani di prevenzione della corruzione.

<sup>45</sup> Autorità Nazionale Anticorruzione, Aggiornamento 2015 al Piano Nazionale anticorruzione, Determinazione n. 12 del 28/12/2015, [www.anticorruzione.it](http://www.anticorruzione.it), 6.

<sup>46</sup> Cfr. *Regolamento in materia di esercizio del potere sanzionatorio dell’Autorità Nazionale Anticorruzione per l’omessa adozione dei Piani triennali di prevenzione della corruzione, dei Programmi triennali di trasparenza, dei Codici di comportamento* del 9 settembre 2014, [www.anticorruzione.it](http://www.anticorruzione.it).

processi di *integrity risk management* sulle peculiarità socio-territoriali ed organizzative delle singole Amministrazioni<sup>47</sup>.

Più in generale, la differenziazione diventa “conveniente” per il responsabile della prevenzione della corruzione perché può costituire un valido schermo rispetto alle gravi responsabilità in cui questi rischia di incorrere<sup>48</sup>.

Come è noto, infatti, i piani di prevenzione della corruzione costituiscono piani “organizzativi” interni all’amministrazione che riecheggiano i modelli organizzativi disciplinati dal d.lgs. n. 231/2001<sup>49</sup>. Al riguardo, il giudice penale tende sempre più a valorizzare, ai fini della non punibilità, l’adeguatezza del modello organizzativo di prevenzione del rischio reato *ex* d.lgs. n. 231/2001 di cui l’ente si è dotato<sup>50</sup>. Analogamente, la predisposizione dei piani di prevenzione della corruzione sulla base di apposite “analisi di contesto” esterno ed interno, con l’individuazione di misure adeguate rispetto alle peculiarità di ciascuna singola amministrazione, non potrà che costituire un valido elemento di esonero da responsabilità per il responsabile della prevenzione della corruzione (RPC)<sup>51</sup>.

Parimenti, la differenziazione diventa “conveniente” anche per gli organi di indirizzo politico onde evitare le sanzioni di cui art. 19, comma 5, lett. b, del D.L. n. 90/2014<sup>52</sup>.

<sup>47</sup> Autorità Nazionale Anticorruzione, Aggiornamento 2015 al Piano Nazionale anticorruzione, cit., 4-5 e 16-17.

<sup>48</sup> Il legislatore sottopone il responsabile della prevenzione della corruzione a pesanti responsabilità (dirigenziale, disciplinare, per danno erariale, per danno all’immagine) in caso di commissione di un reato di corruzione all’interno dell’Amministrazione accertato con sentenza passata in giudicato (art. 1, commi 12, 13 e 14, della legge n. 190/2012). Tali responsabilità, tuttavia, non sussistono qualora il responsabile dimostri di aver predisposto il piano di prevenzione della corruzione secondo legge e prima della commissione del reato, nonché ove il responsabile dimostri di aver vigilato sull’osservanza e sul funzionamento del piano medesimo (art. 1, commi 12, 13 e 14, della legge n. 190/2012).

<sup>49</sup> Come evidenziato dalla Commissione Ministeriale, i piani di prevenzione della corruzione quali strumenti di *Integrity Risk Management* «ricordano in parte la previsione dei modelli di organizzazione e controllo nelle imprese e negli organismi privati previsti dal decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231», cfr. Commissione per lo Studio e l’elaborazione di proposte in tema di trasparenza e prevenzione della corruzione nella pubblica amministrazione, *Rapporto*, cit., 35.

<sup>50</sup> Sul punto si rinvia a C. Piergallini, *Paradigmatica dell’autocontrollo penale (dalla funzione alla struttura del “modello organizzativo” ex d.lgs. n. 231/201 (parte I)*, in *Cass. pen.*, 2013, 276 ss., ivi ulteriori indicazioni bibliografiche.

<sup>51</sup> Autorità Nazionale Anticorruzione, Aggiornamento 2015 al Piano Nazionale anticorruzione, cit., 12.

<sup>52</sup> *Ibidem*, 10.

## 6. Il governo del territorio nel Piano Nazionale Anticorruzione 2016

Il recente «Rapporto sullo stato di attuazione e la qualità dei piani triennali di prevenzione della corruzione nelle amministrazioni pubbliche 2015-2017» documenta come alcuni comuni (sopra i 15.000 abitanti) abbiano individuato la pianificazione urbanistica e territoriale tra le aree di rischio corruzione<sup>53</sup>.

Invero, una siffatta individuazione non può essere considerata come meramente discrezionale, specie se si considera che la pianificazione territoriale è espressamente considerata dall'ANAC tra le “aree di rischio specifiche” per regioni ed enti locali<sup>54</sup>. Conseguentemente, accanto alle già indicate responsabilità del RPC, l'omessa indicazione dell'uso del territorio tra le aree a rischio corruzione dell'ente locale può determinare a carico degli organi di indirizzo politico la comminazione delle sanzioni ex art. 19, comma 5, lett. b, del D.L. n. 90/2014, applicabili anche alle ipotesi di «approvazione di un provvedimento privo di misure per la prevenzione del rischio nei settori più esposti [...]»<sup>55</sup>.

L'ANAC ha dedicato al «governo del territorio» un intero capitolo del Piano Nazionale Anticorruzione 2016 (PNA 2016), in cui vengono preliminarmente individuate le principali cause di corruzione in questo settore<sup>56</sup>.

Il PNA 2016, nel prendere atto della varietà dei modelli di pianificazione urbanistico-territoriale oggi delineati dai vari legislatori regionali, sposa la prospettiva della differenziazione delle misure anticorruzione nel governo del terri-

<sup>53</sup> Cfr. *Rapporto sullo stato di attuazione e la qualità dei piani triennali di prevenzione della corruzione nelle amministrazioni pubbliche 2015-2017*, 16 dicembre 2015, [www.anticorruzione.it](http://www.anticorruzione.it), 126.

<sup>54</sup> Autorità Nazionale Anticorruzione, *Aggiornamento 2015 al Piano Nazionale anticorruzione*, cit., 18.

<sup>55</sup> Cfr. *Regolamento in materia di esercizio del potere sanzionatorio dell'Autorità Nazionale Anticorruzione per l'omessa adozione dei Piani triennali di prevenzione della corruzione*, cit.

<sup>56</sup> Autorità Nazionale Anticorruzione, *Piano Nazionale Anticorruzione 2016*, cit., [www.anticorruzione.it](http://www.anticorruzione.it), 65: «[...] 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 nella predeterminazione dei criteri di scelta;

f) ampiezza delle rendite immobiliari in gioco [...].»

torio, sottolineando come «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»<sup>57</sup>.

Conseguentemente, l'ANAC si limita ad indicare solo “alcuni eventi rischiosi” comuni a vari modelli di pianificazione territoriale, soprattutto di livello comunale, delineando al contempo “alcune misure per prevenirli”<sup>58</sup>.

Vengono così esaminati i rischi di corruzione correlati alle varianti specifiche, alle diverse fasi di formazione del piano di governo del territorio (redazione, pubblicazione e raccolta delle osservazioni, approvazione), ai piani attuativi d'iniziativa privata (ma anche pubblica), alle convenzioni urbanistiche, all'esecuzione delle opere di urbanizzazione. Contestualmente, per ciascuno dei rischi di corruzione rilevati, l'ANAC individua anche talune possibili misure di *risk management* che dovranno, in concreto, essere adottate in dettaglio da ciascuna amministrazione in sede di redazione del proprio piano anticorruzione.

Dall'analisi delle proposte dell'ANAC, in particolare, emerge nitidamente il ruolo centrale della trasparenza sia nell'ambito dei procedimenti di formazione del piano territoriale, sia nell'ambito della implementazione degli strumenti consensuali di governo del territorio. Del resto, nella storia d'Italia la pianificazione territoriale si è segnalata proprio come uno dei settori in cui si sono registrate le prime forme di negoziazione sull'utilizzo del pubblico potere, per lungo tempo rimaste “nell'ombra”<sup>59</sup>.

Pertanto, l'assenza di una disciplina legislativa specifica sulla prevenzione del rischio corruzione nel governo del territorio è motivo tutt'altro che ostativo alla invero “conveniente” adozione delle misure differenziate di *risk management* in tale settore da parte delle amministrazioni titolari della funzione di pianificazione territoriale<sup>60</sup>.

L'uso del territorio diventa quindi *case-study* emblematico delle possibilità di differenziazione locale delle politiche di prevenzione della corruzione nelle pubbliche amministrazioni. La riflessione sulla differenziazione delle misure di prevenzione della corruzione nel governo del territorio verrà svolta con riferi-

<sup>57</sup> *Ibidem*, 67.

<sup>58</sup> *Ibidem*.

<sup>59</sup> Così M.S. Giannini, *Prefazione* a V. Mazzarelli, *Le convenzioni urbanistiche*, ora in Id., *Scritti giuridici*, VII, 1977-1983, Milano, 2005, 440. Ci si riferisce in particolare alla diffusione di modelli consensuali di pianificazione urbanistica nel periodo antecedente alla legge “ponte” (legge n. 765 del 1967), nonostante l'assenza di specifiche indicazioni normative. Sul punto si rinvia a V. Mazzarelli, *Le convenzioni urbanistiche*, Bologna 1979.

<sup>60</sup> Sebbene l'apposita Commissione ministeriale abbia dedicato un apposito capitolo del proprio Rapporto alla prevenzione della corruzione nel governo del territorio, non esiste oggi una disciplina specifica della prevenzione del rischio corruzione nel governo del territorio: cfr. Commissione per lo Studio e l'elaborazione di proposte in tema di trasparenza e prevenzione della corruzione nella pubblica amministrazione, *Rapporto*, cit., 153-169.

mento a due macro-aree: da un lato l’organizzazione amministrativa funzionale alla implementazione dei meccanismi di partecipazione e valutazione/monitoraggio dei processi di piano, dall’altro il “nodo” della consensualità nella *governance* territoriale. Ciò anche tenendo presente i diversi modelli regionali di uso del territorio, con la più recente legislazione urbanistica regionale che collega espressamente l’esercizio della funzione di governo del territorio al rispetto della legge n. 190/2012, delle linee guida contenute nel Piano nazionale anticorruzione (PNA) e delle previsioni in materia di trasparenza di cui al d.lgs. n. 33/2013<sup>61</sup>.

### 7. *Organizzazione, partecipazione e valutazione*

Il sistema di prevenzione della corruzione delineato dalla legge n. 190/2012 coinvolge quasi esclusivamente l’apparato amministrativo, senza incidere sull’operato degli organi politici<sup>62</sup>. Le varie tipologie di responsabilità previste dal legislatore del 2012 concernono il responsabile della prevenzione della corruzione ed i dipendenti (in caso di violazione del piano di prevenzione). Tali considerazioni potrebbero indurre a conclusioni affrettate in ordine all’assenza di ricadute della legge n. 190/2012 sul fronte della pianificazione territoriale, caratterizzata dal persistere di penetranti competenze in favore degli organi politici locali.

Invero, l’organizzazione amministrativa tende ad acquistare un ruolo centrale nei processi di *governance* territoriale, costituendo l’ineludibile presupposto per rendere effettiva la partecipazione ai procedimenti di piano, per realizzare il monitoraggio continuo dei processi di pianificazione ed ancora per garantire la trasparenza nell’ambito dei vari modelli di urbanistica consensuale.

Come è stato evidenziato, «l’amministrazione del territorio resta organizzata secondo modelli validi per rapporti semplificati (redazione del PRG e dei piani esecutivi da parte dell’amministrazione, costruzione da parte dei privati nel rispetto del piano), e quindi manifesta gravi difficoltà di fronte alla complessità della gestione attiva del territorio»<sup>63</sup>. Invero, l’organizzazione amministrativa tende ad acquistare un ruolo centrale nei processi di *governance* territoriale<sup>64</sup>.

Ad esempio, nell’ambito del piano di prevenzione della corruzione occorrerà individuare appositi «meccanismi di formazione delle decisioni» di piano ter-

<sup>61</sup> Art. 2 della legge regionale dell’Emilia Romagna 21/12/2017, n. 24.

<sup>62</sup> Così B.G. Mattarella, *La prevenzione della corruzione in Italia*, cit., 124. In materia, un’eccezione è costituita dalle sanzioni recentemente introdotte dall’art. 19, comma 5, lett. b, del d.l. n. 90/2014.

<sup>63</sup> Commissione per lo Studio e l’elaborazione di proposte in tema di trasparenza e prevenzione della corruzione nella pubblica amministrazione, *Rapporto*, cit., 157.

<sup>64</sup> Sulla dimensione organizzativa del rischio-corruzione nella pubblica amministrazione cfr. G. Gallo-  
ne, *La prevenzione amministrativa del rischio-corruzione*, in R. Martino, A. Barone, F. Alicino, *L’impatto delle situazioni di urgenza sulle attività umane regolate dal diritto*, Giuffrè, Milano, 2017, 449-477.

ritoriale «idonei a prevenire il rischio corruzione» (art. 1, comma 9, lett. b), della legge n. 190/2012). Più in generale, la quantità e qualità della partecipazione ai procedimenti di piano (anche relativamente alle connesse attività di comunicazione pubblica), nonché il continuo monitoraggio dei processi di pianificazione e delle informazioni territoriali, impongono adeguate soluzioni organizzative da parte di ciascuna amministrazione preposta alla pianificazione territoriale.

La dottrina ha ampiamente analizzato i limiti caratterizzanti la partecipazione procedimentale nell'ottica della legge urbanistica del 1942, sottolineando al contempo le importanti innovazioni introdotte in materia dalla legislazione regionale<sup>65</sup>. Tali innovazioni, peraltro, devono essere coordinate (onde evitare inutili duplicazioni) con le procedure di consultazione del pubblico nell'ambito del procedimento di valutazione ambientale strategica del piano (art. 14, comma 4, del d.lgs. n. 152/2006).

È stato autorevolmente sottolineato che la partecipazione effettiva dei cittadini e delle loro comunità di riferimento ai procedimenti di pianificazione territoriale postula importanti modifiche organizzative, legate alla necessità di un supporto di attività strumentale diretta ad informare gli interessati (pubblici e privati) nonché a permettere la comunicazione tra autonomie, pubbliche e private<sup>66</sup>.

Al riguardo, la consultazione del pubblico interessato nell'ambito del procedimento di valutazione ambientale strategica (V.A.S.) se da un lato non presenta profili di originalità (a causa della riproposizione del modello partecipativo "cartaceo" fondato sulle osservazioni)<sup>67</sup>, dall'altro presuppone la redazione di una "sintesi non tecnica" del rapporto ambientale da parte del pianificatore in funzione di decrittazione e conseguente comprensione del dato tecnico<sup>68</sup>.

Non a caso, l'art. 1 della legge 7 giugno 2000, n. 150, finalizza l'attività di informazione e comunicazione pubblica all'attuazione del principio di efficacia dell'azione amministrativa, così riconoscendo la valenza funzionale ed organizzativa di siffatte attività<sup>69</sup>. In particolare, l'obiettivo della comunicazione pubblica di «promuovere conoscenze allargate e approfondite su temi di rilevante interesse pubblico e sociale» ha una ricaduta diretta sui procedimenti di pianificazione territoriale<sup>70</sup>.

<sup>65</sup> Sul punto si rinvia ad A. Barone, *La governance del territorio*, cit., 108-119, ivi ulteriori indicazioni bibliografiche.

<sup>66</sup> In tal senso F.G. Scoca, *Il coordinamento e la comparazione degli interessi nel procedimento amministrativo*, in *Convivenza nella libertà. Scritti in onore di Giuseppe Abbamonte*, Napoli 1999, 1274.

<sup>67</sup> Sui limiti connessi ad una partecipazione di tipo "cartaceo" ai procedimenti di piano si rinvia v. A. Barone, *La governance del territorio*, cit., 123-136, ivi ulteriori indicazioni bibliografiche.

<sup>68</sup> Art. 14 del d.lgs. n. 152/2006.

<sup>69</sup> Cfr. sul punto G. Arena, *La funzione pubblica di comunicazione*, cit., 72.

<sup>70</sup> Art. 1, comma 5, lett. d), della legge n. 150/2000. La centralità del ruolo della comunicazione pubblica nei processi di pianificazione territoriale trova ulteriore conferma nella legislazione regionale. Ad esempio,



Sul fronte del continuo monitoraggio dei processi di pianificazione e delle informazioni territoriali, la logica della valutazione del piano è già insita nella obbligatorietà della valutazione ambientale strategica dei piani territoriali fin dalla fase iniziale del procedimento programmatico.

Proprio nell'ambito del procedimento di V.A.S. acquista un ruolo centrale l'attività di monitoraggio successiva all'approvazione del piano territoriale. Tale attività «assicura il controllo sugli impatti significativi sull'ambiente derivanti dall'attuazione dei piani e dei programmi approvati e la verifica del raggiungimento degli obiettivi di sostenibilità prefissati, così da individuare tempestivamente gli impatti negativi imprevisti e da adottare le opportune misure correttive»<sup>71</sup>.

Peraltro, il monitoraggio riconducibile alla V.A.S. deve trovare forme di integrazione e coordinamento con le (quanto meno parzialmente) analoghe attività disciplinate da talune leggi regionali sul governo del territorio<sup>72</sup>.

Sia dalle fonti nazionali che da quelle regionali emerge la doverosità della valutazione permanente dell'evoluzione dei dati e delle informazioni territoriali. Si tratta di un ulteriore aspetto della doverosità della funzione di pianificazione territoriale, che a sua volta può stimolare l'avvio dei procedimenti di variante al piano ovvero di redazione di un nuovo piano.

In un contesto caratterizzato da una pluralità di piani territoriali corrispondenti a diversi livelli istituzionali, l'attività di monitoraggio rafforza l'ormai ineludibile esigenza di condivisione fra tutti i soggetti pianificatori delle "informazioni territoriali"<sup>73</sup>, specie le nuove informazioni territoriali acquisite successivamente alla conclusione del procedimento di piano<sup>74</sup>.

---

la legge regionale della Toscana n. 65/2014 istituisce la figura del "garante dell'informazione e della partecipazione", figura distinta e diversa da quella del responsabile del procedimento di piano.

<sup>71</sup> Art. 18, comma 1, del d.lgs. n. 152/2006.

<sup>72</sup> La logica "valutativa" dei piani caratterizza altresì alcune leggi regionali in materia di governo del territorio. Ad esempio, la legge regionale della Basilicata n. 23/1999 (artt. 29-32), disciplina un vero e proprio «ciclo della valutazione» della pianificazione territoriale, monitorato dal nucleo di valutazione urbanistica. Tale ciclo si articola attraverso apposite «verifiche di coerenza» e «verifiche di compatibilità» concernenti i piani territoriali; tali verifiche hanno, tra i loro obiettivi, la tutela dell'ambiente.

<sup>73</sup> Al riguardo, la Direttiva 2007/2/CE disciplina l'istituzione di una "infrastruttura per l'informazione territoriale" nell'Unione Europea. La c.d. Direttiva "INSPIRE" è stata recepita in Italia con il d.lgs. n. 32/2010, istitutivo dell'Infrastruttura nazionale per l'informazione territoriale e per il monitoraggio ambientale. Varie leggi regionali, del resto, prevedono già la formazione di appositi "sistemi informativi territoriali".

<sup>74</sup> Esigenza che può anche prescindere dal monitoraggio. Ad esempio, ai sensi dell'art. 13, comma 4, del d.lgs. n. 152/2006, l'autorità procedente – soggetto pianificatore, onde evitare duplicazioni della valutazione, può utilizzare ai fini della redazione del rapporto ambientale «approfondimenti già effettuati ed informazioni ottenute nell'ambito di altri livelli decisionali o altrimenti acquisite in attuazione di altre disposizioni normative».

## 8. (segue) *Il ruolo del piano di prevenzione della corruzione*

La quantità e la qualità della partecipazione ai procedimenti di piano, con le connesse attività di comunicazione pubblica, nonché il continuo monitoraggio dei processi di piano e delle informazioni territoriali determinano la crescita del peso dell'apparato amministrativo nel governo del territorio, con il conseguente aumento di rischi di *maladministration*. Sotto questo profilo, il piano di prevenzione della corruzione può costituire lo strumento naturale per verificare puntualmente, in sede di formazione della decisione di piano territoriale, il rispetto dell'obbligatorietà della V.A.S.<sup>75</sup>.

Il piano triennale di prevenzione deve prevedere adeguati meccanismi di "attuazione e controllo" delle decisioni di pianificazione territoriale idonei a prevenire il "rischio-corruzione". I meccanismi di valutazione e monitoraggio entrano quindi con forza anche nel processo di pianificazione del "rischio-corruzione".

Il piano di prevenzione della corruzione deve altresì indicare i meccanismi per monitorare il rispetto dei termini della conclusione dei procedimenti di piano (art. 1, comma 9, lett. d, della legge n. 190/2012), così rafforzando la tendenza alla valorizzazione dell'ordinata temporale della pianificazione territoriale<sup>76</sup>. Una siffatta tipologia di monitoraggio, peraltro, fornisce in anticipo agli organi amministrativi locali elementi per evitare gli interventi sostitutivi previsti nelle ipotesi di inerzia nell'approvazione del piano territoriale.

Tali tendenze al potenziamento dell'elemento organizzatorio nell'uso del territorio trovano ulteriore conferma nella valorizzazione, ad opera della legislazione regionale di settore, della figura del responsabile del procedimento all'interno delle procedure di formazione dei piani urbanistici<sup>77</sup>. Ciò, del resto, è in linea con

<sup>75</sup> Sulla valutazione ambientale strategica si rinvia a E. Boscolo, *La valutazione degli effetti sull'ambiente di piani e programmi: dalla VIA alla VAS*, in *Urb. app.*, 2002, 1121 ss.; Id., sub artt. 1-18 D.Lgs. n. 152/2006, in S. Battini, L. Casini, G. Vesperini, C. Vitale (a cura di), *Codice di edilizia e urbanistica*, Torino, 2013, 768 ss.; G. Pagliari, *Pianificazione urbanistica e ambiente - V.I.A. e V.A.S.*, in *Riv. giur. urb.*, 2011, 135 ss.; G.F. Ferrari, *Valutazione ambientale strategica (VAS)*, in S. Nespore, A.L. De Cesaris, *Codice dell'ambiente*, Milano, 2009, 2547 ss.; M.L. Schiavano, sub artt. 1-18 D.Lgs. n. 152/2006, in G.F. Ferrari, R. Ferrara (a cura di), *Commentario breve alle leggi in materia di urbanistica ed edilizia*, Padova, 2010, 673 ss.; M. Renna, *VIA, VAS e ALA, Report annuale 20101 - Italia*, www.ius-publicum.com; F. Fracchia, F. Mattassoglio, *Lo sviluppo sostenibile alla prova: la disciplina di Via e Vas alla luce del d.lg. n. 152/2006*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2008, 121 ss. Su queste tematiche, in generale, cfr. R. Manfredi, *La valutazione del rischio ambientale tra pubblico e privato*, in *Rass. dir. pubbl. eur.*, 2005, I, *Europa e biotecnologie II. Profili di diritto interno*, a cura di G. Cocco, 7-24.

<sup>76</sup> Su questi aspetti cfr. F. Cimbali, "Programmazione" e "strategia" nell'uso del territorio, in questa Rivista, n. 3/2017, 863-892.

<sup>77</sup> Art. 18 della L.R. Toscana n. 65/2014; artt. 45 e 56 della legge regionale dell'Emilia Romagna 21/12/2017, n. 24. La valorizzazione del ruolo del responsabile del procedimento di piano inaugura un rapporto dialettico tra il soggetto che cura l'istruttoria in posizione tendenzialmente imparziale e l'organo politico cui spetta valutare in via definitiva le osservazioni e le opposizioni presentate dai privati nell'ambito del procedimento di piano.

quanto disposto dagli articoli 4, 5 e 6 della legge 241 del 1990, che, nel definire il ruolo del responsabile del procedimento, fanno riferimento all'azione amministrativa *tout court*, senza alcuna eccezione relativa ai procedimenti pianificatori<sup>78</sup>.

Pertanto, l'*Integrity risk management* può rivolgersi anche alla organizzazione amministrativa funzionale alla *governance* territoriale, coinvolgendo più o meno direttamente l'intero processo di pianificazione territoriale. Non ci si riferisce soltanto ai piani di prevenzione della corruzione ma anche a tutte le previsioni della legge n. 190/2012 relative all'aggiornamento professionale dei dipendenti che operano nei settori ad elevato rischio corruzione, alla rotazione degli incarichi in tali settori, alle modifiche introdotte al d.lgs. n. 165/2001<sup>79</sup>.

### 9. Il "nodo" della consensualità

Uno dei principali settori di elezione della *maladministration* nell'uso del territorio è stato individuato nelle varie tipologie di accordi tra ente pianificatore e soggetti privati in deroga ai vigenti assetti di piano (accordi "a monte")<sup>80</sup>.

La cooperazione pubblico-privato nell'uso del territorio tende sempre più a diffondersi nell'odierno contesto di crisi della finanza pubblica e si realizza principalmente attraverso lo "scambio" tra infrastrutturazione del territorio in termini di opere pubbliche realizzate a carico dei privati e conseguimento da parte di

<sup>78</sup> Sottolinea come gli art. 4-6 della legge 241 del 1990 non prevedano alcuna espressa «auto-esclusione di operatività, dichiarandosi quindi implicitamente applicabili a tutte le pubbliche amministrazioni e a tutti i procedimenti amministrativi», a differenza di quanto previsto dall'art. 3, 2° comma (rispetto all'obbligo di motivazione dei provvedimenti) e dall'art. 13 (rispetto alla disciplina della partecipazione procedimentale) della stessa legge, M. Renna, *Il responsabile del procedimento a (quasi) 10 anni dall'entrata in vigore della legge n. 241*, in *Dir. amm.*, 2000, 516-517.

<sup>79</sup> Sulle modifiche che la legge n. 190/2012 ha apportato al d.lgs. n. 165/2001, v. B.G. Mattarella, *La prevenzione della corruzione in Italia*, cit., 130-133. V. altresì B. Ponti, *Le modifiche all'art. 53 del testo unico sul lavoro alle dipendenze della p.a. (art. 1, commi 39-40 e 42-43)*, in *La legge anticorruzione*, cit., 167-190; F. Merloni, *Nuovi strumenti di garanzia dell'imparzialità delle amministrazioni pubbliche: l'inconferibilità e incompatibilità degli incarichi (art. 1, commi 49 e 50)*, in *op. cit.*, 191-209; E. D'Alterio, *I codici di comportamento e la responsabilità disciplinare (art. 1, commi 44, 45 e 48)*, in *op. cit.*, 211-233; R. Cantone, *La tutela dei whistleblower: l'art. 54-bis del d.lgs. n. 165/2001*, in *op. cit.*, 243-259.

<sup>80</sup> Sottolinea il problema della permeabilità ai fenomeni corruttivi delle scelte pianificatorie "a monte" (piuttosto che "a valle"), specie se derivanti da accordi tra ente pubblico e soggetti privati, P. Urbani, *L'urbanistica*, in *La corruzione amministrativa*, cit., 423-424. In argomento risulta fondamentale A. Travi, *Accordi tra proprietari e comune per modifiche al piano regolatore ed oneri esorbitanti*, in *Foro it.*, V, 2002, 274 ss. V. altresì S. Civitarese Matteucci, *Sul fondamento giuridico degli accordi in materia di fissazione delle prescrizioni urbanistiche*, in *Presente e futuro della pianificazione urbanistica*, Milano 1999, 163 ss.; più di recente S. Moro, *Gli accordi "a monte" delle prescrizioni urbanistiche: spunti di riflessione*, in *Riv. giur. urb.*, 2010, 453-490, ivi ulteriori indicazioni bibliografiche.

questi ultimi di rendite finanziarie derivanti dall'utilizzo del territorio anche in deroga alle previsioni di piano<sup>81</sup>.

A fronte delle delineate tendenze, le principali ragioni dell'emersione di fattispecie criminose nell'ambito dei vari strumenti di urbanistica consensuale sono state individuate nella mancata trasparenza e pubblicità relativamente alla formazione ed approvazione di queste tipologie di accordi nonché nelle difficoltà di misurare l'interesse pubblico in rapporto ai benefici concessi ai privati<sup>82</sup>. Rispetto a queste due principali cause scatenanti dei fenomeni corruttivi si è evidenziata la necessità di illuminare quel cono d'ombra sotto il quale spesso si sono celati e si celano gli accordi "a monte" sull'uso del territorio, offrendoli al dibattito pubblico attraverso ampie forme di partecipazione procedimentale nonché attraverso adeguate forme di trasparenza<sup>83</sup>.

La legge anticorruzione risponde solo in parte a queste esigenze<sup>84</sup>.

Ad esempio, le disposizioni in materia di pubblicità e trasparenza delle informazioni da parte delle Amministrazioni risultano di grande importanza<sup>85</sup>. Ci si riferisce anche al d.lgs. n. 33/2013, emanato in attuazione dell'art. 1, commi 35 e 36, della legge n. 190/2012. L'art. 39 del d.lgs. n. 33/2013, in particolare, prescrive l'obbligo di pubblicazione in un'apposita sezione del sito del comune interessato della documentazione relativa a ciascun procedimento di presentazione e approvazione delle proposte di trasformazione urbanistica d'iniziativa priva-

<sup>81</sup> Secondo la Commissione per lo Studio e l'elaborazione di proposte in tema di trasparenza e prevenzione della corruzione nella pubblica amministrazione, *Rapporto*, cit., 154-155: «[...] il consolidato rapporto tra amministrazione e privati (fondato sulla dialettica tra l'interesse pubblico all'ordinato assetto del territorio, l'interesse dei privati alla valorizzazione degli immobili posseduti) è fortemente modificato dalla crisi finanziaria pubblica, che ridimensiona la capacità propria delle amministrazioni comunali di realizzare l'interesse pubblico. Non ci sono risorse per espropriare (neanche per usare l'esproprio come leva), non ci sono risorse per realizzare opere per l'erogazione dei servizi. Anche per la realizzazione di infrastrutture urbane serve il concorso dei privati. Il rapporto pubblico/privato non è, quindi, più fondato sulla tradizionale (e fondamentalmente statica) dialettica tra autorità e libertà e tra regolazione pubblica e diritto di proprietà privata, ma diviene sempre più un rapporto negoziale, fondato sullo scambio tra conseguimento di rendite finanziarie derivanti dall'utilizzazione del territorio e realizzazione (a carico dei privati) delle opere pubbliche.

La necessità di un coinvolgimento dei privati e l'impossibilità di espropri generalizzati delle aree di espansione costringe spesso le amministrazioni comunali a negoziare con i privati proprietari interventi attuativi del PRG anche molto importanti e complessi. Tali interventi sono, spesso, in deroga allo stesso PRG, ma la deroga si presenta come l'unica via per ottenere il consenso dei privati nel concorso alla realizzazione dell'interesse pubblico».

<sup>82</sup> Così P. Urbani, *L'urbanistica*, cit., 430, secondo il quale, peraltro, «[...] scambi *inequali* celano sempre la possibilità che l'agente pubblico ricavi un vantaggio illecito in ragione del contenuto dell'accordo».

<sup>83</sup> *Ibidem*, 431-435. V. altresì Commissione per lo Studio e l'elaborazione di proposte in tema di trasparenza e prevenzione della corruzione nella pubblica amministrazione, *Rapporto*, cit., 161-169.

<sup>84</sup> La legge anticorruzione, introducendo apposite modifiche alla legge n. 241/1990, ha rafforzato l'obbligo di motivazione riferito agli accordi procedimentali (art. 11 della legge n. 241 del 1990): cfr. in senso critico B.G. Mattarella, *La prevenzione della corruzione in Italia*, cit., 129-130.

<sup>85</sup> Su questa tematica cfr. B.G. Mattarella, *La prevenzione della corruzione in Italia*, cit., 127-128; M. Savino, *Le norme in materia di trasparenza amministrativa e la loro codificazione*, in *La legge anticorruzione*, cit., 113-124. V. altresì F. Merloni, B. Ponti, *La trasparenza*, in *La corruzione amministrativa*, cit., 403-422.

ta in variante allo strumento urbanistico generale vigente deve essere pubblicata in un'apposita sezione del sito del comune interessato<sup>86</sup>.

Anche i piani disciplinati dalla legge n. 190/2012 possono contribuire alla prevenzione della corruzione negli accordi sull'uso del territorio. Il piano di prevenzione della corruzione, infatti, può costituire lo strumento naturale per garantire che lo “scambio” pubblico-privato non avvenga mai in assenza della previa necessaria V.A.S. Il piano di prevenzione della corruzione, al contempo, può introdurre meccanismi di verifica circa l'effettivo adempimento delle obbligazioni assunte dal privato in sede di realizzazione della pattuita infrastrutturazione del territorio.

Sempre nell'ottica delle politiche anticorruptive *bottom up*, la dottrina ha segnalato sia le importanti innovazioni introdotte dalla legislazione regionale in materia di accordi sull'uso del territorio, sia la possibilità di ampliamento e rafforzamento delle garanzie partecipative dei cittadini rispetto ai procedimenti di piano attraverso l'autonomia normativa locale<sup>87</sup>.

Sul fronte della legislazione regionale, l'art. 61 della legge regionale dell'Emilia Romagna 21/12/2017, n. 24, disciplina la possibilità per gli enti locali di «concludere accordi integrativi con i soggetti privati coinvolti, nel rispetto dei principi di imparzialità amministrativa, di trasparenza, di parità di trattamento dei privati, di pubblicità e di partecipazione al procedimento di tutti i soggetti interessati, allo scopo di assumere nel PUG previsioni di assetto del territorio di rilevante interesse per la comunità locale condivise dai soggetti interessati e coerenti con gli obiettivi strategici individuati negli atti di pianificazione».

Questa tipologia di accordi può riguardare il contenuto discrezionale degli atti di pianificazione territoriale e urbanistica e deve contenere l'indicazione delle ragioni di rilevante interesse pubblico che giustificano il ricorso allo strumento negoziale. L'accordo sull'uso del territorio costituisce parte integrante dello strumento di pianificazione cui accede ed è soggetto alle medesime forme di pubblicità e di partecipazione.

Diversa ma non meno interessante disciplina viene riservata poi dall'art. 38 della legge regionale dell'Emilia Romagna 21/12/2017, n. 24, alla possibilità per i comuni, nel rispetto dei principi di imparzialità, trasparenza e parità di tratta-

---

<sup>86</sup> L'obbligo di pubblicazione in questione concerne anche le proposte di trasformazione urbanistica d'iniziativa privata o pubblica in attuazione dello strumento urbanistico generale vigente che comportino premialità edificatorie a fronte dell'impegno dei privati alla realizzazione di opere di urbanizzazione extra oneri o della cessione di aree o volumetrie per finalità di pubblico interesse.

<sup>87</sup> In argomento, P. Urbani, *L'urbanistica*, cit., 436, evidenzia il carattere innovativo della disciplina in materia di riqualificazione urbana introdotta dalla L.R. Emilia Romagna n. 19/1998 (come modificata dalla L.R. n. 6/2009) e dalla L.R. Marche n. 16/2005. Queste leggi, infatti, prevedono un confronto concorrenziale tra più operatori interessati sulla base di un progetto urbano preliminare predisposto dal comune allo scopo di individuare il migliore assetto dell'area strategica da riqualificare. La l.r. Emilia Romagna n. 19/1998 è stata abrogata dalla L.R. n. 24/2017.

mento dei privati, di promuovere la presentazione di proposte di accordi operativi per l'attuazione del piano urbanistico generale (PUG), attraverso la pubblicazione periodica di avvisi pubblici di manifestazione di interesse, nei quali l'ente pianificatore deve esplicitare gli obiettivi prioritari da perseguire nell'attuazione delle previsioni del PUG.

Tali accordi "operativi" hanno il valore e gli effetti dei piani urbanistici attuativi e sono soggetti, prima della loro stipula, a varie forme di pubblicità, controllo e valutazione. In particolare, si prevede che l'ente pianificatore debba acquisire preliminarmente sia la valutazione di sostenibilità ambientale e territoriale (Valsat) dell'accordo, sia una relazione economico-finanziaria che ne dimostri la fattibilità e la sostenibilità economico-finanziaria. Inoltre, allo scopo di prevenire i tentativi di infiltrazione della criminalità organizzata, il comune dovrà anche acquisire l'informazione antimafia di cui all'articolo 84, comma 3, del decreto legislativo n. 159 del 2011 con riferimento ai soggetti che propongono la stipula degli accordi operativi.

Parallelamente ai diversi modelli forniti dalla legislazione urbanistica regionale, l'autonomia normativa locale può diventare la sede in cui disciplinare appositi strumenti di partecipazione alle procedure di formazione ed approvazione degli accordi urbanistici in deroga ai vigenti assetti di piano (ricadenti nel triennio di vigenza del piano medesimo). Ciò anche con soluzioni originali, caratterizzate dall'oralità piuttosto che dalla scrittura, in linea con il portato dell'art. 41 della Carta Europea dei diritti fondamentali<sup>88</sup>. Previsioni di questo tipo, del resto, farebbero *pendant* con la recente disciplina in materia di trasparenza amministrativa, e, in particolare, con l'art. 39 del D.Lgs. n. 33/2013.

---

<sup>88</sup> L'art. 41, 2° comma, della "Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea" sancisce espressamente «il diritto di ogni individuo di essere ascoltato prima che nei suoi confronti venga adottato un provvedimento individuale che gli rechi pregiudizio». A. SANDULLI, *Il procedimento*, in S. Cassese (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo, Diritto amministrativo generale*, II, Milano, 2000, 1031, sottolinea la mancata previsione, nella legge n. 241 del 1990, del diritto di essere ascoltati in contraddittorio informale (*right to a hearing*), così come del modello dell'inchiesta con istruttoria pubblica (*public enquiry*), entrambi istituti tipici del sistema giuridico di *common law* anglosassone. In argomento, anche per un'analisi di tipo comparatistico, v. M. D'ALBERTI, *La "visione" e la "voce": le garanzie di partecipazione ai procedimenti amministrativi*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2000, 1-34; R. CARANTA, *Procedimento amministrativo in diritto comparato*, in *Dig. discipl. pubbl.*, XI, Torino, 1996, 604-617; S. CIMINI, *Partecipazione procedimentale: limiti di effettività della forma scritta e prospettive dell'oralità*, in A. CROSETTI, F. FRACCHIA (a cura di), *Procedimento amministrativo e partecipazione. Problemi, prospettive ed esperienze*, Milano, 2002, 25-54.

## 10. *Dovere di piano e libertà “sostenibili”*

La pianificazione costituisce uno dei principali strumenti disciplinati dal legislatore del 2012 per la prevenzione del “rischio-corruzione” nell’Amministrazione, in piena sintonia con la prospettiva dell’*Integrity Risk Management*. Si tratta di una pianificazione eminentemente pubblica, nel senso che l’elaborazione del piano non può essere affidata a soggetti estranei all’Amministrazione<sup>89</sup>. Una pianificazione che può essere definita “riflessiva”: il piano ha durata triennale ma il responsabile propone le necessarie modifiche quando vengono accertate significative violazioni alle sue prescrizioni, ovvero qualora intervengano modifiche nell’organizzazione o nell’attività amministrativa. Si tratta altresì di una pianificazione “di comunicazione”: il piano triennale deve prevedere appositi obblighi di informazione in favore del responsabile della prevenzione, chiamato a vigilare sul funzionamento e sull’osservanza del piano<sup>90</sup>.

L’approccio generalista della legge n. 190/2012 lascia ampi spazi di differenziazione delle misure di prevenzione della corruzione amministrativa, tanto in sede di redazione dei piani organizzativi quanto in sede di autonomia normativa locale. Le politiche anticorruzione *bottom up*, sulla base di una serie di strumenti comuni (i piani di prevenzione), devono essere plasmate nei rispettivi contenuti da ciascuna Amministrazione in relazione alle proprie specificità organizzative e funzionali. La *governance* del territorio, intesa come confronto tra autonomie, costituisce quindi un *case-study* emblematico della differenziazione locale delle politiche anticorruzione.

La pianificazione del “rischio-corruzione” si caratterizza per una dimensione eminentemente organizzativa che supporta e sottopone a monitoraggio tutte le attività amministrative caratterizzate dai maggiori pericoli di *maladministration*<sup>91</sup>. È proprio per questo aspetto che *Integrity Risk Management*, pianificazione di prevenzione del “rischio-corruzione” e *governance* del territorio si saldano insieme esaltando il carattere di permanente doverosità della funzione amministrativa<sup>92</sup>.

<sup>89</sup> Art. 1, comma 8, della legge n. 190/2012.

<sup>90</sup> V. l’art. 1, comma 9, lett. c), della legge n. 190/2012.

<sup>91</sup> Sotto quest’ultimo aspetto, l’adeguatezza organizzativa in relazione alla prevenzione della corruzione da un lato è demandata a ciascuna Amministrazione, sulla base del Piano nazionale anticorruzione, dall’altro diventa oggetto di controllo giurisdizionale. La verifica di adeguatezza organizzativa operata dal giudice penale nell’ottica del d.lgs. n. 231/2001 può costituire un modello di riferimento per il controllo giurisdizionale sull’applicazione concreta della legge n. 190/2012. Si tratta di un controllo giurisdizionale sulle scelte di organizzazione amministrativa che plausibilmente sarà sempre più penetrante; un controllo affidato ad una pluralità di giurisdizioni, specie alla luce delle differenti tipologie di responsabilità e di sanzioni stabilite dalla normativa anticorruzione.

<sup>92</sup> Sulla doverosità della programmazione territoriale cfr. I.M. Marino, *La programmazione come «sistema giuridico»*, in *Dir. soc.*, 1990, 427 ss. Sulla configurazione della funzione amministrativa come “dovere discrezionale” di agire per il perseguimento degli interessi pubblici (attraverso strumenti indifferentemente uni-

La lettura prospettata accredita una lettura aggiornata delle basi costituzionali della *governance* territoriale: la “funzione” amministrativa di pianificazione territoriale deve essere esercitata in concreto “con onore” e in modo imparziale sì da prevenire in modo adeguato il rischio corruzione di fronte alle peculiarità di ciascuna Amministrazione pianificatrice (artt. 54, 97, 98 e 118, 1° comma Cost.)<sup>93</sup>. Ciò con l’obiettivo di “offrire” il territorio bene comune alle libertà “sostenibili”<sup>94</sup>, promuovendo al contempo la competitività dei singoli territori.

---

lateralmente o consensuali) nonché sullo stretto rapporto fra siffatto dovere e l’aspetto della “rilevanza giuridica continua e globale” della funzione (aspetto evidenziato da F. MODUGNO, *Funzione*, in *Enc. dir.*, XVIII, Milano, 1969, 301 ss.), cfr. I.M. MARINO, *Giudice amministrativo, motivazione degli atti e “potere” dell’amministrazione*, in *Foro mm. TAR*, 2003, 338-366. E. PICOZZA, *Diritto amministrativo e diritto comunitario*, Torino, 1997, 189-191, evidenzia che il diritto dell’Unione Europea restituisce alla «funzione amministrativa un suo ruolo proprio, di compito e cioè principalmente di obbligo nell’interesse altrui (della collettività) e non di potere nell’interesse proprio (politico)».

<sup>93</sup> In tal senso si sviluppano nella prospettiva del presente lavoro le argomentazioni svolte da R. Cavallo Perin, *L’etica pubblica come contenuto di un diritto degli amministrati alla correttezza dei funzionari*, in F. Merloni, R. Cavallo Perin (a cura di), *Al servizio della nazione, Etica e statuto dei funzionari pubblici*, Milano, 2009, 147-161.

<sup>94</sup> Su questi aspetti sia consentito il rinvio al mio *Governo del territorio e sicurezza sostenibile*, cit., 17-30.



*La prevenzione della corruzione nella governance del territorio*

Il saggio analizza le dinamiche della prevenzione della corruzione con riferimento ad un particolare settore dell'attività amministrativa: l'uso del territorio. Ciò nella prospettiva della differenziazione delle misure di *Integrity Risk Management*, con meccanismi di mappatura e gestione del rischio-corruzione tarati sulle specificità delle singole realtà amministrative e della loro rispettiva organizzazione. La "funzione" amministrativa di pianificazione territoriale deve essere esercitata in concreto "con onore" e in modo imparziale allo scopo di prevenire in modo adeguato il rischio corruzione di fronte alle peculiarità di ciascuna Amministrazione pianificatrice (artt. 54, 97, 98 e 118, 1° comma Cost.) e al contempo con l'obiettivo di "offrire" il territorio bene comune alle libertà "sostenibili", così promuovendo la competitività dei singoli territori.

*The prevention of corruption in the 'governance' of the territory*

The essay analyses the dynamics of the prevention of corruption with reference to a particular sector of administrative activity: the use of the territory. This is with a view to the differentiation of the measures of *Integrity Risk Management*, with mechanisms of the mapping and management of the risk of corruption calibrated around the specificities of individual administrative realities and their respective organisation. The administrative 'function' of territorial planning must be exerted in concrete terms 'with honour' and in an impartial manner, with a view to adequately preventing the risk of corruption in the face of the peculiarities of each planning Administration (arts. 54, 97, 98 and 118, 1st paragraph Cost.) and at the same time with the aim of 'offering' the territory as a common asset to forms of 'sustainable' freedom, thus promoting the competitiveness of individual territories.

