

Osservazioni di ANAC

sul disegno di legge A.C. 1896 "Conversione in legge del decreto-legge 29 maggio 2024, n. 69, recante disposizioni urgenti in materia di semplificazione edilizia e urbanistica"

VIII Commissione Ambiente, Territorio e Lavori Pubblici della Camera dei deputati

Presidente On. Mauro Rotelli

Si esprime, innanzitutto, apprezzamento per l'interesse mostrato nei confronti del ruolo istituzionale che l'Autorità nazionale anticorruzione può svolgere anche in un ambito – quello del patrimonio edilizio privato e delle difformità edilizie interne agli immobili privati – non ricompreso nei suoi più specifici settori di intervento.

Il decreto-legge oggetto di conversione, la cui *ratio* risulta essere quella di rimuovere, attraverso una pluralità di misure di semplificazione edilizia e urbanistica, alcune criticità che incidono negativamente sul mercato delle compravendite immobiliari, non presenta infatti profili di stretta attinenza alle materie e agli ambiti di competenza dell'Autorità, anche in considerazione della circostanza che la maggior parte delle disposizioni concernono problematiche connesse ad unità immobiliari di proprietà di soggetti privati.

In questo senso, il presente intervento è limitato alla formulazione di proposte finalizzate al potenziamento delle misure di trasparenza amministrativa, anche come necessario contrappeso alle forme di semplificazione introdotte.

L'Autorità già in passato (si veda ad esempio la Parte Speciale del PNA 2016, ed in particolare la sezione VI, in cui sono state date specifiche indicazioni circa le misure preventive da attuare nel settore) ha avuto modo di rilevare come il governo del territorio, a cui si riconduce la disciplina dell'urbanistica e dell'edilizia, rappresenti 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.

La complessità della materia, la varietà degli interessi pubblici e privati da ponderare nei vari processi decisionali delle amministrazioni coinvolte, l'asimmetria informativa tra i soggetti pubblici e privati e la difficile applicazione del principio di concorrenza tra questi ultimi rappresentano solo alcune delle cause che rendono il settore particolarmente esposto ai rischi corruttivi, che possono intaccare la fiducia dei cittadini nei confronti dell'azione amministrativa.

In questo contesto si colloca la scelta del legislatore operata al momento dell'attuazione delle disposizioni della legge n. 190/2012, laddove ha introdotto, nel decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, contenente il *"Riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni"*, una specifica disposizione – l'articolo 39 – con la quale si è imposto alle pubbliche amministrazioni di rendere pubblici, con le modalità previste in via generale nel decreto

stesso, gli atti di governo del territorio (comma 1) e la documentazione inerente i procedimenti di presentazione e approvazione delle proposte di trasformazione urbanistica d'iniziativa privata o pubblica in variante agli strumenti urbanistici generali.

Le medesime garanzie di trasparenza non sono state assicurate alle ipotesi di iniziative di privati volte ad ottenere i titoli abilitativi degli immobili di proprietà, ma risulta evidente come rischi corruttivi possano annidarsi anche nelle istruttorie condotte dall'amministrazione ai fini dell'adozione dei relativi provvedimenti o, comunque, nell'ambito dell'iter procedurale che porta alla formazione del silenzio-assenso in molti casi previsto dalle disposizioni di settore.

Risulterebbe, quindi, opportuno che anche tali procedure vengano presidiate da specifiche misure di prevenzione della corruzione, prime fra tutte la digitalizzazione dei processi e la trasparenza delle decisioni assunte, con l'apertura del settore al controllo diffuso da parte dei cittadini.

Più nello specifico, il Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, anche a seguito delle modifiche operate dal decreto-legge oggetto di conversione, contiene diverse disposizioni che prevedono un intervento valutativo e autorizzativo da parte di uffici pubblici, ed in particolare da parte dello Sportello unico per l'edilizia, costituito presso le amministrazioni comunali, in ordine alle istanze e alla documentazione prodotte dai soggetti privati interessati all'attivazione di procedure di sanatoria.

Al riguardo, non si rinvergono, tuttavia, specifiche previsioni volte a garantire adeguati livelli di trasparenza amministrativa in relazione ai provvedimenti adottati, alle motivazioni ad essi sottese e agli ulteriori elementi informativi e documentali sui quali si fonda la decisione assunta.

Si propone, pertanto, di provvedere ad un'integrazione del testo nel senso sopra indicato ed in particolare, al fine di non gravare gli enti interessati di nuovi oneri o vincoli generalizzati e di aprire, invece, la via a successive semplificazioni che non riducano, in ogni caso, la trasparenza dell'azione amministrativa, si suggerisce di rimettere agli stessi enti l'individuazione di misure adeguate ad assicurare la trasparenza in ordine alle procedure di sanatoria previste dal Testo unico in materia edilizia, così come modificato dal decreto in argomento, anche attraverso l'utilizzo di strumenti digitali che garantiscano la tracciabilità delle attività e dei tempi di gestione delle istanze dei privati.

Si ritiene, al tempo stesso, che il provvedimento normativo in oggetto possa costituire anche l'occasione per un ulteriore intervento finalizzato alla semplificazione e all'uniformazione delle modalità di assolvimento degli obblighi di pubblicazione in materia di governo del territorio e urbanistica, di cui al citato articolo 39 del decreto legislativo n. 33/2013.

In tale ottica, si suggerisce di prevedere, per l'assolvimento dei predetti obblighi, l'utilizzo della Piattaforma unica della trasparenza amministrativa, un sistema centralizzato di raccolta di dati e

documenti che l’Autorità ha cominciato a costituire da tempo, sulla base di specifiche disposizioni normative¹, ma che necessita di essere ampliato per spiegare pienamente i suoi effetti.

Un simile strumento, infatti, fondato sulla standardizzazione delle informazioni e delle modalità di raccolta, pubblicazione e consultazione delle stesse, non solo agevola la fruizione dei dati per finalità di monitoraggio e controllo, ma riduce anche significativamente gli oneri di trasparenza a carico delle amministrazioni e – in virtù della transizione da un modello che prevede la pubblicazione sui singoli siti istituzionali ad un modello che si basa, invece, sulla concentrazione delle informazioni in un unico punto di accesso digitale – consente, altresì, alle amministrazioni di realizzare economie di scala, di sfruttare le opportunità dell’interconnessione tra banche dati per alleggerire gli adempimenti di pubblicità e, quindi, in ultima analisi, di liberare energie e risorse da destinare ad altre attività. Da tale punto di vista, a trarre significativi benefici sarebbero proprio i Comuni di minori dimensioni, ai quali la gestione degli oneri di trasparenza arreca sovente rilevanti criticità sul piano organizzativo, a causa della carenza di personale e mezzi.

Al tempo stesso, la Piattaforma unica della trasparenza si configura anche come un utile strumento di governo per le amministrazioni, le cui potenzialità potrebbero rivelarsi particolarmente utili in un settore delicato e complesso come quello della pianificazione e del governo del territorio, in relazione al quale si avverte con urgenza l’esigenza di un coordinamento informativo e informatico dei dati, nell’ottica di un monitoraggio efficace degli strumenti urbanistici e degli interventi edilizi.

Alla luce di ciò, dunque, viene di seguito formulato un possibile intervento emendativo.

All’articolo 1, comma 1, dopo la lettera a), del decreto-legge 29 maggio 2024, n. 69, aggiungere la lettera *a-bis*), così formulata:

«a-bis) al fine di semplificare e uniformare le modalità di assolvimento degli obblighi di pubblicità in materia urbanistica, di agevolare le attività di governo del territorio e di assicurare la trasparenza in ordine agli interventi edilizi, dopo l’articolo 5, è inserito il seguente:

“5-bis. Digitalizzazione e trasparenza in materia di pianificazione e governo del territorio, urbanistica ed edilizia

- 1. Le amministrazioni e gli enti pubblici assolvono gli obblighi di pubblicazione in materia di pianificazione e governo del territorio e urbanistica di cui all’articolo 39 del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, mediante utilizzo della Piattaforma unica della trasparenza istituita ai sensi dell’articolo 23 del decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36, presso l’Autorità nazionale anticorruzione. La piattaforma di cui al precedente periodo raccoglie e rende pubblici tutti i dati, ivi inclusi i dati personali, le informazioni e i documenti*

¹ Si vedano, in proposito, l’articolo 31, commi 3 e 4, del decreto legislativo n. 201/2022, in materia di servizi pubblici locali di rilevanza economica, e gli articoli 23, comma 4, e 28, comma 3, del decreto legislativo n. 36/2023, in materia di contratti pubblici.

oggetto di pubblicazione obbligatoria ai sensi dell'articolo 7 del decreto legislativo n. 33 del 2013. L'obbligo di pubblicazione delle amministrazioni e degli enti si intende assolto quando i dati sono pubblicati nella Piattaforma unica della trasparenza, anche mediante collegamento informatico con il proprio sito web istituzionale. Con proprio provvedimento l'ANAC disciplina le modalità di trattamento dei dati di cui al presente comma.

2. Al fine di assicurare la trasparenza delle procedure relative al titolo abilitativo e all'intervento edilizio oggetto dello stesso, di cui al presente Testo unico, ciascuna amministrazione individua specifiche misure volte a garantire la tracciabilità dell'attività amministrativa e dei tempi di gestione, anche attraverso la pubblicazione di provvedimenti, dati e documenti, nonché mediante l'utilizzo di strumenti digitali.»

Uno specifico intervento finalizzato ad assicurare un adeguato presidio di trasparenza risulta opportuno e necessario anche con riferimento alle procedure di sanatoria edilizia di cui all'articolo 2 del testo in esame, concernenti le strutture amovibili realizzate durante l'emergenza sanitaria da Covid-19, escluse dall'ambito di applicazione del Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia.

Si suggerisce, pertanto, di rimettere ai Comuni interessati, anche in questo caso, l'individuazione di apposite misure di trasparenza, da attuarsi anche mediante l'utilizzo di strumenti digitali che garantiscano la tracciabilità dell'attività amministrativa e dei tempi di gestione, quale necessario presidio di legalità, al fine di prevenire eventuali posizioni di vantaggio o disparità di trattamento.

Al riguardo viene dunque proposto il seguente intervento emendativo.

All'articolo 2, comma 2, dopo le parole: «con le prescrizioni e i requisiti di cui al comma 1.», aggiungere il seguente periodo: «I Comuni individuano specifiche misure volte ad assicurare la trasparenza della procedura, anche attraverso la pubblicazione di provvedimenti, dati e documenti, nonché mediante l'utilizzo di strumenti digitali che garantiscano la tracciabilità dell'attività amministrativa e dei tempi di gestione».