

ANALISI AREE A RISCHIO CON MISURE SPECIFICHE

PREMESSA

Il lavoro di cui al presente Allegato prende in considerazione i procedimenti e le attività considerate *ex lege* come maggiormente esposte al compimento di condotte di natura corruttiva (le aree di cui all'art. 1, comma 16 della legge n. 190/2012), nonché quelle che, sulla scorta dei P.N.A. adottati da A.N.A.C. e dei relativi aggiornamenti, e delle precedenti mappature effettuate presso questo Ente, vengono percepite come aree a maggior rischio di corruzione. La valutazione del livello di rischio di ciascuna di esse è stata effettuata dal sottoscritto Responsabile per la prevenzione della corruzione tenendo presente il contesto esterno ed interno e la struttura organizzativa dell'Ente, la quale risulta caratterizzata dall'assenza da almeno 10 anni di condanne in via definitiva, condanne non definitive, rinvii a giudizio e casi di avvio di procedimenti penali per reati connessi a fatti di corruzione, ovvero per i delitti di cui agli articoli 317, 318, 319, 319-bis, 319-ter, 319-quater, 320, 321, 322, 322-bis, 346-bis, 353 e 353-bis del Codice Penale, secondo l'elencazione di cui all'art. 7 della legge n. 69/2015.

La stessa situazione si ravvisa anche per il reato di cui all'art. 314, primo comma del Codice Penale (Peculato), non considerato nell'ambito dei reati per fatti di corruzione della legge n. 69/2015, ma presente tra i reati per i quali la legge n. 97/2001 prevede la misura del trasferimento ad ufficio diverso del dipendente in caso di rinvio a giudizio.

1) ACQUISIZIONE E PROGRESSIONE DEL PERSONALE (CONCORSI E PROVE SELETTIVE PER L'ASSUNZIONE DI PERSONALE E PER LA PROGRESSIONE DI CARRIERA)

Breve descrizione delle attività

Tutti i procedimenti relativi alla selezione del personale da assumere presso l'Ente con contratto individuale di lavoro a seguito di procedura di concorso volta ad individuare il candidato ovvero i candidati considerati idonei dalla commissione di concorso, oltre alle assunzioni attraverso graduatorie di altri enti e progressioni di carriere riservate al personale interno.

Valutazione del rischio – principali rischi riscontrabili

- Scarsa trasparenza, assenza o inadeguata pubblicità.
- Agevolazioni o predisposizione di domande che avvantaggino un concorrente specifico.
- Scarso controllo del possesso dei requisiti.

Misure di prevenzione

- Adeguatezza dei membri della commissione: La commissione dovrà essere nominata in ossequio alle disposizioni di legge e comprendere funzionari di provata competenza nelle materie di concorso.
- assenza di conflitto di interessi: dopo la scadenza del termine previsto dal bando di concorso per la presentazione delle domande di partecipazione da parte dei concorrenti e visionate la medesime, ciascuno dei membri dovrà sottoscrivere una dichiarazione circa l'assenza di conflitto di interessi, anche potenziale, tra loro ed i candidati che hanno presentato domanda.
- Trasparenza nella gestione delle prove: per evitare e prevenire condotte corruttive è importante che tutte le operazioni più a rischio, come ad esempio la preconstituzione delle domande a vantaggio di taluni concorrenti, vengano gestite collegialmente. Per dare ancora maggiore garanzia si ritiene opportuno che la commissione collegialmente predisponga un numero di domande/prove pari almeno al triplo di quelle previste dal bando per l'espletamento delle prove; successivamente dalle domande/prove complessivamente preparate saranno estratte quelle per le prove concorsuali. Il sorteggio delle domande dovrà avvenire nella fase immediatamente antecedente allo svolgimento delle prove.

Nella seduta di insediamento la commissione dovrà decidere i criteri di valutazione delle prove previste. Di tutte le operazioni e delle loro regolarità dovrà essere redatto verbale da parte di un soggetto terzo nominato tra i dipendenti.

Il responsabile della procedura concorsuale deve pubblicare nella sezione "*Amministrazione trasparente*", sottosezione "*Bandi di concorso*":

- i criteri di valutazione decisi dalla commissione per la valutazione delle prove;
- le tracce delle prove (sia quelle estratte che quelle non estratte);

- la graduatoria finale;
- qualsiasi altra informazione relativa alla procedura.
- Si effettueranno controlli mirati sui requisiti dichiarati anche attraverso il coinvolgimento di altre Aree del Comune.
- Pubblicità delle procedure: il Responsabile per la prevenzione della corruzione dovrà controllare il rispetto degli adempimenti previsti dalla normativa vigente in materia di pubblicità dei bandi di concorso per il reclutamento a qualsiasi titolo del personale (D.P.R. 487/1994).
- Adeguata motivazione degli atti con cui vengono stabilite le procedure di acquisizione del personale.

2) CONCESSIONE CONTRIBUTI E VANTAGGI ECONOMICI AD ENTI DEL TERZO SETTORE

Breve descrizione delle attività

Erogazione di una somma di denaro a organizzazioni di volontariato, associazioni di promozione sociale, cooperative sociali, associazioni, fondazioni e ad altri enti di carattere privato diversi dalle società a sostegno parziale e non complessivo del costo di attività, iniziative, progetti rientranti nelle funzioni istituzionali e nella programmazione dell'Amministrazione, ritenute valide sotto il profilo dell'interesse pubblico e attivate a favore della collettività in virtù dei principi di sussidiarietà orizzontale previsti dall'art. 118 della Costituzione. Erogazione di vantaggi economici: l'attribuzione di benefici, anche sotto forma di coorganizzazione, diversi dalla erogazione di denaro, consistenti in prestazioni di servizi e/o concessione in uso di strutture e beni mobili e immobili di proprietà o nella disponibilità dell'Amministrazione, funzionali allo svolgimento dell'iniziativa. I contributi vengono attribuiti sulla base di un regolamento comunale datato che definisce i criteri e la modalità di elargizione dei contributi.

L'art. 12 della legge n. 241/1990 testualmente recita:

1. La concessione di sovvenzioni, contributi, sussidi ed ausili finanziari e l'attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere a persone ed enti pubblici e privati sono subordinate alla predeterminazione ed alla pubblicazione da parte delle amministrazioni procedenti, nelle forme previste dai rispettivi ordinamenti, dei criteri e delle modalità cui le amministrazioni stesse devono attenersi.

2. L'effettiva osservanza dei criteri e delle modalità di cui al comma 1 deve risultare dai singoli provvedimenti relativi agli interventi di cui al medesimo comma.

La giurisprudenza in più occasioni ha sottolineato che:

L'erogazione dei contributi alle associazioni equivale ad una vera e propria procedura ad evidenza pubblica, dotata dello stesso rigore di una procedura concorsuale o di appalto, quanto alla coerenza tra presupposti, criteri di valutazione e provvedimento finale. Non devono cioè sussistere discrasie logiche o motivazionali tra i presupposti ed il provvedimento; quest'ultimo deve costituire il prodotto dell'applicazione matematica dei punteggi o dei presupposti desumibili dai criteri predeterminati. I margini c.d. "politici" ovvero discrezionali che l'Amministrazione possiede – e possiede in maniera particolarmente estesa – devono essere tutti assolti ed assorbiti a livello di regolamentazione della procedura, ossia nel momento in cui vengono fissati e pubblicizzati i criteri generali che, ex art. 12 della legge n. 241/90, disciplineranno il procedimento di elargizione del beneficio.

La concessione di contributi e sovvenzioni, finalizzati a sostenere l'attività (sportive, sociali, culturali e simili) degli enti del terzo settore, rappresenta quindi un provvedimento amministrativo a tutti gli effetti, inquadrabile nel più ampio *genus* dei provvedimenti concessori.

Sulla scorta di tali considerazioni è opportuna l'approvazione di un nuovo regolamento che disciplini in modo chiaro e trasparente l'attività in questione mediante l'individuazione precisa:

- dei termini entro cui le associazioni possono presentare domanda di contributo;
- delle condizioni per presentare domanda di contributo;
- dei criteri di valutazione delle domande;
- delle spese ammissibili;
- del contributo massimo erogabile da parte dell'Amministrazione;
- delle modalità con cui il soggetto beneficiario dovrà rendicontare l'impiego delle somme di cui ha usufruito;
- delle competenze dell'organo politico e dell'apparato amministrativo.

Si prende atto che è intenzione dell'Amministrazione presentare alle realtà del terzo settore del territorio la proposta di regolamento predisposta dall'Area Amministrativa al fine di proporla all'approvazione in uno dei prossimi Consigli Comunali.

Valutazione del rischio – principali rischi riscontrabili

- Scarsa trasparenza e/o inadeguata pubblicizzazione dei criteri e delle ragioni alla base dell'assegnazione del contributo.
- Arbitrarietà nell'assegnazione dei contributi.
- Scarso controllo del possesso dei requisiti.

Misure di prevenzione

- Adozione di un nuovo Regolamento con predeterminazione di criteri oggettivi sulla base dei quali verranno erogati i contributi e i vantaggi economici agli enti del terzo settore;
- Effettuazione di controlli mirati sui requisiti dichiarati anche attraverso il coinvolgimento di altre Aree del comune.
- Determinazione in sede di PEG delle somme da destinare a contributi ordinari e straordinari nel rispetto dei relativi regolamenti.
- Adeguate forme di pubblicizzazione dei criteri e delle condizioni di assegnazione.
- Pubblicazione sul sito web istituzionale di tutti provvedimenti di assegnazione di contributi a Enti del terzo settore al fine di consentire a chiunque di accertare l'iter oggettivo di elargizione delle somme di denaro.
- Coinvolgimento di più soggetti nell'istruttoria della pratica.

3) CONTRATTI PUBBLICI E AFFIDAMENTO DI LAVORI, SERVIZI E FORNITURE

Breve descrizione delle attività

Tutte le attività prodromiche e conseguenti alle procedure di evidenza pubblica relative alla selezione del contraente e alla stipulazione dei contratti pubblici, attivi e passivi, soprattutto con riferimento alle procedure di affidamento degli appalti pubblici di lavori, servizi e forniture.

Si segnala altresì come alcune procedure sono curate dalla Centrale Unica di Committenza dell'Unione di Comuni Verona Est.

Data la complessità della materia, oltre a prevedere delle indicazioni di carattere generale, vengono redatte più schede di analisi in base ai principali processi individuati.

Si sottolinea che date le dimensioni dell'Ente, il livello di rischio valutato per l'area in questione è relativamente basso.

Misure generali applicabili

Prima di dar corso al procedimento di affidamento di un appalto deve essere posta in essere sempre la determinazione a contrarre, nella quale va indicato con chiarezza l'iter che verrà seguito per l'affidamento, in ossequio al D.Lgs. n. 36/2023, richiamando con precisione le norme sulla cui base verrà definita la procedura medesima.

La scelta della procedura da seguire, in ossequio alle disposizioni di legge vigenti, dovrà essere sinteticamente motivata in fatto ed in diritto (art. 3 legge n. 241/1990) nella determinazione a contrarre.

Per ogni contratto di appalto dovrà essere acquisito il codice CIG, e il codice dovrà essere espressamente menzionato in ogni atto, nessuno escluso, che si riferisce a quella procedura di affidamento.

Lo schema di contratto dovrà già contenere i riferimenti alla tracciabilità dei flussi finanziari di cui alla legge n. 136/2010.

Di ciascun procedimento di affidamento di servizi e forniture fuori dal mercato elettronico ovvero di altro equivalente strumento telematico di negoziazione messo a disposizione da una centrale di committenza anche regionale dovrà essere data puntuale e circoscritta motivazione nella determinazione a contrarre.

Misure di prevenzione

- Individuazione di criteri di selezione chiari e non discriminatori all'interno dell'avviso con cui si indice l'indagine di mercato.
- Rigorosa applicazione del D.Lgs. n. 36/2023 e delle Linee guida ANAC.

- Adeguata motivazione di ogni singolo affidamento.
- Controlli a campione sui procedimenti nell'ambito dei controlli interni.
- Pubblicazione sul sito istituzionale nell'apposita sezione "*Amministrazione trasparente*" di tutti i provvedimenti amministrativi relativi agli affidamenti diretti;

4) GESTIONE DEL PROCESSO TRIBUTARIO

Breve descrizione delle attività

Tutti i procedimenti necessari per una corretta applicazione dei tributi comunali, sia fornendo un adeguato supporto informativo ed operativo ai contribuenti, sia predisponendo tutti gli atti necessari a garantire il gettito atteso per ogni tributo, compresa l'attività di accertamento dei tributi.

Si tratta di procedimenti considerati espressione di attività vincolata in cui non sussistono margini di discrezionalità.

Valutazione del rischio: principali rischi riscontrabili

- Omissione di attività di controllo e accertamento al fine di procurare a terzi un ingiusto vantaggio in cambio di utilità;
- Pregiudizio agli equilibri di bilancio a causa delle minori entrate conseguenti a comportamenti omissivi o a ritardo nell'attività di accertamento e controllo da parte dei funzionari in violazione di norme e regolamenti per procurare a terzi indebiti vantaggi oppure semplicemente a causa di negligenza degli uffici preposti.
- Misure di prevenzione
- Procedere agli atti di accertamento tributario in modalità automatica secondo parametri temporali che impediscano la prescrizione del tributo.
- Garantire, nell'ambito di ogni singolo procedimento, la presenza del responsabile del procedimento e del soggetto competente ad adottare l'atto finale di modo tale che fisiologicamente ogni azione verso l'esterno sia sempre sovrintesa da almeno due soggetti fisicamente distinti. Il soggetto deputato alla sottoscrizione del provvedimento finale dovrà dare atto, previa verifica, che l'istruttoria compiuta dal responsabile del procedimento è corretta e conforme a legge e quindi provvedere alla sottoscrizione del provvedimento.
- Nel provvedimento che ammette alla rateizzazione è necessario indicare non solo la norma di legge che lo prevede, ma il suo contenuto specifico va trascritto integralmente nell'atto.
- Controlli a campione sui procedimenti nell'ambito dei controlli interni.

5) RILASCIO E CONTROLLO DEI TITOLI ABILITATIVI EDILIZI

Breve descrizione delle attività

L'attività amministrativa attinente al rilascio o alla presentazione dei titoli abilitativi edilizi e ai relativi controlli, salvo diversa disciplina regionale, è regolata dal D.P.R. n. 380/2001.

In particolare sono oggetto della presente area:

- L'attività edilizia libera, la comunicazione inizio lavori (di seguito CIL) e la comunicazione inizio lavori asseverata (di seguito CILA).
- Il permesso di costruire.
- La segnalazione certificata di inizio attività (SCIA).
- Il contributo di costruzione.
- Permesso di costruire a seguito di accertamento di conformità.

Il procedimento per il rilascio del permesso di costruire e la verifica delle istanze presentate dai privati in relazione a SCIA, CIL e CILA sono considerati espressione di attività vincolata, in quanto in presenza dei requisiti e presupposti richiesti dalla legge non sussistono margini di discrezionalità, né circa l'ammissibilità dell'intervento, né sui contenuti progettuali dello stesso. Nondimeno, l'ampiezza e la complessità della normativa da applicare è tale da indurre a considerare l'attività edilizia un'area di rischio specifico.

Ogni intervento edilizio presenta infatti elementi di specificità e peculiarità che richiedono una complessa ricostruzione della disciplina del caso concreto, con un processo decisionale che possa quindi essere oggetto di condizionamenti, parziali interpretazioni e applicazioni normative. Inoltre, a differenza dei processi di

pianificazione urbanistica, in questa area non sono previste adeguate forme di pubblicità del processo decisionale, bensì solo la possibilità per i soggetti interessati di prendere conoscenza dei titoli abilitativi presentati o rilasciati, a conclusione del procedimento abilitativo. Con riferimento all'attuazione delle misure di prevenzione della corruzione, abbiamo le seguenti fasi:

- 1) assegnazione delle pratiche per l'istruttoria;
- 2) richiesta di integrazioni documentali;
- 3) calcolo del contributo di costruzione;
- 4) controllo dei titoli rilasciati;
- 5) vigilanza. Le particolari misure di prevenzione devono essere concentrate soprattutto dove viene esercitata attività discrezionale.

5.1) ASSEGNAZIONE DELLE PRATICHE E ISTRUTTORIA

Valutazione del rischio: principali rischi riscontrabili

- Il principale evento rischioso consiste nella assegnazione dell'istruttoria a tecnici in rapporto di contiguità con professionisti o aventi titolo al fine di orientare le decisioni edilizie.
- Potenziale condizionamento esterno nella gestione dell'istruttoria, che può essere favorito dall'esercizio di attività professionali esterne svolte da dipendenti degli uffici, in collaborazione con professionisti del territorio nel quale svolgono tale attività.

Misure di prevenzione

- Laddove è possibile grazie ad una struttura articolata, informatizzazione delle procedure di protocollazione e assegnazione automatica delle pratiche ai diversi responsabili del procedimento, con tracciabilità, attraverso la digitalizzazione, delle modifiche alle assegnazioni delle pratiche.
- Richiamo e applicazione dei doveri di comportamento contenuti nei codici di comportamento dell'amministrazione; in particolare, gli istruttori tecnici devono osservare il divieto di svolgere attività esterne, se non al di fuori dell'ambito territoriale di competenza, e devono dichiarare ogni situazione di potenziale conflitto di interessi;
- Attività di formazione specifica che approfondisca le competenze del funzionario e rafforzi la propria capacità di autonome e specifiche valutazioni circa la disciplina da applicare nel caso concreto.

5.2) RICHIESTA DI INTEGRAZIONI DOCUMENTALI

Valutazione del rischio - principali rischi riscontrabili

- Pressioni, al fine di ottenere vantaggi indebiti.

Misure di prevenzione

- Controllo a campione di tali richieste, monitorando eventuali eccessive frequenze di tali comportamenti, al fine di accertare anomalie.
- Rispetto ai casi di non conclusione formale dell'istruttoria è immaginabile lo svolgimento di un monitoraggio delle cause del ritardo e una verifica di quelle pratiche che, in astratto, non presentano oggettiva complessità.

5.3) CALCOLO DEL CONTRIBUTO DI COSTRUZIONE

Valutazione del rischio – principali rischi riscontrabili

- Errato calcolo del contributo, con conseguente minore entrata per il bilancio comunale.
- Riconoscimento di una rateizzazione al di fuori dei casi previsti dal regolamento comunale o comunque con modalità più favorevoli e la non applicazione delle sanzioni per il ritardo.

Misure di prevenzione

- Chiarezza nei meccanismi di calcolo del contributo, della rateizzazione e della sanzione e l'adozione di procedure telematiche che favoriscano una gestione automatizzata del processo.
- L'assegnazione del calcolo del contributo a personale diverso da quello che ha curato l'istruttoria tecnica della pratica edilizia.

5.4) CONTROLLO DEI TITOLI RILASCIATI

Valutazione del rischio: principali rischi riscontrabili

- Rischi di omissioni o ritardi nello svolgimento di tale attività; inoltre può risultare carente la definizione di criteri per la selezione del campione delle pratiche soggette a controllo. Misure di prevenzione In tutti i casi nei quali i controlli sono attuati a campione, la principale misura di prevenzione del rischio appare la puntuale regolamentazione dei casi e delle modalità di individuazione degli interventi da assoggettare a verifica, per esempio con sorteggio in data fissa, utilizzando un estrattore di numeri verificabili nel tempo, dando alle pratiche presentate un peso differente in ragione della rilevanza o della problematicità dell'intervento. In generale un contributo positivo di significativa trasparenza dei processi valutativi degli interventi edilizi, e dunque di prevenzione del rischio, è offerto dalla modulistica edilizia unificata approvata in attuazione della c.d. Agenda per la semplificazione. Tale modulistica, infatti, richiedendo un'analitica disamina delle caratteristiche del progetto, delle normative tecniche e delle discipline vincolistiche da applicare, da una parte ha ridotto significativamente le incertezze normative insite nella materia; dall'altra, consente di ricostruire in modo analitico sia i contenuti delle asseverazioni del committente e del professionista abilitato, sia l'oggetto della valutazione delle strutture comunali.

5.5) VIGILANZA

Breve descrizione delle attività L'attività di vigilanza costituisce un processo complesso volto all'individuazione degli illeciti edilizi, all'esercizio del potere sanzionatorio, repressivo e ripristinatorio, ma anche alla sanatoria degli abusi attraverso il procedimento di accertamento di conformità.

L'Ufficio ha l'obbligo di aprire l'istruttoria ogni qualvolta e per qualsiasi motivo si venga a conoscenza di una irregolarità ovvero di violazioni di leggi e/o regolamenti comunali di competenza dell'ufficio.

Nel caso di segnalazioni anche anonime, si prescinde dalla fonte della notizia e si valuta solo il potenziale fondamento della medesima.

L'istruttoria ed il procedimento di ufficio va aperto a prescindere dal potenziale titolare del soggetto che commette l'abuso ovvero l'irregolarità ovvero che viola leggi e/o regolamenti comunali.

Valutazione del rischio – principali rischi riscontrabili

- Discrezionalità tecnica ed attività suscettibile di condizionamenti e pressioni esterne, anche in relazione ai rilevanti valori patrimoniali in gioco e alla natura reale della sanzione ripristinatoria.
- Omissione o nel parziale esercizio dell'attività di verifica dell'attività edilizia in corso nel territorio, soprattutto a seguito di segnalazioni e soprattutto in riferimento alle attività edilizie (minori) non soggette a titolo abilitativo edilizio, bensì totalmente liberalizzate o soggette a comunicazione di inizio lavori (CIL) da parte del privato interessato o a CIL asseverata da un professionista abilitato. Tali interventi, infatti, pur essendo comunque tenuti al rispetto della disciplina che incide sull'attività edilizia, sono sottratti alle ordinarie procedure di controllo e sottoposti alla generale funzione comunale di vigilanza sull'attività edilizia, il cui esercizio e le cui modalità di svolgimento di norma non sono soggetti a criteri rigorosi e verificabili.

Misure di prevenzione

- Qualora la struttura organizzativa lo potesse consentire, a seguito dell'assegnazione di nuove risorse umane sarebbe auspicabile assegnare le funzioni di vigilanza a soggetti diversi da quelli che, per l'esercizio delle funzioni istruttorie delle pratiche edilizie, hanno relazione continuative con i professionisti (e quindi con i direttori dei lavori).
- Forme collegiali per l'esercizio di attività di accertamento complesse, con il ricorso a tecnici esterni agli uffici che esercitano la vigilanza, in particolare per la valutazione della impossibilità della restituzione in pristino.
- Definizione analitica dei criteri e modalità di calcolo delle sanzioni amministrative pecuniarie (comprensivi dei metodi per la determinazione dell'aumento di valore venale dell'immobile conseguente alla realizzazione delle opere abusive e del danno arrecato o del profitto conseguito, ai fini dell'applicazione della sanzione amministrativa pecuniaria prevista per gli interventi abusivi realizzati su aree sottoposte a vincolo paesaggistico) e delle somme da corrispondere a titolo di oblazione, in caso di sanatoria.
- Verifiche, anche a campione, del calcolo delle sanzioni, con riferimento a tutte le fasce di importo.

Nel caso di segnalazioni anche anonime, si prescinde dalla fonte della notizia e si valuta solo il potenziale fondamento della medesima.

L'istruttoria ed il procedimento di ufficio va aperto a prescindere dal potenziale titolare del soggetto che commette l'abuso ovvero l'irregolarità ovvero che viola leggi e/o regolamenti comunali.

Come misura di prevenzione trasversale all'attività in questione si ritiene efficace quella atta a garantire, nell'ambito di ogni singolo procedimento, la presenza del responsabile del procedimento e del soggetto competente ad adottare l'atto finale di modo tale che fisiologicamente ogni azione verso l'esterno sia sempre sovrintesa da almeno due soggetti fisicamente distinti. Il soggetto deputato alla sottoscrizione del provvedimento finale dovrà dare atto, previa verifica, che l'istruttoria compiuta dal responsabile del procedimento è corretta e conforme a legge e quindi provvedere alla sottoscrizione del provvedimento.

6) PIANIFICAZIONE URBANISTICA GENERALE ED ATTUATIVA

6.1) FASE DI REDAZIONE, PUBBLICAZIONE E APPROVAZIONE DEL PIANO

Breve descrizione delle attività

Il governo del territorio rappresenta da sempre, e viene percepito dai cittadini, come un'area ad elevato rischio di corruzione, per le forti pressioni di interessi particolaristici, che possono condizionare o addirittura precludere il perseguimento degli interessi generali.

Le principali cause di corruzione in questa materia sono determinate da:

- a) estrema complessità ed ampiezza della materia, che si riflette nella disorganicità, scarsa chiarezza e stratificazione della normativa di riferimento e perdurante vigenza di una frammentaria legislazione precostituzionale ancorata alla legge urbanistica 17 agosto 1942, n. 1150. Tale complessità si ripercuote negativamente: sull'individuazione e delimitazione delle competenze spettanti alle diverse amministrazioni coinvolte e dei contenuti – con possibili duplicazioni – dei rispettivi, diversi, atti pianificatori; sui tempi di adozione delle decisioni; sulle risorse pubbliche; sulla fiducia dei cittadini, dei professionisti e degli imprenditori nell'utilità, nell'efficienza e nell'efficacia del ruolo svolto dai pubblici poteri;
- b) varietà e molteplicità degli interessi pubblici e privati da ponderare, che comportano che gli atti che maggiormente caratterizzano il governo del territorio – i piani generali dei diversi livelli territoriali – presentino un elevato grado di discrezionalità;
- c) difficoltà nell'applicazione del principio di distinzione fra politica e amministrazione nelle decisioni, le più rilevanti delle quali di sicura valenza politica;
- d) difficile applicazione del principio di concorrenza fra i soggetti privati interessati, condizionata dall'assetto della proprietà delle aree sulle quali incidono le scelte di destinazione territoriale e urbanistica;
- e) esistenza, alla base delle scelte di pianificazione, di asimmetrie informative tra soggetti pubblici e privati, accompagnate dalla difficoltà nella predeterminazione dei criteri di scelta;
- f) ampiezza delle rendite immobiliari in gioco.

Tale attività ha per oggetto la formazione e la gestione dello strumento urbanistico generale (piano regolatore) e sue varianti.

Valutazione del rischio: principali rischi riscontrabili

- Accordi collusivi con i presentatori di richieste di pianificazione generale e attuativa.
- Mancato rispetto dell'ordine cronologico nell'evasione delle pratiche.
- Valutazione erronea intenzionale nella fase istruttoria finalizzata all'adozione dei provvedimenti non in linea con l'interesse generale.
- Eccessiva discrezionalità e carenza di motivazione nel rilascio di pareri finalizzati a favorire particolari interessi a scapito di quello pubblico generale.
- Pressioni in cambio di utilità per ottenere l'assenso alle proposte fatte.
- Accoglimento, in fase di approvazione del piano, di osservazioni che risultino in contrasto con gli interessi generali di tutela e razionale assetto del territorio cui è informato il piano stesso.

Misure di prevenzione

- Trattandosi per definizione di attività che si presenta altamente discrezionale e che gran parte delle trasformazioni territoriali ha conseguenze permanenti, che possono causare la perdita o il depauperamento di risorse non rinnovabili, prima fra tutte il suolo, si ritiene fondamentale che un corretto svolgimento di

questa attività non possa che transitare da una formazione etica degli amministratori e dei dipendenti addetti all'ufficio e dalla congrua motivazione in termini di pubblico interesse che dovrebbe sorreggere ogni decisione di amministrazione attiva.

- Ogni decisione deve seguire rigidamente il principio della trasparenza e della pubblicità favorendo nel modo più possibile la conoscenza dell'azione del governo del territorio e favorendo la partecipazione ad incontri pubblici per discutere sulle modalità più opportune di gestione del territorio.
- Indicazioni preliminari, da parte degli organi politici, sugli obiettivi delle politiche di sviluppo territoriale alla cui concretizzazione le soluzioni tecniche devono essere finalizzate.
- Predeterminazione e pubblicizzazione dei criteri generali che saranno utilizzati in fase istruttoria per la valutazione delle osservazioni.
- Motivazione puntuale delle decisioni di accoglimento delle osservazioni che modificano il piano adottato, con particolare riferimento agli impatti sul contesto ambientale, paesaggistico e culturale;
- Monitoraggio sugli esiti dell'attività istruttoria delle osservazioni, al fine di verificare quali e quante proposte presentate dai privati siano state accolte e con quali motivazioni.

6.2) PIANI ATTUATIVI DI INIZIATIVA PRIVATA

Breve descrizione delle attività

I piani attuativi di iniziativa privata si caratterizzano per la presenza di un promotore privato, che predispone lo strumento urbanistico di esecuzione, sottoponendolo all'approvazione comunale, e con il quale viene stipulata una convenzione per la realizzazione di opere di urbanizzazione primaria e secondaria e per la cessione delle aree necessarie.

Valutazione del rischio – principali rischi riscontrabili

- Mancata coerenza con il piano generale (e con la legge), che si traduce in uso improprio del suolo e delle risorse naturali.
- Tali piani sono particolarmente esposti al rischio di indebite pressioni di interessi particolaristici.

Misure di prevenzione

- Un'efficace azione di contrasto dei fenomeni corruttivi presuppone che sia valorizzata l'efficacia prescrittiva del piano comunale generale, in ordine alla puntuale definizione degli obiettivi, dei requisiti e delle prestazioni che in fase attuativa degli interventi debbano essere realizzati. La chiarezza di tali indicazioni consente, infatti, di guidare in fase attuativa la verifica da parte delle strutture comunali del rispetto degli indici e parametri edificatori e degli standard urbanistici stabiliti dal piano generale, ma anche della traduzione grafica delle scelte urbanistiche riguardanti: la viabilità interna, l'ubicazione dei fabbricati, la sistemazione delle attrezzature pubbliche, l'estensione dei lotti da edificare, ecc..
- Incontri preliminari del responsabile del procedimento con gli uffici tecnici e i rappresentanti politici competenti, diretti a definire gli obiettivi generali in relazione alle proposte del soggetto attuatore.
- La richiesta della presentazione di un programma economico finanziario relativo sia alle trasformazioni edilizie che alle opere di urbanizzazione da realizzare, il quale consenta di verificare non soltanto la fattibilità dell'intero programma di interventi, ma anche l'adeguatezza degli oneri economici posti in capo agli operatori.

Ulteriori eventi rischiosi

Anche per i piani attuativi si pongono i rischi già esaminati per le fasi di pubblicazione, decisione delle osservazioni e approvazione dei piani urbanistici generali, cui si rinvia anche in merito alle possibili misure di prevenzione, sottolineando anzi che nel caso dei piani esecutivi il livello di rischio deve essere considerato più elevato, a causa della più diretta vicinanza delle determinazioni di piano rispetto agli interessi economici e patrimoniali dei privati interessati.

6.3) CONVENZIONI URBANISTICHE

Breve descrizione delle attività

Fra gli atti predisposti nel corso del processo di pianificazione attuativa, lo schema di convenzione riveste un particolare rilievo, in quanto stabilisce gli impegni assunti dal privato per l'esecuzione delle opere di urbanizzazione connesse all'intervento (ed in particolare: obbligo di realizzazione di tutte le opere di urbanizzazione primaria e di una quota parte delle opere di urbanizzazione secondaria o di quelle che siano necessarie per allacciare la zona ai servizi pubblici; obbligo di cessione gratuita delle aree necessarie per le opere di urbanizzazione primaria e per le attrezzature pubbliche e di interesse pubblico o generale; nel caso in cui l'acquisizione di tali aree non risulti possibile o non sia ritenuta opportuna dal comune, corresponsione di una somma commisurata all'utilità economica conseguita per effetto della mancata cessione e comunque non inferiore al costo dell'acquisizione di altre aree; congrue garanzie finanziarie per gli obblighi derivanti al privato per effetto della stipula della convenzione).

Valutazione del rischio – principali rischi riscontrabili

- Non corretta, non adeguata o non aggiornata commisurazione degli "oneri" dovuti rispetto all'intervento edilizio da realizzare, al fine di favorire eventuali soggetti interessati.
- Erronea applicazione dei sistemi di calcolo, ovvero a causa di omissioni o errori nella valutazione dell'incidenza urbanistica dell'intervento e/o delle opere di urbanizzazione che lo stesso comporta.

Misure di prevenzione

- Attestazione del responsabile dell'ufficio comunale competente, da allegare alla convenzione, dell'avvenuto aggiornamento delle tabelle parametriche degli oneri e del fatto che la determinazione degli stessi è stata attuata sulla base dei valori in vigore alla data di stipula della convenzione.
- Assegnazione della mansione del calcolo degli oneri dovuti a personale diverso da quello che cura l'istruttoria tecnica del piano attuativo e della convenzione.

6.4) INDIVIDUAZIONE DELLE OPERE DI URBANIZZAZIONE

Breve descrizione delle attività

Altrettanto rilevante è la corretta individuazione delle opere di urbanizzazione necessarie e dei relativi costi, in quanto la sottostima/sovrastima delle stesse può comportare un danno patrimoniale per l'ente, venendo a falsare i contenuti della convenzione riferiti a tali valori (scomputo degli oneri dovuti, calcolo del contributo residuo da versare, ecc.).

Valutazione del rischio – principali rischi riscontrabili

- L'individuazione di un'opera come prioritaria, laddove essa, invece, sia a beneficio esclusivo o prevalente dell'operatore privato.
- L'indicazione di costi di realizzazione superiori a quelli che l'Amministrazione sosterebbe con l'esecuzione diretta.

Misure di prevenzione

- Identificazione delle opere di urbanizzazione mediante il coinvolgimento del responsabile della programmazione delle opere pubbliche, che esprime un parere, in particolare, circa l'assenza di altri interventi prioritari realizzabili a scomputo, rispetto a quelli proposti dall'operatore privato nonché sul livello qualitativo adeguato al contesto d'intervento, consentendo così una valutazione più coerente alle effettive esigenze pubbliche.
- Previsione di una specifica motivazione in merito alla necessità di far realizzare direttamente al privato costruttore le opere di urbanizzazione secondaria.
- Calcolo del valore delle opere da scomputare utilizzando i prezzi regionali o dell'ente, anche tenendo conto dei prezzi che l'amministrazione ottiene solitamente in esito a procedure di appalto per la realizzazione di opere analoghe.
- Richiesta per tutte le opere per cui è ammesso lo scomputo del progetto di fattibilità tecnica ed economica delle opere di urbanizzazione, da porre a base di gara per l'affidamento delle stesse, e prevedere che la relativa istruttoria sia svolta da personale in possesso di specifiche competenze in relazione alla natura

delle opere da eseguire, appartenente ad altri servizi dell'ente ovvero utilizzando personale di altri enti locali mediante accordo o convenzione.

- Previsione di garanzie aventi caratteristiche analoghe a quelle richieste in caso di appalto di opere pubbliche, ferma restando la possibilità di adeguare tali garanzie, anche tenendo conto dei costi indicizzati, in relazione ai tempi di realizzazione degli interventi.

6.5) CESSIONE DELLE AREE PER OPERE DI URBANIZZAZIONE PRIMARIA E SECONDARIA

Breve descrizione delle attività

Anche le valutazioni compiute dall'Amministrazione ai fini dell'acquisizione delle aree sono connotate da una forte discrezionalità tecnica. La cessione gratuita delle aree per standard è determinata con riferimento alle previsioni normative e al progetto urbano delineato dal piano, e deve essere coerente con le soluzioni progettuali contenute negli strumenti urbanistici esecutivi o negli interventi edilizi diretti convenzionati, mentre tempi e modalità della cessione sono stabiliti nella convenzione.

Valutazione del rischio – principali rischi riscontrabili

- Errata determinazione della quantità di aree da cedere (inferiore a quella dovuta ai sensi della legge o degli strumenti urbanistici sovraordinati).
- Individuazione di aree da cedere di minor pregio o di poco interesse per la collettività, con sacrificio dell'interesse pubblico a disporre di aree di pregio per servizi, quali verde o parcheggi; nell'acquisizione di aree gravate da oneri di bonifica anche rilevanti.

Misure di prevenzione

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

6.6) MONETIZZAZIONE AREE A STANDARD

La pianificazione urbanistica può prevedere il versamento al Comune di un importo alternativo alla cessione diretta delle aree, qualora l'acquisizione non risulti possibile o non sia ritenuta opportuna, in relazione alla estensione delle aree, alla loro conformazione o localizzazione, ovvero in relazione ai programmi comunali di intervento.

Valutazione del rischio – principali rischi riscontrabili

- Tale valutazione appartiene alla discrezionalità tecnica degli uffici competenti e può essere causa di eventi rischiosi, non solo comportando minori entrate per le finanze comunali, ma anche determinando una elusione dei corretti rapporti tra spazi destinati agli insediamenti residenziali o produttivi e spazi a destinazione pubblica, con sacrificio dell'interesse generale a disporre di servizi – quali aree a verde o parcheggi – in aree di pregio.

Misure di prevenzione

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

6.7) ESECUZIONE DELLE OPERE DI URBANIZZAZIONE

La fase dell'esecuzione da parte degli operatori privati delle opere di urbanizzazione presenta rischi analoghi a quelli previsti per l'esecuzione di lavori pubblici e alcuni rischi specifici, laddove l'amministrazione non eserciti i propri compiti di vigilanza al fine di evitare la realizzazione di opere qualitativamente di minor pregio

rispetto a quanto dedotto in obbligazione. Le carenze nell'espletamento di tale importante attività comportano un danno sia per l'ente, che sarà costretto a sostenere più elevati oneri di manutenzione o per la riparazione di vizi e difetti delle opere, sia per la collettività e per gli stessi acquirenti degli immobili privati realizzati che saranno privi di servizi essenziali ai fini dell'agibilità degli stessi.

Valutazione del rischio – principali rischi riscontrabili

- Carente vigilanza sui lavori eseguiti.
- Oneri di manutenzione o per la riparazione di vizi e difetti delle opere a causa della mancata vigilanza.
- Altro rischio tipico è costituito dal mancato rispetto delle norme sulla scelta del soggetto che deve realizzare le opere.

Misure di prevenzione

- Costituzione di un'apposita struttura interna, composta da dipendenti di uffici tecnici con competenze adeguate alla natura delle opere, e che non siano in rapporto di contiguità con il privato, che verifichi puntualmente la correttezza dell'esecuzione delle opere previste in convenzione. Tale compito di vigilanza deve comprendere anche l'accertamento della qualificazione delle imprese utilizzate, qualora l'esecuzione delle opere sia affidata direttamente al privato titolare del permesso di costruire, in conformità alla vigente disciplina in materia, ove è fatta salva la disposizione di cui all'art. 16, comma 2-bis, del Testo Unico sull'Edilizia).
- Comunicazione, a carico del soggetto attuatore, delle imprese utilizzate, anche nel caso di opere per la cui realizzazione la scelta del contraente non è vincolata da procedimenti previsti dalla legge.
- Verifica, secondo tempi programmati, del cronoprogramma e dello stato di avanzamento dei lavori, per assicurare l'esecuzione dei lavori nei tempi e modi stabiliti nella convenzione.
- La nomina del collaudatore deve essere effettuata dal comune, con oneri a carico del privato attuatore, dovendo essere assicurata la terzietà del soggetto incaricato.
- Previsione in convenzione, in caso di ritardata o mancata esecuzione delle opere, di apposite misure sanzionatorie quali il divieto del rilascio del titolo abilitativo per le parti d'intervento non ancora attuate