

ALLEGATO A) MAPPATURA DEI PROCESSI; ANALISI DEI RISCHI; INDIVIDUAZIONE E PROGRAMMAZIONE DELLE MISURE PER AREE DI RISCHIO.

Premessa

Lo scopo del seguente allegato è quello di analizzare i procedimenti e le attività considerate *ex lege* come maggiormente esposte ad azioni di natura corruttiva (le aree di cui all'art. 1, comma 16 della Legge n. 190/2012), nonché quelle che, sulla scorta dei Piani nazionali adottati dall'A.N.A.C. e dei relativi aggiornamenti, e delle precedenti mappature effettuate presso questo Ente Locale, vengono percepite come aree a maggior rischio di corruzione.

L'allegato reca valutazioni qualitative rispetto alle aree di rischio identificate, individua e programma le misure di prevenzione e contrasto della corruzione per ciascun processo analizzato.

La valutazione del livello di rischio è stata effettuata dal Responsabile per la prevenzione della corruzione tenendo in considerazione le dimensioni dell'ente e della sua struttura organizzativa.

1) Acquisizione e progressione del personale: concorso per l'assunzione del personale, concorso per la progressione in carriera del personale.

Descrizione del processo:

Tutti i procedimenti aventi ad oggetto la 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 esaminatrice di concorso, oltre alle assunzioni attraverso graduatorie di altri enti e progressioni di carriere riservate al personale interno.

Input del processo è dato dal bando di concorso, l'attività di snoda nella selezione mentre l'output concerne nell'assunzione o progressione economica del dipendente.

Valutazione e Analisi del rischio:

I principali rischi riscontrabili analizzando quest'area di rischio sono principalmente: la scarsa trasparenza, assenza o inadeguata pubblicità; agevolazioni o predisposizione di domande che avvantaggiano un concorrente specifico, dunque una selezione pilotata per interesse personale di uno o più commissari; scarso controllo del possesso dei requisiti.

Invero, gli uffici potrebbero utilizzare poteri e competenze, delle quali dispongono, per vantaggi e utilità personali, in favore di taluni soggetti a scapito di altri.

Individuazione e programmazione delle misure di prevenzione:

Tra le misure volte a prevenire il rischio di corruzione riguardanti questo processo vi sono:

- Adeguatezza dei membri della commissione. La commissione dev'essere nominata in base alle disposizioni di legge e deve comprendere funzionari di provata competenza nelle materie di concorso.
- Assenza di conflitto d'interessi. Dopo la scadenza del termine previsto dal bando di concorso per la presentazione delle domande di partecipazione da parte dei concorrenti e visionate le medesime, ciascuno dei membri della commissione dovrà sottoscrivere una dichiarazione circa l'assenza di conflitto di interessi, anche potenziale, con i candidati che hanno presentato domanda.
- Trasparenza: quale misura di trasparenza generale risulta doveroso pubblicare tutte le informazioni elencate dal d.lgs. 33/2013. Ai fini di prevenire condotte corruttive tutte le operazioni più a rischio devono essere gestite collegialmente, dalla redazione delle domande/prove al sorteggio delle stesse. Nella seduta di insediamento la commissione dovrà decidere i criteri di valutazione delle prove previste. Di tutte le operazioni viene redatto apposito verbale. Il responsabile della procedura concorsuale deve pubblicare nella sezione "Amministrazione trasparente" sottosezioni "bandi di concorso": i criteri di valutazione decisi dalla commissione per la valutazione delle prove, le tracce delle prove sia estratte che non, la graduatoria finale e qualsiasi altra informazione relativa alla procedura.
- Successivamente si effettueranno controlli mirati sui requisiti dichiarati dai partecipanti al momento della presentazione della domanda;
- 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 (DPR 487/1994)

- Infine, adeguatezza della motivazione degli atti con cui vengono stabilite le procedure di acquisizione del personale.

2) Selezione per l'affidamento di incarichi professionali.

Descrizione del processo:

L'area di rischio interessata è quella dei contratti pubblici. Input è dato da un bando pubblico o da una lettera di invito; l'attività si esplica nella selezione e l'output nella stipulazione di un contratto di incarico professionale.

Valutazione e Analisi del rischio:

Il catalogo dei rischi principali rileva una selezione pilotata per interesse, ovvero utilità di uno o più commissari.

Individuazione e programmazione delle misure di prevenzione:

I contratti d'appalto di lavori, forniture e servizi, dati gli interessi economici che attivano, possono celare comportamenti scorretti a favore di talune imprese in danno di altre. È necessario pubblicare nella sezione amministrazione trasparenza del sito web dell'ente tutte le informazioni imposte dal d.lgs. 33/2013 e dal Codice di Contratti Pubblici. L'organo preposto ai controlli interni verifica, anche a campione, lo svolgimento delle selezioni.

3) Contratti pubblici e affidamento di lavori, servizi e forniture.

Breve descrizione dell'attività:

I contratti pubblici concernono quelle 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.

La prima fase del procedimento di affidamento di un appalto riguarda la determinazione a contrarre; in questa parte vengono indicati con chiarezza i passaggi che verranno di seguito posti in essere, dunque vengono poste le basi di quello che sarà il futuro contratto. La procedura potrà essere: aperta, ristretta o negoziata. La scelta dovrà essere motivata in fatto e in diritto come disciplinato dalla legge 241/1990 all'art. 3. Per ogni singolo contratto d'appalto sarà obbligatorio acquisire il CIG, il quale dovrà essere menzionato in ogni atto in riferimento a quella determinata procedura. Lo schema di contratto dovrà contenere, come disciplinato dalla normativa, i riferimenti alla tracciabilità dei flussi finanziari. La scelta del contraente deve avvenire secondo i criteri del minor prezzo, ovvero dell'offerta economicamente più vantaggiosa come disciplinato dall'art. 95 del codice dei contratti. La gestione della procedura di affidamento viene posta in essere congiuntamente con l'intervento di

più commissari. La fase di aggiudicazione, ad eccezione dei momenti nei quali la commissione debba procedere alla valutazione di elementi discrezionali, avviene in seduta pubblica. Vi dev'essere dunque, precedentemente, data comunicazione ai diversi operatori economici, i quali possono assistere al procedimento.

Per quanto concerne gli affidamenti di servizi e forniture sotto soglia comunitaria, secondo il dettato dell'art. 7 della D.L. 52/2012, come convertito in L. 94/2012, devono essere affidati obbligatoriamente per il tramite del mercato elettronico o altro strumento di negoziazione messo a disposizione da una centrale di committenza, anche regionale.

Nelle procedure negoziate o ristrette dovrà essere rigorosamente osservato l'art. 35 del D.Lgs. 36/2023 ed in particolare:

- Fino a scadenza del termine della presentazione delle offerte dovrà essere mantenuto il totale segreto in relazione: all'elenco dei soggetti che hanno fatto richiesta di invito e che hanno segnalato il loro interesse ad essere invitati; all'elenco dei soggetti che sono stati invitati a presentare offerte; all'elenco dei soggetti che hanno presentato offerte.
- Nelle procedure aperte inoltre fino alla scadenza del termine per la presentazione delle offerte dovrà essere mantenuto il totale segreto in relazione: all'elenco dei soggetti che hanno presentato le offerte.

Il principio di rotazione

Il principio di rotazione trova la sua ragione nella prevenzione della corruzione, nell'efficienza della spesa pubblica e nella facilitazione a favore delle piccole e medie imprese nell'accesso al mercato degli appalti pubblici. Le amministrazioni, dunque, hanno la possibilità di tornare sul mercato per individuare operatori economici con maggiore professionalità, ovvero a costi più convenienti per l'ente. La tendenza è quella di impedire che la stazione appaltante si rivolga sempre agli stessi appaltatori. Qualora non si applichi il principio di rotazione, il RUP ha l'obbligo di indicare le ragioni e il ragionamento tecnico che hanno determinato la deroga a tale principio, a pena di illegittimità degli atti adottati. Per poter aspirare al riaffido, inteso come affidamento diretto e quindi con un autentico procedimento contrattuale e non come "prosecuzione" del contratto attraverso il rinnovo o attraverso la proroga che devono risultare già previsti a monte del primo affidamento l'appaltatore deve aver eseguito le pregresse prestazioni in modo ineccepibile secondo le prescrizioni del contratto. Ulteriori elementi concernono in prima analisi la certificata competitività del prezzo offerto rispetto alla media dei prezzi praticati nel settore di mercato di riferimento, in seconda analisi al fatto che il pregresso affidatario debba formulare una propria offerta, utilizzando interamente il sistema del mercato elettronico MEPA, che deve essere valutata dal RUP.

La rotazione viene inoltre meno laddove l'affidamento venga aperto al mercato ossia non si inseriscono limitazioni di alcun genere alla possibilità di presentare offerta.

4) Selezione del contraente per l'affidamento di lavori, forniture, servizi: indagine di mercato

Descrizione del processo:

Nelle procedure negoziate l'indagine di mercato viene utilizzata per consentire a tutti gli operatori economici in possesso dei requisiti necessari di manifestare interesse all'invito per la successiva procedura di gara.

Valutazione e Analisi del rischio:

I rischi principali riscontrabili sono:

- Selezione dei soliti operatori economici mediante un uso distorto dell'indagine di mercato;
- Pressioni esterne per essere invitati in cambio di utilità;
- Pressioni per stabilire regole che avvantaggino un concorrente al posto di un altro.

Individuazione e programmazione delle misure di prevenzione:

Le misure di prevenzione individuate e programmate concernono:

- Indicazioni 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 con riferimento all'applicazione del principio di rotazione degli operatori economici da invitare, al fine di evitare il consolidarsi di rendite di posizione nel corso del tempo, favorire la concorrenza e la possibilità di accedere al mercato degli appalti pubblici anche da parte di operatori economici di piccole e medie dimensioni;

5) Selezione del contraente per l'affidamento di lavori, forniture e servizi: affidamenti diretti

Descrizione del processo:

In questo processo rientra la procedura di scelta del contraente per l'affidamento diretto di contratti per lavori, servizi, forniture, secondo quanto disciplinato dall'art. 50 del D.Lgs. 36/2023 al comma 1 lettere a) e b):

- Lett. a) affidamento diretto per lavori di importo inferiore a 150.000 euro, anche senza consultazione di più operatori economici, assicurando che siano scelti soggetti in possesso di documentate esperienze pregresse idonee all'esecuzione delle prestazioni contrattuali anche individuati tra gli iscritti in elenchi o albi istituiti dalla stazione appaltante;
- Lettera b) affidamento diretto dei servizi e forniture, ivi compresi i servizi di ingegneria e architettura e l'attività di progettazione, di importo inferiore a 140.000 euro, anche senza consultazione di più operatori economici, assicurando che siano scelti soggetti in possesso di documentate esperienze pregresse idonee all'esecuzione delle prestazioni contrattuali, anche individuati tra gli iscritti in elenchi o albi istituiti dalla stazione appaltante;

La descrizione del processo si può così riassumere: input dato da indagine di mercato o consultazione elenchi; l'attività concernente è la negoziazione diretta con gli operatori consultati; e infine l'output dato dall'affidamento della prestazione.

Valutazione e Analisi del rischio:

- Alta discrezionalità del procedimento;
- Il risultato del processo è espressamente diretto ad operatori economici esterni alla pubblica amministrazione ed è suscettibile di attribuire considerevoli vantaggi economici. Ciò comporta un aumento dell'indice di valutazione della probabilità del rischio corruttivo;
- L'alto livello di frazionabilità del processo, raggiungibile anche attraverso una pluralità di operazioni di entità economica ridotta, comporta un importante aumento del livello di rischio;

Questi sono i principali rischi legati all'area di rischio ed al relativo processo preso in considerazione. È da aggiungere inoltre nel catalogo dei rischi principali il rischio di una selezione distinta e della mancata applicazione del principio di rotazione.

Individuazione e programmazione delle misure di prevenzione:

- Acquisizione e valutazione di preventivi anche in presenza di importi inferiori a euro 40.000, quale buona prassi (best practice) nell'uso delle risorse pubbliche. In caso di affidamento diretto senza consultazione di preventivi dovrà esserne data motivazione;
- Adeguata motivazione di ogni singolo affidamento. In particolare in presenza di affidamenti diretti nei quali è prescritto il confronto di un numero minimo di preventivi dovrà essere dato atto dei preventivi acquisiti e delle ragioni alla base della scelta compiuta;
- Controlli a campione sui procedimenti nell'ambito dei controlli interni;
- Rotazione degli affidamenti al fine di evitare il consolidarsi di rapporti con un unico fornitore con potenziale promessa di utilità;
- Pubblicazione sul sito web istituzionale nell'apposita sezione "Amministrazione trasparente" di tutti i provvedimenti amministrativi relativi agli affidamenti diretti;
- Ai fini della trasparenza e della tracciabilità gli affidamenti devono transitare dal mercato elettronico o da altro strumento telematico di negoziazione (es. CONSIP - MEPA) e in caso di non utilizzo del mercato elettronico dovrà esserne data giustificazione nella determinazione a contrattare.

I contratti d'appalto di lavori, servizi e forniture, dati gli interessi economici che attivano, possono celare comportamenti scorretti a favore di talune imprese e in danno ad altre. Al personale dev'essere somministrata formazione tecnica giuridica in materia di gare.

6) Selezione del contraente per l'affidamento di lavori, forniture, servizi: procedure negoziate

Descrizione del processo:

Procedura di scelta del contraente, su invito, per l'affidamento di contratti per lavori, servizi forniture, secondo quanto previsto dall'art. 50, comma 1, lett. c-d-e, D.Lgs. 36/2023:

- lett. c): procedura negoziata senza bando, previa consultazione di almeno cinque operatori economici, ove esistenti, individuati in base a indagini di mercato o tramite elenchi di operatori economici, per i lavori di importo pari o superiore a 150.000 euro e inferiore a 1 milione di euro;
- d) procedura negoziata senza bando, previa consultazione di almeno dieci operatori economici, ove esistenti, individuati in base a indagini di mercato o tramite elenchi di operatori economici, per lavori di importo pari o superiore a 1 milione di euro e fino alle soglie di cui all'articolo 14, salva la possibilità di ricorrere alle procedure di scelta del contraente di cui alla Parte IV del presente Libro;
- e) procedura negoziata senza bando, previa consultazione di almeno cinque operatori economici, ove esistenti, individuati in base ad indagini di mercato o tramite elenchi di operatori economici, per l'affidamento di servizi e forniture, ivi compresi i servizi di ingegneria e architettura e l'attività di progettazione, di importo pari o superiore a 140.000 euro e fino alle soglie di cui all'articolo 14.

Valutazione e Analisi del rischio:

- Rilevante discrezionalità del procedimento;
- Il risultato del processo è espressamente diretto ad operatori economici esterni alla pubblica amministrazione ed è suscettibile di attribuire considerevoli vantaggi economici. Ciò comporta un aumento dell'indice di valutazione della probabilità del rischio corruttivo;
- L'alto livello di frazionabilità del processo, raggiungibile anche attraverso una pluralità di operazioni di entità economica ridotta, comporta un importante aumento del livello di rischio;
- Accordi collusivi tra le imprese partecipanti a una gara intese a manipolarne gli esiti;
- Utilizzo della procedura negoziata al di fuori dei casi previsti dalla legge al fine di favorire talune imprese in accordo tra loro.

Individuazione e programmazione delle misure di prevenzione:

- Adeguata motivazione di ogni singolo atto o procedimento;
- Controlli a campione sui procedimenti nell'ambito dei controlli interni;
- Pubblicazione sul sito web istituzionale nell'apposita sezione "Amministrazione trasparente" di tutti i provvedimenti di aggiudicazione relativi a procedure negoziate;
- Rotazione degli inviti.
- Ai fini della trasparenza e della tracciabilità anche gli affidamenti tramite procedura negoziata devono transitare dal mercato elettronico o da altro strumento telematico di negoziazione (es. CONSIP - MEPA) e in caso di non utilizzo del mercato elettronico dovrà esserne data giustificazione nella determinazione a contrattare.

7) Iter approvazione progetti opere pubbliche

Descrizione del processo:

Procedimento di approvazione dei progetti relativi alle opere pubbliche.

Valutazione e Analisi del rischio:

- alta discrezionalità del procedimento;
- Il risultato del processo è espressamente diretto ad operatori economici esterni alla pubblica amministrazione ed è suscettibile di attribuire considerevoli vantaggi economici. Ciò comporta un aumento dell'indice di valutazione della probabilità del rischio corruttivo;
- Introduzione di previsioni progettuali finalizzate ad orientare i requisiti di accesso alla partecipazione alla gara al fine di favorire un'impresa;

Individuazione e programmazione delle misure di prevenzione:

- Potenziamento dell'attività di verifica e validazione del progetto;
- Adeguata motivazione di ogni singolo atto o procedimento;
- Controlli a campione sui procedimenti nell'ambito dei controlli interni;
- Pubblicazione nel sito istituzionale del comune dei provvedimenti amministrativi relativi al processo.

8) Approvazione perizie di varianti su opere pubbliche in corso di esecuzione di contratto

Descrizione del processo:

Il procedimento consiste in modifiche del contratto originario nei casi espressamente previsti dal Codice dei contratti.

Valutazione e Analisi del rischio:

- Uso distorto dell'Istituto allo scopo di consentire all'appaltatore di recuperare con altri lavori il ribasso offerto in sede di gara oppure di conseguire extra-guadagni in cambio di utilità a favore del funzionario pubblico. Vi è quindi uno sviamento del funzionario dal proprio dovere d'ufficio, cioè dalla cura dell'interesse pubblico affidatogli, consistente nella fattispecie nell'impiego ottimale delle risorse pubbliche;
- Il risultato del processo è quindi espressamente diretto ad operatori economici esterni alla pubblica amministrazione ed è suscettibile di attribuire considerevoli vantaggi economici. Ciò comporta un aumento dell'indice di valutazione della probabilità del rischio corruttivo;
- Discrezionalità nella gestione della variante;
- Mancanza di controlli previsti per legge.

Individuazione e programmazione delle misure di prevenzione:

- Adeguata motivazione da fornire nel provvedimento che dispone qualsiasi modifica al contratto originario con la previsione di ulteriori prestazioni a favore dell'aggiudicatario;
- Controlli a campione sui procedimenti nell'ambito dei controlli interni;
- Pubblicazione nel sito istituzionale del Comune "Amministrazione Trasparente" di tutte le varianti approvate;
- Potenziamento dell'attività di verifica e validazione del progetto al fine di ridurre al minimo la necessità di ricorrere a varianti.

9) Selezione del contraente per l'affidamento di lavori, forniture, servizi: verifica congruità delle offerte

Descrizione del processo:

La verifica di congruità delle offerte ha lo scopo di accertare la serietà, la congruità, la sostenibilità e l'affidabilità dell'offerta risultata anomala a seguito del superamento della soglia di anomalia determinata secondo le procedure previste dal vigente Codice dei Contratti. In breve il processo prende avvio mediante iniziativa d'ufficio e si sviluppa nell'attività di esaminare le offerte e le giustificazioni prodotte dagli operatori economici. Infine scaturisce un provvedimento di accoglimento, ovvero di diniego delle giustificazioni.

Valutazione e Analisi del rischio:

- Valutazione positiva di un'offerta superiore alla soglia di anomalia su pressione del concorrente in cambio di utilità;
- Affidamento di un contratto sulla base di condizioni non vantaggiose per l'amministrazione con conseguente cattivo uso delle risorse pubbliche affidate.

Individuazione e programmazione delle misure di prevenzione:

- Adeguata motivazione da fornire nel provvedimento che valuta positivamente le giustificazioni presentate a sostegno della serietà di un'offerta superiore alla soglia di anomalia;
- Controlli a campione sui procedimenti nell'ambito dei controlli interni;
- Pubblicazione di tutti gli esiti di verifica dell'anomalia sul sito istituzionale dell'Ente – Amministrazione Trasparente.

10) Studio dei requisiti di qualificazione in fase di redazione del bando

Descrizione del processo:

Analisi dei requisiti di qualificazione che dovranno possedere gli operatori economici, in fase di redazione del bando di gara.

Valutazione e Analisi del rischio:

- Alta discrezionalità del procedimento;
- Attribuzione di considerevoli vantaggi a soggetti esterni alla pubblica amministrazione in relazione alla valutazione dei requisiti, con conseguente rischio di promesse di utilità in cambio di indebiti vantaggi nel preferire un'impresa rispetto ad un'altra;
- L'alto livello di frazionabilità del processo, raggiungibile anche attraverso una pluralità di operazioni di entità economica ridotta, comporta un importante aumento del livello di rischio.

Individuazione e programmazione delle misure di prevenzione:

- Adeguata motivazione di ogni singolo atto o procedimento;
- Controlli a campione sui procedimenti nell'ambito dei controlli interni;
- Pubblicazione nel sito istituzionale del Comune dei provvedimenti amministrativi relativi al processo;
- Analisi dei requisiti di qualificazione anche attraverso l'ausilio di esperti del settore.

11) Proposta di aggiudicazione in base al prezzo, ovvero in base all'offerta economicamente più vantaggiosa

Descrizione del processo:

Analisi e valutazione delle offerte presentate. L'attività è di iniziativa d'ufficio e comporta l'esame delle offerte e l'aggiudicazione provvisoria all'operatore economico.

Valutazione e Analisi del rischio:

- Alta discrezionalità del procedimento;
- Attribuzione di considerevoli vantaggi a soggetti esterni alla pubblica amministrazione in relazione alla valutazione delle offerte con conseguente rischio di promesse di utilità in cambio di vantaggi nel preferire un'impresa rispetto da un'altra;
- Il controllo applicato al processo non comporta un'apprezzabile diminuzione del livello di rischio;

- Selezione pilotata con conseguente violazione della norma procedurale, per interesse, ovvero per utilità, di uno o più commissari.

Individuazione e programmazione delle misure di prevenzione:

- Adeguata motivazione di ogni singolo atto o procedimento;
- Nomina di una commissione composta da funzionari o professionisti esterni di provata esperienza e competenza nel settore oggetto di affidamento.

12) Gestione del processo tributario

Descrizione del processo:

L'attività concerne in 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 e Analisi del rischio:

- 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.

Individuazione e programmazione delle 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 nell'ambito dei controlli interni.

13) Rilascio e controllo dei titoli abilitativi edilizi

L'area di rischio è quella del governo del territorio prevedendo come attività amministrativa quella che attiene al rilascio o alla presentazione dei titoli abilitativi edilizi e ai relativi controlli, salvo diversa disciplina regionale. La materia è regolata dal DPR 380/2001.

Sono oggetto della presente area:

- L'attività edilizia libera, la comunicazione inizio lavori e la comunicazione inizio lavori asseverata;
- Il permesso di costruire;
- La segnalazione certificata di inizio attività;
- Il contributo di costruzione;
- Il 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 può 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, osserviamo i seguenti processi:

- 1) Assegnazione delle pratiche e istruttoria: la principale azione corruttiva consiste nella assegnazione dell'istruttoria a tecnici in rapporto di contiguità con professionisti o aventi titolo al fine di orientare le decisioni edilizie; inoltre si osserva un 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 nella quale si svolgono tali attività.
Misure di prevenzione: Per quanto concerne in merito alle misure di prevenzione si auspica 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.
- 2) Richiesta di integrazioni documentali: il catalogo dei rischi principale comprende sicuramente le cd. pressioni, ai fini di ottenere dei vantaggi indebiti. **Misure di prevenzione:** L'attività di prevenzione comporta un controllo a campione di tali richieste, monitorando eventuali eccessive frequenze di tali comportamenti, al fine di accertare anomalie.
- 3) Calcolo del contributo di costruzione: nei rischi principali legati a questo processo vi è l'errato calcolo del contributo, con conseguente minore entrata per il bilancio comunale, riconoscimento di una rateizzazione con modalità più favorevoli e la non applicazione delle

sanzioni per il ritardo. **Misure di prevenzione:** Per non incorrere in azioni corruttive si applica maggiore 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.

- 4) Controllo dei titoli rilasciati: i rischi si osservano nelle 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:** La principale misura di prevenzione del rischio appare la puntuale regolamentazione dei casi e delle modalità di individuazione degli interventi da assoggettare a verifica, dando alle pratiche presentate un peso differente in ragione della rilevanza o della problematicità dell'intervento.
- 5) Vigilanza: 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. I principali rischi riscontrabili sono: 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 parziale esercizio dell'azione di verifica dell'attività edilizia in corso nel territorio, soprattutto a seguito di segnalazioni e in riferimento alle attività edilizie non soggette a titolo abilitativo edilizio, bensì totalmente liberalizzate o soggette a comunicazione di inizio lavori da parte del privato interessato o a CIL asseverata da un professionista abilitato. **Misure di prevenzione:** Qualora l'organizzazione dell'ente lo potesse consentire, 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. Inoltre verifiche, 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/e regolamenti comunali.

14) Pianificazione urbanistica generale ed attuativa

Descrizione del processo:

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. In particolare l'area di rischio presa in considerazione è quella della pianificazione urbanistica: generale e attuativa. Nel

primo processo l'input è dato da iniziativa d'ufficio, mentre l'attività è data dalla stesura, adozione, pubblicazione, acquisizione di pareri di altre PA e osservazioni da privati, porta all'approvazione del documento finale. Nel secondo processo l'iniziativa può anche essere di parte e l'output comporta l'approvazione del documento finale e dalla convenzione.

Valutazione e Analisi del rischio:

La pianificazione urbanistica richiede scelte altamente discrezionali. Tale discrezionalità potrebbe essere utilizzata impropriamente per ottenere vantaggi ed utilità.

Individuazione e programmazione delle 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;
- È necessario pubblicare in "amministrazione trasparente" tutte le informazioni imposte dal d.lgs. 33/2013 e dal DPR 380/2001.
- L'organo preposto ai controlli interni deve accertare la regolarità delle nuove procedure di pianificazione urbanistica;
- Al personale deve essere somministrata formazione tecnico/giuridica in materia di gare;
- È necessaria la rotazione, ove la struttura organizzativa dell'ente lo consenta, dei singoli responsabili del procedimento.

15) Piani attuativi di iniziativa privata

Descrizione del processo:

I piani attuativi di iniziativa privata si caratterizzano per la presenza di un promotore privato, che predispose 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 e Analisi del rischio:

- 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.

Individuazione e programmazione delle 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 urbanistica e 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.

16) Convenzioni Urbanistiche

Descrizione del processo:

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 e Analisi del rischio:

- 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.

Individuazione e programmazione delle 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.

17) Individuazione delle opere di urbanizzazione

Descrizione del processo:

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 e Analisi del rischio:

- 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.

Individuazione e programmazione delle 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 prezziari 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, previsto dall'art. 13 del D.Lgs. 36/2023, 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.

18) Cessione delle aree per opere di urbanizzazione primaria e secondaria

Descrizione del processo:

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 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 e Analisi del rischio:

- 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.

Individuazione e programmazione delle 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.

19) Monetizzazione aree a standard

Descrizione del processo:

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 e Analisi del rischio:

- 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.

Individuazione e programmazione delle 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.

20) Esecuzione delle opere di urbanizzazione

Descrizione del processo:

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 e Analisi del rischio:

- 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.

Individuazione e programmazione delle 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 (cfr. D.Lgs. 36/2023, art. 50, ove è fatta salva la disposizione di cui all'art. 16, co. 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.