

Allegato “ B “

Individuazione delle attività a rischio Gestione del rischio

Schede

Area di rischio: Affidamento di lavori, servizi e forniture

Scheda n. 0

Processo/attività : Trasparenza degli interventi finanziati con i fondi del PNRR

Livello di rischio : Alto

Fattori di rischio : Inosservanza della normativa.

Una delle priorità per l’attuazione delle misure contenute nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) è quella di garantire che l’ingente mole di risorse finanziarie stanziata sia immune da gestioni illecite, nel rispetto dei principi di sana gestione finanziaria, assenza di conflitto di interessi, frodi e corruzione.

Al fine di far conoscere in modo trasparente, comprensibile e tempestivo i contenuti delle misure del PNRR e gli obiettivi raggiunti a livello nazionale e sul territorio, il MEF-RGS - nel documento “*Istruzioni tecniche per la redazione dei sistemi di gestione e controllo delle amministrazioni centrali titolari di interventi del PNRR*”, allegato alla Circolare n. 9 del 10 febbraio 2022 - ha previsto obblighi di trasparenza e iniziative sul piano della comunicazione e informazione. In tale documento, si specifica che le Amministrazioni centrali titolari degli interventi e i soggetti attuatori sono tenuti, al rispetto della disciplina nazionale in materia di trasparenza. Restano fermi gli obblighi di pubblicazione nella sezione “*Amministrazione trasparente*” del sito istituzionale e l’applicazione dell’accesso civico semplice e generalizzato previsti dal d.lgs. n. 33/2013.

Misure di contrasto:

Sistema ReGiS: al fine fornire un continuo e tempestivo presidio sull’insieme delle misure finanziate e sul loro avanzamento finanziario, procedurale e fisico, è previsto che le Amministrazioni centrali titolari di interventi e i Soggetti attuatori, utilizzino il sistema Informativo “ReGiS” sviluppato dal MEF e messo a disposizione dal Servizio centrale per il PNRR. Si tratta di uno strumento applicativo unico di supporto ai processi di programmazione, attuazione, monitoraggio, controllo e rendicontazione del PNRR; Link “*Interventi fondi PNRR*”: Qualora l’ente sia individuato come Soggetto attuatore degli interventi del PNRR, in un’ottica di semplificazione e di minor aggravamento, laddove i dati rientrino in quelli da pubblicare nella sezione “*Amministrazione trasparente>Bandi di gara e contratti*” ex art. 37 d.lgs. n. 33/2013, dovrà essere prevista nella sezione *Altri contenuti>Dati ulteriori*, una sottosezione denominata “*Interventi fondi PNRR*” con un *link* che rinvia alle informazioni, dati e documenti dedicati all’attuazione delle misure del PNRR. La misura va attuata entro sessanta giorni dall’approvazione del presente documento.

Scheda n. 1

Processo/attività : Rotazione nel Nuovo Codice dei Contratti

Livello di rischio : Alto

Fattori di rischio : Inosservanza della normativa.

Mentre nel Codice del 2016 il principio di rotazione veniva solamente richiamato per trovare poi una disciplina più di dettaglio nelle Linee Guida ANAC e nella giurisprudenza, oggi trova una puntuale disciplina proprio all’interno del nuovo testo codicistico.

Il primo comma dell’articolo 49 riafferma l’obbligatorietà dell’applicazione del principio di rotazione nell’ambito degli affidamenti sotto soglia comunitaria di lavori, servizi e forniture.

Misure di contrasto obbligatorie :

Divieti per il contraente uscente

Nella Relazione illustrativa che accompagna il testo del nuovo Codice si può leggere: “In continuità con la disciplina pregressa e con le previsioni delle Linee Guida ANAC n. 4 si impone il *rispetto del principio di rotazione già nella fase degli inviti*, con lo scopo di evitare che il gestore uscente, forte della conoscenza della commessa da realizzare acquisita nella precedente gestione, possa agevolmente prevalere sugli altri operatori economici (Consiglio di Stato, sez. V., 12 giugno 2019, n. 3943).

Ciò trova conferma nel secondo comma dell’articolo 49, nella parte in cui si *vieta sia l’affidamento che l’aggiudicazione di un appalto al contraente uscente*. In quanto preclusa l’aggiudicazione dell’appalto al contraente uscente appare evidente l’assoluta inutilità di invitarlo alla procedura di gara. Pertanto:

È vietato un nuovo affidamento diretto al contraente uscente;

È vietato l’invito alla procedura negoziata al contraente uscente, stante l’impossibilità di una nuova aggiudicazione allo stesso.

Come si legge dal testo non vengono invece poste limitazioni ad un nuovo invito per operatori economici già precedentemente invitati ma non risultati aggiudicatari.

Con riferimento al divieto di nuovo affidamento o aggiudicazione ad un contraente uscente, la norma non fa più riferimento a limiti temporali bensì si limita ad indicare “*due consecutivi affidamenti abbiano a oggetto una commessa rientrante nello stesso settore merceologico, oppure nella stessa categoria di opere, oppure nello stesso settore di servizi*”.

Pertanto da un punto di vista temporale, non ci sono limiti in mesi o anni ma semplicemente l’appalto non deve essere quello immediatamente successivo, comportando quindi solamente di “saltare un turno”.

Dal punto di vista dell’oggetto dell’appalto, non è preclusa ad un precedente contraente l’assegnazione di un qualsiasi appalto ma solamente di quello che abbia ad oggetto una commessa rientrante nello stesso settore merceologico, oppure nella stessa categoria di opere, oppure nello stesso settore di servizi.

La norma aggiunge anche la possibilità che ogni stazione appaltante distingua gli affidamenti in *fascie in base al valore economico*.

Se tale ripartizione in fasce sia stata previamente effettuata dalla stazione appaltante, il divieto di affidamento o di aggiudicazione si applicherà poi con riferimento a ciascuna fascia solo all’interno di essa.

Eccezioni al divieto del contraente uscente

Il 4 comma dell’articolo 49 prevede che *il contraente uscente può essere reinvitato o essere individuato quale affidatario diretto SOLO* in casi motivati dalla sussistenza di precisi requisiti:

struttura del mercato;

effettiva assenza di alternative;

accurata esecuzione del precedente contratto.

La Relazione illustrativa precisa che i richiamati requisiti debbano essere concorrenti e non alternativi tra loro.

Pertanto non è possibile derogare al principio di rotazione motivando unicamente con l’accurata esecuzione del precedente contratto bensì dovranno contemporaneamente sussistere motivazioni legate alla struttura del mercato e all’effettiva ed assoluta assenza di alternative concorrenziali.

Per effetto di ciò *viene resa assolutamente residuale e difficilmente percorribile l’ipotesi di un affidamento diretto al precedente affidatario*.

Superamento del principio di rotazione

Il comma 5 dell’articolo 49 stabilisce che il principio di rotazione non si applica quando l’indagine di mercato sia stata effettuata senza porre limiti al numero di operatori economici, in possesso dei requisiti richiesti, da invitare alla successiva procedura negoziata.

Ciò in quanto per questi casi, essendoci la possibilità per TUTTI gli operatori economici in possesso dei requisiti di essere invitati alla procedura negoziata senza alcuna limitazione, non è necessario applicare la rotazione e *potrà pertanto essere invitato anche il contraente uscente*.

La Relazione illustrativa ci spiega che tale opzione ermeneutica, avallata dalla giurisprudenza (Consiglio di Stato, sez. V, 24 maggio 2021, n. 3999), si giustifica in quanto in detta ipotesi non ricorre la ratio che caratterizza il principio di rotazione degli inviti e degli affidamenti, il quale, in attuazione del principio di concorrenza, ha la finalità di evitare il consolidamento di rendite di posizione in capo al gestore uscente, esigenza che non viene in rilievo allorché la stazione appaltante decida di non introdurre alcun sbarramento al numero degli operatori da invitare alla procedura negoziata all’esito dell’indagine di mercato.

Deroga al principio di rotazione

Il 6 comma dell'articolo 49 sancisce si può derogare all'applicazione del principio di rotazione per gli affidamenti diretti di importo inferiore a 5.000 euro.

Le Linee Guida ANAC prevedevano la medesima deroga per affidamenti di importo inferiore a 1.000 euro. Il nuovo Codice ha ritenuto di confermare e, anzi, estendere, tale previsione, che favorisce la semplificazione e velocizzazione degli affidamenti di importo minimo. Tuttavia, si ritiene, nonostante il silenzio della norma sul tema, che il RUP debba motivare la deroga, poiché gli acquisiti reiterati potrebbero configurarsi quali artificiosi frazionamenti.

Scheda n. 2

Processo/attività : Commissione di Gara: composizione e funzioni

Livello di rischio : Medio

Fattori di rischio : Inosservanza della normativa.

Funzioni della Commissione giudicatrice

Come chiaramente stabilito dall'art. 93, comma 1, del Codice dei Contratti, la nomina di una commissione di gara è disposta solo con riferimento alle procedure di affidamento condotte mediante il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa.

Inoltre, lo stesso comma espressamente riconosce la possibilità che il RUP espressamente richieda (e ottenga) il supporto tecnico dei commissari al fine di procedere alla verifica delle offerte che risultino anomale.

Anzitutto, sebbene tale circostanza sia ampiamente nota, è bene rammentare che la nomina della Commissione di Gara può esser disposta solo **dopo la scadenza del termine per la presentazione delle offerte**.

Tanto detto, può ora affrontarsi il complesso tema della composizione della Commissione giudicatrice, disciplinata dall'articolo 93 del nuovo Codice dei contratti pubblici, che rappresenta uno degli aspetti chiave per garantire un'**adeguata valutazione delle offerte nelle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici**.

Numero Commissari di Gara

La nuova normativa prevede che la Commissione giudicatrice sia composta da **un numero dispari di componenti, fino a un massimo di cinque**. Inoltre, **il Responsabile Unico di progetto (RUP) può far parte della Commissione e persino presiederla**, salvo quanto appresso si preciserà. Questo riconoscimento del ruolo del RUP nella Commissione è una significativa novità rispetto al passato, dove la nomina del RUP come commissario veniva vista (talvolta) con sfavore dalla giurisprudenza.

Commissione di gara e membri interni

La novità principale rispetto al codice precedente del 2016 è che, ora, la composizione interna della Commissione diventa la regola, mentre la nomina di membri esterni all'amministrazione rappresenta un'ipotesi residuale. In altre parole, l'orientamento preferenziale è quello di affidare il compito di valutazione e selezione delle offerte a dipendenti interni dell'ente appaltante, che sono meglio in grado di conoscere dettagliatamente l'oggetto dell'appalto e i bisogni specifici dell'ente stesso.

L'articolo 93 stabilisce, inoltre, delle gerarchie nella nomina dei commissari, sottolineando che i componenti della Commissione devono essere scelti prioritariamente tra i dipendenti dell'ente appaltante o delle entità beneficiarie dell'intervento. Solo in caso di mancanza di personale adeguato all'interno dell'ente, si può ricorrere a dipendenti di altre pubbliche amministrazioni; in via residuale, qualora sia documentata l'indisponibilità di personale interno o di altre amministrazioni, si potrà procedere all'individuazione dei commissari tra i professionisti esterni.

La scelta di dipendenti interni come commissari è stata giustificata dalla convinzione che essi possano individuare l'offerta migliore in modo più efficace rispetto a soggetti esterni, la conoscenza approfondita dell'oggetto dell'appalto e delle esigenze dell'ente rendendoli più attrezzati per valutare le offerte in modo obiettivo ed equo.

Misure di contrasto obbligatorie :

Criteri di nomina dei Commissari di gara

I criteri di nomina dei commissari per la Commissione giudicatrice, come previsti dall'articolo 93 del nuovo Codice dei contratti pubblici, sono orientati verso la trasparenza, la competenza e, ove necessario, la rotazione.

Criterio della trasparenza

Il nuovo Codice sottolinea l'importanza della trasparenza nella scelta dei commissari. È previsto l'obbligo di pubblicare i curricula dei commissari, in modo da garantire che il processo di selezione sia accessibile e comprensibile a tutti gli interessati. La normativa, dunque, assicura che le informazioni relative alle competenze e all'esperienza dei commissari siano rese pubbliche, favorendo così la fiducia nel processo di valutazione delle offerte.

Questo significa che le informazioni relative alle competenze, all'esperienza professionale e alla formazione dei commissari devono essere rese pubbliche e accessibili a tutti. La pubblicazione dei curricula consente ai partecipanti alle procedure di gara e al pubblico in generale di avere una chiara visione delle qualifiche dei membri della Commissione, fornendo una base oggettiva per valutare la legittimità e la competenza delle persone coinvolte nella valutazione delle offerte.

Ma non solo.

Il nuovo Codice stabilisce anche una tempistica specifica per la pubblicazione dei curricula dei commissari. Fino al 31 dicembre 2023, continua ad applicarsi la disposizione contenuta nell'articolo 29 del D.Lgs. n. 50/2016; dal 1 gennaio 2024, tuttavia, entrerà in vigore l'omologa disciplina prevista all'articolo 28 del nuovo Codice. Questa tempistica precisa consente una graduale transizione verso le nuove disposizioni, assicurando che l'obbligo di trasparenza sia adeguatamente rispettato.

Criterio della competenza

Il secondo comma dell'articolo 93 stabilisce che i commissari devono essere “esperti nello specifico settore cui si riferisce l'oggetto del contratto”. Questo significa che i commissari devono possedere una competenza specifica e qualificata nel settore in cui ricade l'appalto. La scelta di commissari competenti è fondamentale per assicurare che le offerte siano valutate da professionisti esperti, in grado di comprendere appieno le specifiche esigenze e caratteristiche dell'appalto in questione.

Si può notare che, in questo contesto, la competenza richiesta non è necessariamente limitata alle singole e specifiche attività oggetto dell'appalto, ma si riferisce a **aree tematiche omogenee**. Ciò consente una maggiore flessibilità nella scelta dei commissari, in modo che essi possano fornire una valutazione completa e competente dell'offerta, anche se non hanno competenze specifiche in tutte le singole attività coinvolte nell'appalto.

In estrema sintesi, la competenza richiesta ai commissari riguarda la conoscenza approfondita e specializzata nel settore a cui si riferisce l'appalto. Questo significa che i commissari devono avere una solida comprensione delle esigenze, delle tecnologie e delle normative specifiche che riguardano l'oggetto dell'appalto. Una competenza, dunque, che riguarda sia gli aspetti tecnici che quelli giuridici e amministrativi relativi al settore di riferimento, in modo da poter valutare in modo adeguato e accurato le offerte presentate.

Tuttavia, specie in passato si è discusso se sia necessario che tutti i membri della Commissione siano esperti o se sia sufficiente che almeno la maggioranza lo sia. Secondo alcune interpretazioni, la presenza di esperti nella maggioranza dei membri può essere sufficiente per garantire l'efficacia della scelta tecnico-discrezionale. Inoltre, tale competenza non deve essere necessariamente dimostrata solo attraverso un titolo di studio, ma può essere derivata anche da esperienze professionali o incarichi pregressi, purché documentate nel curriculum dei componenti.

Nondimeno, la giurisprudenza più recente ha rimarcato che il principio di competenza non può essere aggirato: la presenza di esperti è indispensabile per garantire la correttezza e l'efficacia delle valutazioni tecniche ed economiche delle offerte, quindi, anche se per motivi di efficienza organizzativa si ammette la presenza di esperti

solo nella maggioranza dei membri o si valutano altre forme di competenza tecnica, è fondamentale che la Commissione possieda gli esperti necessari per svolgere adeguatamente il suo ruolo consultivo.

Detto in altri termini, l'efficienza organizzativa può essere tenuta in considerazione, ma non deve mai mettere in secondo piano il principio di competenza, che è fondamentale per garantire una valutazione tecnico-economica adeguata e trasparente delle offerte presentate dagli operatori economici.

Criterio della rotazione

Con l'entrata in vigore del nuovo Codice dei Contratti, è stata abrogata la previgente normativa sull'Albo dei Commissari di gara, che era stata concepita come uno strumento per garantire la rotazione dei commissari. L'abolizione di tale Albo ha portato a una revisione del criterio della rotazione, rendendolo operativo in ogni procedura di costituzione della Commissione giudicatrice.

Il nuovo Codice conferma l'importanza del criterio della rotazione nella nomina dei commissari di gara. La rotazione implica che i commissari non debbano essere sempre gli stessi, ma che sia opportuno variare la composizione della Commissione di gara nel tempo. Questo criterio è stato introdotto per promuovere la diversità di vedute e garantire una maggiore imparzialità nel processo di valutazione delle offerte.

È importante sottolineare che la novità del nuovo Codice sta nel fatto che la rotazione non è più limitata a situazioni specifiche o a particolari tipologie di appalti, ma è un requisito generale che si applica ogni qualvolta si costituisce una commissione giudicatrice.

In altri termini, il criterio della rotazione implica che, per ogni procedura di aggiudicazione degli appalti pubblici, i membri della Commissione giudicatrice devono essere diversi da quelli nominati nelle procedure precedenti. Questo garantisce un ricambio periodico dei commissari, evitando che gli stessi membri partecipino continuamente alle valutazioni delle offerte, così prevenendosi il rischio di favoritismi nei confronti di specifici operatori economici, contribuendo a preservare l'indipendenza e l'imparzialità della Commissione.

A ogni buon conto, sia ben chiaro che la rotazione dei membri della Commissione giudicatrice non esime dalla valutazione delle cause di incompatibilità, come definite nell'articolo 93 del nuovo Codice. I commissari devono essere esclusi dalla nomina se si verificano situazioni di conflitto di interessi o se sono stati coinvolti in determinate attività o incarichi che potrebbero compromettere la loro indipendenza e imparzialità nel processo di valutazione delle offerte.

Il Responsabile Unico di progetto (RUP) nella Commissione giudicatrice

Inoltre, la nuova normativa ha superato l'incompatibilità endoprocedimentale, cioè quell'orientamento secondo il quale coloro che erano coinvolti nella procedura (il RUP, tra tutti) non potessero essere nominati come commissari. Questa circostanza apre alla possibilità per gli stessi dipendenti dell'ente appaltante, con incarichi legati alla procedura, di essere selezionati come commissari, sempre garantendo la massima trasparenza e imparzialità.

Difatti, prima dell'entrata in vigore del nuovo Codice, la presenza in Commissione del RUP era molte volte vista con sfavore dalla giurisprudenza, poiché si riteneva che chi aveva redatto la *lex specialis* (la documentazione di gara) non potesse essere componente della commissione, in modo da garantire una separazione tra chi preparava il regolamento di gara e chi doveva applicarlo in modo imparziale.

Come detto, la composizione della Commissione giudicatrice secondo il nuovo Codice dei contratti pubblici promuove l'internalizzazione della valutazione delle offerte, attribuendo una maggiore centralità ai dipendenti interni e riconoscendo il ruolo del RUP nella Commissione. Tale approccio mira a garantire una valutazione più accurata e consapevole delle offerte, promuovendo l'efficienza e l'affidabilità nelle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici.

Questa innovazione è stata introdotta sulla base della convinzione che il RUP, avendo una profonda conoscenza dell'oggetto dell'appalto e dei bisogni dell'amministrazione, possa apportare un importante valore aggiunto alla Commissione giudicatrice. La sua partecipazione assicura una visione completa e approfondita delle esigenze dell'amministrazione, consentendo una valutazione più informata e mirata delle offerte presentate dai concorrenti.

La presenza del Responsabile Unico di progetto (RUP) nella Commissione giudicatrice rappresenta una significativa novità introdotta dal nuovo Codice dei contratti pubblici, che ha ridefinito il ruolo e le competenze del RUP all'interno delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici.

Quindi, con il nuovo Codice, sia per i contratti sottosoglia comunitaria sia per quelli sopra soglia, è stato riconosciuto il ruolo del RUP nella Commissione giudicatrice.

Nelle procedure per gli appalti sottosoglia, il RUP può addirittura presiedere l'organo di valutazione, mentre per quelli sopra soglia, può farne parte come commissario e – parrebbe – non come Presidente. Difatti, con esclusivo riferimento agli enti locali, l'art. 224, terzo comma, del d.lgs. 36/2023, nel modificare l'art. 107 del TUEL ha precisato che negli appalti sottosoglia il ruolo di Presidente può essere assunto anche dal RUP, con ciò implicitamente escludendo la nomina a tale ruolo anche negli appalti superiori alle soglie.

In altri termini, la norma evidenzia che la composizione della commissione di gara, anche per motivi economici e di valorizzazione delle risorse interne, deve essere prioritariamente composta da dipendenti dell'amministrazione interessata all'appalto. Tuttavia, nel sopra soglia, la presidenza della commissione di gara rimane una funzione dirigenziale, come specificato nell'articolo 107 del decreto legislativo 267/2000.

Al netto di tale ultimo rilievo, giova infine rammentare che la nomina del RUP come membro della Commissione giudicatrice deve comunque essere valutata con riferimento alla singola procedura. Ciò significa che, se vi sono situazioni di conflitto di interessi o incompatibilità specifiche per un determinato appalto, il RUP, al pari di qualsivoglia altri soggetto che si trovi nella medesima situazione, non potrà farne parte.

I criteri di esclusione dalla nomina a commissari

I criteri di esclusione dalla nomina a commissari, stabiliti dall'articolo 93 del nuovo Codice dei contratti pubblici, hanno l'obiettivo di garantire l'imparzialità e l'assenza di conflitti di interesse nella selezione dei membri della Commissione giudicatrice. Questi criteri mirano a evitare situazioni in cui i commissari potrebbero essere influenzati o avere interessi personali che potrebbero compromettere l'integrità del processo di valutazione delle offerte.

È fondamentale rispettare tali criteri di esclusione per preservare l'integrità e la trasparenza della Commissione giudicatrice, assicurando che la valutazione delle offerte avvenga in modo equo e obiettivo. La corretta applicazione di questi criteri aiuta a prevenire potenziali situazioni di favoritismi o di distorsioni nel processo di aggiudicativo degli appalti pubblici, contribuendo a instaurare una sana concorrenza e a promuovere la qualità dei servizi e delle opere pubbliche.

Le casistiche da tenere in considerazione sono quelle che seguono.

Appartenenza a organi di indirizzo politico della stazione appaltante

La normativa esclude dalla nomina a commissari coloro che hanno fatto parte di organi di indirizzo politico della stazione appaltante nel biennio precedente all'indizione della procedura di aggiudicazione. Questo requisito si applica per evitare situazioni in cui membri dell'ente appaltante, con ruoli decisionali, potrebbero avere un impatto indebito sulla selezione delle offerte.

Condanne per reati previsti nel codice penale

I soggetti che sono stati condannati, anche con sentenza non passata in giudicato, per reati previsti nel Capo I del Titolo II del Libro II del codice penale, sono esclusi dalla nomina a commissari. Questo criterio si basa sulla necessità di garantire l'integrità morale e l'affidabilità dei membri della Commissione giudicatrice, evitando la partecipazione di individui che hanno un passato penale compromettente.

Conflitto di interessi con operatori economici partecipanti alla procedura

È prevista l'esclusione dalla nomina a commissari di coloro che si trovano in conflitto di interessi con uno degli operatori economici che partecipano alla procedura di aggiudicazione. Un conflitto di interessi potrebbe verificarsi, ad esempio, se un commissario ha legami finanziari, familiari o di altra natura con una delle aziende

concorrenti. Questo criterio mira a garantire che i commissari siano imparziali e indipendenti da qualsiasi influenza esterna durante il processo di valutazione.

Riesame delle offerte e incompatibilità

Il riesame delle offerte e le incompatibilità sono aspetti rilevanti nel contesto del nuovo Codice dei contratti pubblici, regolati dall'articolo 93, al fine di garantire la correttezza e l'imparzialità delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici.

Riesame delle offerte

La possibilità di riesaminare le offerte è stata mantenuta anche nel nuovo Codice. Questo significa che, in caso di annullamento di una prima aggiudicazione, la Commissione giudicatrice ha il potere di rivalutare le offerte ricevute e prendere una nuova decisione di aggiudicazione. Tuttavia, è importante sottolineare che il riesame è possibile solo se l'annullamento della prima aggiudicazione non è dovuto a un vizio nella composizione della Commissione. In altre parole, se il motivo dell'annullamento riguarda problemi legati alla composizione della Commissione, questa non può procedere a un nuovo riesame delle offerte. Questa disposizione è volta a preservare l'imparzialità e l'indipendenza della Commissione, evitando che eventuali errori o irregolarità nella sua composizione possano influenzare il processo di valutazione delle offerte.

Incompatibilità

Le incompatibilità previste nell'articolo 93 del nuovo Codice riguardano situazioni che rendono una persona ineleggibile o non idonea a essere nominata come commissario per la valutazione delle offerte. Le situazioni di incompatibilità sono indicate al paragrafo precedente.

Il seggio di gara

Il seggio di gara rappresenta un'importante novità introdotta dal nuovo Codice dei contratti pubblici nell'ambito delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici. Esso riguarda specificamente gli appalti da aggiudicarsi al ribasso, ovvero quelli in cui viene scelto il contraente sulla base dell'offerta determinata dal prezzo o costo proposto.

Definizione del seggio di gara

Il seggio di gara, che può essere anche monocratico, è un organismo tecnico incaricato di svolgere una valutazione aritmetica delle offerte economiche presentate dai concorrenti in un appalto pubblico. Esso si occupa di calcolare e confrontare i prezzi o costi delle offerte al fine di determinare l'offerta più vantaggiosa sotto il profilo economico. Si tratta di un'attività strettamente quantitativa, poiché il seggio di gara non si occupa della valutazione delle altre componenti dell'offerta (ad esempio, la qualità tecnica o la tempistica di esecuzione).

La presenza del seggio di gara rappresenta un importante strumento per garantire un processo di valutazione delle offerte economiche accurato, oggettivo e trasparente, nell'ambito degli appalti pubblici basati sul criterio del ribasso. Questo organismo tecnico contribuisce a garantire una gestione efficiente delle offerte economiche e a selezionare il contraente più conveniente per l'ente appaltante, assicurando il corretto utilizzo delle risorse pubbliche e la tutela dell'interesse generale nella realizzazione dei progetti e delle opere pubbliche.

Nomina e composizione del seggio di gara

Secondo quanto previsto dal comma 7 dell'articolo 93 del nuovo Codice, i componenti (o, più frequentemente, il componente) del seggio di gara devono essere scelti all'interno della stazione appaltante, tenendo conto dei criteri di trasparenza e competenza.

Pare curioso che, diversamente da quanto previsto in relazione alla Commissione giudicatrice, nel seggio di gara non si richiami il criterio della rotazione, e quindi il/i membro/i possa/no essere riconfermato/i in diverse procedure di aggiudicazione. Tale circostanza è verosimile possa essere giustificata dall'esigenza di garantire una

continuità nella valutazione delle offerte economiche, peraltro in assenza del rischio che la valutazione sia inquinata dall'esercizio di discrezionalità tecnica (assente del tutto in caso di scrutinio vincolato).

Ruolo e funzioni del seggio di gara

Il seggio di gara svolge una funzione tecnica e strettamente matematica nella procedura di aggiudicazione. Il suo compito principale è quello di effettuare il calcolo dei prezzi o costi delle offerte presentate, seguendo rigorosamente i criteri indicati nel bando di gara. In tal modo, il seggio di gara contribuisce a garantire una valutazione oggettiva e trasparente delle offerte economiche, evitando qualsiasi discrezionalità nella determinazione dell'offerta più vantaggiosa.

Incompatibilità del seggio di gara

Anche per i membri del seggio di gara si applicano le cause di incompatibilità previste per i componenti della Commissione giudicatrice.

Tuttavia, diversamente da quanto previsto in relazione ai membri della commissione giudicatrice, il comma 7 dell'art. 93 richiama l'applicabilità (tassativa) di solo due cause di incompatibilità, escludendo invece dall'elenco quella che inibirebbe l'accesso alla funzione ai componenti dell'organo di indirizzo politico nel biennio precedente (lett. a del comma 5 del medesimo art. 93).

Verosimilmente, anche in questo caso, venendo praticamente del tutto meno l'esigenza di garantire l'imparzialità del seggio di gara – che, lo si ribadisce, svolge attività meramente “aritmetiche” – si è ritenuto eccessivo annoverare anche gli ex componenti di organi politici tra i soggetti non abilitati a svolgere la funzione in parola.

Scheda n. 3

Processo/attività : Pagamento fatture fornitori

Livello di rischio : Medio

Fattori di rischio : Disomogeneità nell'adempimento.

Misure di contrasto obbligatorie :

Osservanza dell'ordine cronologico delle fatture così come pervenute per il pagamento o, se non è prescritta fattura, delle deliberazioni di impegno da parte dell'ente e dei termini di pagamento contrattuali o legali.

Misure di contrasto ulteriori : Periodico report (semestrale) da pubblicare nel sito istituzionale indicante la conformità dei tempi di pagamento e dei motivi di eventuale deroga.

Area di rischio : Provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari con effetto economico diretto ed immediato per il destinatario

Scheda n. 4

Processo/attività : Concessione ed erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari, nonché attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere a persone ed enti pubblici e privati

Livello di rischio : Medio

Fattori di rischio : Scarsa trasparenza. Poca pubblicità dell'opportunità

Misure di contrasto obbligatorie :

a) formalizzazione delle modalità per l'erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari, nonché attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere a persone ed enti pubblici e privati;

b) formalizzazione della modulistica, tempistica e pubblicazione delle modalità di accesso e di erogazione dei vantaggi

c) creazione di check-list per la effettuazione dei controlli finalizzati all'accertamento del possesso di requisiti in fase istruttoria;

d) pubblicazione sul sito internet dell'ente nella sezione "Amministrazione trasparente" degli atti di concessione di sovvenzioni, contributi, sussidi ed ausili finanziari e per l'attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere a persone ed enti pubblici e privati, indicante le seguenti informazioni:

a) nome dell'impresa o dell'ente e i rispettivi dati fiscali o il nome di altro soggetto beneficiario;

b) l'importo del vantaggio economico corrisposto;

c) la norma o il titolo a base dell'attribuzione;

d) l'ufficio e il funzionario o dirigente responsabile del relativo procedimento amministrativo;

e) la modalità seguita per l'individuazione del beneficiario;

f) il link al progetto selezionato e al curriculum del soggetto incaricato.

Misure di contrasto ulteriori : Entro tre mesi dall'adozione del presente Piano, dovrà essere sottoposto all'esame ed approvazione del Consiglio Comunale un nuovo regolamento che tenga conto di alcuni indirizzi operativi che di seguito vengono indicati. Periodicamente, nei termini previsti dal Regolamento, le strutture comunali competenti nei vari settori di intervento provvederanno ad adottare e pubblicare un bando per la concessione di contributi.

Nel bando devono essere indicati :

l'ammontare della somma a disposizione per i contributi per l'ambito di intervento di riferimento; l'ambito di intervento per il quale è previsto il contributo;

i soggetti che possono presentare la richiesta e i relativi requisiti di partecipazione; le modalità e i termini di presentazione delle richieste;

se il contributo si concretizza solo in una erogazione di denaro o anche in altri benefici economici; i criteri che verranno seguiti per la concessione dei contributi; le modalità di erogazione del contributo.

Il bando dovrà essere adeguatamente pubblicizzato e diffuso, anche attraverso la pubblicazione sul sito del Comune e attraverso l'affissione in luoghi pubblici.

Il provvedimento di erogazione dovrà essere adottato entro un numero massimo di giorni definito dalla scadenza del termine di presentazione delle richieste e contenere l'indicazione di tutti i soggetti che hanno presentato la richiesta, motivando, per ciascuno di essi, in relazione alla concessione e alla relativa quantificazione o al diniego del contributo.

La valutazione dei programmi di attività dei richiedenti potrà essere affidata ad una Commissione appositamente nominata e composta da soggetti competenti nel settore di intervento oggetto di contributo, piuttosto che al solo dirigente responsabile. L'ammontare del contributo concesso non può superare la differenza tra le entrate e le uscite del programma di attività ammesso a contributo. Al fine della verifica dei rapporti di parentela o affinità tra i titolari, gli amministratori, i soci e i dipendenti dei soggetti beneficiari e i dirigenti e dipendenti dell'amministrazione, i Dirigenti acquisiranno apposita dichiarazione dell'insussistenza di tali rapporti con riguardo a tutti i soggetti coinvolti, che andrà inclusa nel fascicolo della pratica e di cui bisognerà dare atto nel provvedimento di erogazione del contributo.

Area di rischio: Provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari privi di effetto economico diretto ed immediato per il destinatario

Scheda n. 5

Processo/attività : Provvedimenti di tipo autorizzatorio e concessorio e atti simili (incluse figure simili quali: abilitazioni, approvazioni, nulla-osta, licenze, registrazioni, dispense, permessi a costruire)

Livello di rischio : Medio

Fattori di rischio : Disomogeneità delle valutazioni e mancato rispetto delle scadenze temporali predeterminate.
Abuso nell'adozione di provvedimenti al fine di agevolare particolari soggetti

Misure di contrasto obbligatorie :

- a) esplicitazione della documentazione necessaria per l'attivazione delle pratiche;
- b) creazione di check-list per la effettuazione dei controlli finalizzati all'accertamento del possesso di requisiti in fase istruttoria;
- c) verifica assenza conflitto di interessi.

Misure di contrasto ulteriori :

- a) rispetto cronologia nella trattazione delle pratiche;
- b) report semestrale da trasmettersi, a cura del Dirigente/Responsabile del settore al Responsabile della prevenzione e pubblicare nel sito istituzionale nella sezione "Amministrazione trasparente" su:
 - nr. casi di mancato rispetto dell'ordine cronologico nell'esame delle istanze, sul totale di quelle presentate;
 - nr casi di mancato rispetto dei termini di conclusione del procedimento sul totale di quelli avviati.

Scheda n. 6

Processo/attività : Attività di controllo di dichiarazioni sostitutive in luogo di autorizzazioni in materia edilizia o commerciale (procedimenti soggetti alle procedure di DIA e SCIA)

Livello di rischio : Medio

Fattori di rischio : Corresponsione di tangenti per ottenere omissioni di controllo e "corsie preferenziali" nella trattazione delle proprie pratiche

Misure di contrasto obbligatorie :

- a) esplicitazione delle attività autorizzabili secondo le procedure di DIA e SCIA e della documentazione necessaria riportata in ciascuna scheda procedimentale;
- b) creazione da parte del Dirigente responsabile di check-list per la effettuazione dei controlli delle dichiarazioni sostitutive in luogo di autorizzazioni e vigilanza sul rispetto dei termini prescritti dalla legge per il controllo;
- c) verifica assenza conflitto di interessi;
- d) rispetto cronologia nella trattazione delle pratiche;
- e) report semestrale da trasmettersi, a cura del Dirigente/Responsabile del settore al Responsabile della prevenzione e pubblicare nel sito istituzionale nella sezione "Amministrazione trasparente" riportante:
 - numero di comunicazioni o segnalazioni certificate di inizio attività pervenute;
 - numero di accertamenti di conformità alla normativa delle attività oggetto di comunicazione effettuati;
 - numero di provvedimenti di divieto di prosecuzione dell'attività adottati;
 - numero di intimazioni a conformare l'attività alla normativa vigente;
 - indicazione dei procedimenti soggetti alla procedura di DIA o SCIA relativamente ai quali l'accertamento dei presupposti richiesti dalla normativa è stato effettuato oltre i termini di legge, indicando la tipologia di attività e precisando l'esito dell'accertamento e l'eventuale adozione di provvedimenti in autotutela;
 - nr. casi di mancato rispetto dell'ordine cronologico nell'esame delle dichiarazioni, sul totale di quelle presentate.

f) nel report debbono essere indicati i motivi del mancato accertamento e le eventuali misure adottate , anche di natura organizzativa, comprese nell'ambito delle attribuzioni gestionali di competenza dei dirigenti, necessarie ad assicurare che gli accertamenti di cui al precedente punto b) siano effettuati entro i termini di legge.

Misure di contrasto ulteriori :

Promozione di convenzioni con altre amministrazioni per l'accesso alle banche dati istituzionali contenenti informazioni e dati relativi a stati, qualità personali e fatti di cui agli artt. 46 e 47 del d.P.R. n. 445 del 2000.

Area di rischio : Procedure di impiego e scelte del personale, progressioni di carriera, incarichi e consulenze

Scheda n. 7

Processo/attività : Affidamento incarichi professionali di collaborazione, studio, ricerca e consulenza

Livello di rischio : Medio

Fattori di rischio : Scarsa trasparenza/ alterazione della concorrenza. Motivazione generica e tautologica circa la sussistenza dei presupposti di legge per il conferimento di incarichi professionali allo scopo di agevolare soggetti particolari

Misure di contrasto obbligatorie :

a) il ricorso a conferimenti d'incarichi deve comunque soggiacere alle seguenti condizioni:

- rispondenza dell'incarico ad obiettivi e progetti specifici dell'amministrazione, conformi all'ordinamento ad essa attribuito;
- inesistenza, all'interno della propria organizzazione, della figura professionale idonea al proprio svolgimento, da accertare per mezzo di una reale ricognizione;
- determinazione in via preliminare della durata, luogo, oggetto e compenso della prestazione collaborativa;
- definizione della natura temporanea dell'incarico altamente qualificato
- indicazione specifica dei contenuti e dei criteri per lo svolgimento dell'incarico;
- proporzione fra il compenso corrisposto all'incaricato e l'utilità conseguita dall'amministrazione.

b) modalità di scelta del contraente attuate con procedura comparativa adeguatamente pubblicizzata delle manifestazioni di interesse che tenga conto della maggiore esperienza e/o specializzazione del candidato come risultante dal curriculum e sulla base della convenienza dell'offerta economica.

Misure di contrasto ulteriori :

L'Ente pubblica semestralmente e relativamente ai titolari di collaborazione o consulenza:

- a) gli estremi dell'atto di conferimento dell'incarico;
- b) il curriculum vitae;
- c) i dati relativi allo svolgimento di incarichi;
- d) i compensi relativi al rapporto di lavoro, consulenza o collaborazione.

Scheda n. 8

Processo/attività : Acquisizione e progressione del personale

Livello di rischio : Basso

Fattori di rischio : Previsione di requisiti di accesso “personalizzati” ed insufficienza di meccanismi oggettivi e trasparenti idonei a verificare il possesso dei requisiti attitudinali e professionali richiesti in relazione alla posizione da ricoprire allo scopo di reclutare candidati particolari . Irregolare composizione della commissione di concorso finalizzata al reclutamento di candidati particolari.

Misure di contrasto obbligatorie :

- a) disciplina puntuale dei processi di acquisizione e sviluppo delle risorse umane con predeterminazione dei percorsi più idonei al fine di garantire la massima trasparenza e snellezza delle procedure selettive destinate all'acquisizione di nuove professionalità e alla crescita di quelle già nei ruoli dell'Ente;
- b) pubblicazione sul sito internet dell'ente dei bandi di concorso e selezioni per il reclutamento, a qualsiasi titolo, di personale presso l'amministrazione medesima, nonché del numero dei dipendenti assunti e delle spese effettuate.
- c) divieto di far parte, anche con compiti di segreteria, di Commissioni per l'accesso o la selezione a pubblici impieghi

dei soggetti che sono stati condannati, anche con sentenza non passata in giudicato, per i delitti dei pubblici ufficiali contro la Pubblica Amministrazione, reati previsti nel Capo I del Titolo II del Libro secondo del Codice Penale, dall'articolo 314 all'articolo 335-bis a)

d) verifica di assenza di situazioni di incompatibilità, anche solo potenziale e massima trasparenza nelle procedure.

Area di rischio : Inconferibilità ed incompatibilità di incarichi di livello dirigenziale

Scheda n. 9

Processo/attività : Vigilanza sull'applicazione della Legge 39/2013

Livello di rischio : Basso

Fattori di rischio : Scarso controllo sulle situazioni di incompatibilità

Misure di contrasto obbligatorie : Applicazione Legge 39/2013 attraverso l'adozione di apposita metodologia di controllo sulle inconferibilità ed incompatibilità e monitoraggio annuale effettuato con questionari appositamente predisposti e distribuiti a tutti i dipendenti, amministratori e ai membri dei c.d.a. della società partecipate.

Area di rischio : Gestione del patrimonio

Scheda n. 10

Processo/attività : Utilizzo occasionale di sale, impianti e strutture di proprietà comunale

Livello di rischio : Alto

Fattori di rischio : Scarsa trasparenza. Poca pubblicità opportunità. Disomogeneità della valutazione.

Misure di contrasto obbligatorie :

- a) osservanza dei Regolamenti comunali per uso occasionale di sale, impianti e strutture di proprietà comunale;
- b) pubblicazione dell'elenco dei locali disponibili e modalità d'accesso;
- c) definizione schema tipo di domanda.

Scheda n. 11

Processo/attività : Locazioni immobiliari

Livello di rischio : Medio

Fattori di rischio : Scarsa trasparenza/poca pubblicità dell'opportunità

Misure di contrasto obbligatorie:

- a) procedura e delle attività di pubblicizzazione degli avvisi da effettuare sulla base di apposito regolamento;
- b) perizie di stima elaborate da professionisti e tecnici del settore.

Area di rischio: Tributi

Scheda n. 12

Processo/attività : Controlli/accertamenti sui tributi dovuti

Livello di rischio : Alto

Fattori di rischio : Assenza criteri di campionamento. Disomogeneità delle valutazioni.

Misure di contrasto obbligatorie :

- a) identificazione delle liste di soggetti o casi da sottoporre ad accertamento mediante incroci informatici;
- b) formalizzazione dei criteri per la creazione del campione di situazioni da controllare e delle modalità del controllo;
- c) creazione di supporti operativi per l'effettuazione dei controlli;
- d) monitoraggio e periodico reporting dei tempi di evasione dei controlli.

Area di rischio : Edilizia privata

Scheda n. 13

Processo/attività : Rilascio e controllo dei titoli abilitativi edilizi Livello di rischio : Medio

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. 380/2001.

In particolare:

- l'attività edilizia libera, la comunicazione inizio lavori (di seguito CIL) e la comunicazione inizio lavori asseverata (di seguito CILA) sono disciplinati dall'art.6;
- il permesso di costruire è disciplinato dagli artt. 10-15 e 20;
- la segnalazione certificata di inizio attività (SCIA) dagli artt.22-23-bis;
- il contributo di costruzione dagli artt.16-19.

Il processo che presiede al rilascio dei titoli abilitativi edilizi o al controllo di quelli presentati dai privati è caratterizzato dalla elevata specializzazione delle strutture competenti e complessità della normativa da applicare. Tradizionalmente le funzioni edilizie sono svolte infatti da un ufficio speciale, oggi denominato Sportello unico per l'edilizia (SUE) - e Sportello unico per le attività produttive (SUAP) – chiamati ad applicare una disciplina che attiene non soltanto alla normativa urbanistica ed edilizia di carattere locale, ma anche alla normativa tecnica sui requisiti delle opere, ai limiti e condizioni alle trasformazioni del territorio, etc. Tali peculiarità comportano che il personale dotato di adeguate competenze si formi in un lungo periodo di tempo e l'amministrazione comunale sia portata a mantenerlo stabilmente assegnato a tali compiti.

Inoltre, si evidenzia che 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.

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.

Ciò nonostante ogni intervento edilizio presenta 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.

Sotto il profilo della complessità e rilevanza dei processi interpretativi, non sussistono differenze significative tra i diversi tipi di titoli abilitativi edilizi: l'uno, il permesso di costruire, richiede il rilascio di un provvedimento abilitativo (suscettibile di silenzio assenso); l'altro, la SCIA presuppone comunque un obbligo generale dell'amministrazione comunale di provvedere al controllo della pratica. Ma in entrambi i casi è necessaria una attività istruttoria che porti all'accertamento della sussistenza dei requisiti e presupposti previsti dalla legge per l'intervento ipotizzato.

Assegnazione delle pratiche per l'istruttoria.

Fattori di rischio : In questa fase il principale evento rischioso consiste nella assegnazione a tecnici in rapporto di contiguità con professionisti o aventi titolo al fine di orientare le decisioni edilizie. Nelle difficoltà di attuare misure di rotazione, a causa della specializzazione richiesta ai funzionari assegnati a queste funzioni, tale evento può essere prevenuto, ove possibile, con la informatizzazione delle procedure di protocollazione e assegnazione automatica delle pratiche ai diversi responsabili del procedimento. Sotto questo profilo è utile mantenere la tracciabilità delle modifiche alle assegnazioni delle pratiche e monitorare i casi in cui tali modifiche avvengono.

Quanto all'attività istruttoria e agli esiti della stessa, emerge il rischio di 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 nel quale svolgono tale attività.

Misure di contrasto : Misure preventive da porre in essere possono far leva su doveri di comportamento, introdotti nei codici di comportamento di amministrazione, consistenti nel divieto di svolgere attività esterne, se non al di fuori dell'ambito territoriale di competenza, nelle specifiche attività di controllo da parte dei competenti nuclei ispettivi, nell'obbligo di dichiarare ogni situazione di potenziale conflitto di interessi, ma anche su percorsi di formazione professionale che approfondiscano le competenze del funzionario e rafforzino la sua capacità di autonome e specifiche valutazioni circa la disciplina da applicare nel caso concreto.

Richiesta di integrazioni documentali.

Fattori di rischio : Anche la fase di richiesta di integrazioni documentali e di chiarimenti istruttori può essere l'occasione di pressioni, al fine di ottenere vantaggi indebiti. Le misure possibili attengono al controllo a campione di tali richieste, monitorando eventuali eccessive frequenze di tali comportamenti, al fine di accertare anomalie.

Sia in caso di permesso di costruire (cui si applica il meccanismo del silenzio assenso) che di SCIA (per la quale è stabilito un termine perentorio per lo svolgimento dei controlli), la mancata

conclusione dell'attività istruttoria entro i tempi massimi stabiliti dalla legge (e la conseguente non assunzione di provvedimenti sfavorevoli agli interessati) deve essere considerata un evento rischioso.

Misure di contrasto : La sua prevenzione generale si incentra su misure organizzative atte a garantire un adeguato numero di risorse umane impegnate in questa attività o, nel caso di insuperabile carenza di personale,

nella fissazione di una quota ragionevole di controlli da effettuare e nella definizione di criteri oggettivi per la individuazione del campione. Rispetto ai casi di non conclusione formale dell'istruttoria, pur in presenza di dette misure organizzative, è immaginabile lo svolgimento di un monitoraggio delle cause del ritardo e una verifica di quelle pratiche che, in astratto, non presentano oggettiva complessità.

Calcolo del contributo di costruzione

L'amministrazione deve porre attenzione al calcolo del contributo di costruzione da corrispondere, alla corretta applicazione delle modalità di rateizzazione dello stesso e all'applicazione delle eventuali sanzioni per il ritardo.

Fattori di rischio : Gli eventi rischiosi ad esso riferibili sono: l'errato calcolo del contributo, il 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 contrasto : Anche in questo caso il primo fattore di riduzione del rischio è la chiarezza dei meccanismi di calcolo del contributo, della rateizzazione e della sanzione e l'adozione di procedure telematiche che favoriscano una gestione automatizzata del processo. In subordine, una efficace prevenzione del rischio può essere attuata assegnando tali mansioni a personale diverso da coloro che hanno curato l'istruttoria tecnica della pratica edilizia. Inoltre può essere utile un sistema di verifica di report che segnalino gli evidenti scostamenti delle somme quantificate, a parità delle dimensioni complessive dell'opera, o anomalie dello scadenziario.

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.

Quest'attività è connotata da un'ampia discrezionalità tecnica e, come tale, è suscettibile di condizionamenti e pressioni esterne, anche in relazione ai rilevanti valori patrimoniali in gioco e alla natura reale della sanzione ripristinatoria.

Fattori di rischio : Gli eventi rischiosi consistono, innanzitutto, nella omissione o nel parziale esercizio dell'attività di verifica dell'attività edilizia in corso nel territorio. Altro evento rischioso può essere individuato nell'applicazione della sanzione pecuniaria, in luogo dell'ordine di ripristino, che richiede una attività particolarmente complessa, dal punto di vista tecnico, di accertamento dell'impossibilità di procedere alla demolizione dell'intervento abusivo senza pregiudizio per le opere eseguite legittimamente in conformità al titolo edilizio.

Una particolare attenzione si deve avere per i processi di vigilanza e controllo delle 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 contrasto : Quali misure generali di prevenzione, l'amministrazione comunale può predisporre accurati sistemi di valutazione della performance individuale e organizzativa delle strutture preposte alla vigilanza, prevedendo obiettivi ed indicatori di attività che consentano di

monitorare l'esercizio di tali compiti, anche in ordine agli esiti delle segnalazioni ricevute. Inoltre è opportuno 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).

Al fine di prevenire i rischi di mancata ingiunzione a demolire l'opera abusiva o di omessa acquisizione gratuita al patrimonio comunale di quanto costruito, a seguito del mancato adempimento dell'ordine di demolire possono essere introdotte le seguenti misure:

- l'istituzione di un registro degli abusi accertati, che consenta la tracciabilità di tutte le fasi del procedimento, compreso l'eventuale processo di sanatoria;

- la pubblicazione sul sito del comune di tutti gli interventi oggetto di ordine di demolizione o ripristino e dello stato di attuazione degli stessi, nel rispetto della normativa sulla tutela della riservatezza;
- il monitoraggio dei tempi del procedimento sanzionatorio, comprensivo delle attività esecutive dei provvedimenti finali.

Area di rischio : Governo del territorio

Scheda n. 14

Processo/attività : Convenzioni urbanistiche

Livello di rischio : Medio

Convenzione urbanistica

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).

Per quanto riguarda la completezza e l'adeguatezza dei contenuti della convenzione, può essere opportuno richiedere l'utilizzo di schemi di convenzione – tipo che assicurino una completa e organica regolazione degli aspetti sopra richiamati, eventualmente modificati e integrati alla luce della particolare disciplina prevista dalla pianificazione urbanistica comunale. A titolo meramente esemplificativo, si richiama il modello elaborato dall'Istituto per l'innovazione e trasparenza degli appalti e compatibilità ambientale (ITACA) del 7 novembre 2013.

Calcolo degli oneri

L'incidenza degli oneri di urbanizzazione primaria e secondaria è stabilita con deliberazione del consiglio comunale. Il Testo Unico sull'edilizia dispone articolati e dettagliati criteri per il calcolo del contributo dovuto per il permesso di costruire, in modo tale che esso sia «commisurato all'incidenza degli oneri di urbanizzazione nonché al costo di costruzione» (art. 16, co. 1, d.p.r. 380/2001). Il calcolo è effettuato in base a tabelle parametriche definite dalla regione di appartenenza, per classi di comuni in relazione a criteri omogenei.

Fattori di rischio : Un primo, possibile, evento rischioso è connesso alla non corretta, non adeguata o non aggiornata commisurazione degli “oneri” dovuti, in difetto o in eccesso, rispetto

all'intervento edilizio da realizzare, al fine di favorire eventuali soggetti interessati. Ciò può avvenire a causa di una 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 contrasto :

- 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;
- pubblicazione delle tabelle a cura del comune e assegnazione della mansione del calcolo degli oneri dovuti a personale diverso da quello che cura l'istruttoria tecnica del piano attuativo e della convenzione.

Individuazione delle opere di urbanizzazione

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.).

Fattori di rischio : Possibili eventi rischiosi possono essere: 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 contrasto :

- 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. 1, co. 2, lett. e) del d.lgs.50/2016;
- 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.

Monetizzazione delle aree a standard

In conformità alla legislazione regionale vigente, 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.

Fattori di 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.

Misure di contrasto :

- adozione di criteri generali per la individuazione dei casi specifici in cui procedere alle monetizzazioni e 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.

Area di rischio : Governo del territorio

Processo/attività : Beni confiscati dalle mafie

Livello di rischio : Medio

Fattori di rischio : Inosservanza disposizioni dettate dall'Agenzia Nazionale per l'Amministrazione e Destinazione dei Beni Sequestrati e Confiscati alla criminalità organizzata

Misure di contrasto : la gestione dei beni confiscati deve essere attuata nell'osservanza delle linee guida dettate dall'Agenzia Nazionale per l'Amministrazione e Destinazione dei Beni Sequestrati e Confiscati alla criminalità organizzata.