

ALLEGATO C ALLA DELIBERAZIONE DI GC 50 DEL 10 APRILE 2018

ALLEGATO C

FASI E STADI POSSIBILI DEL PROCEDIMENTO - VALUTAZIONI SUI RISCHI CORRUTTIVI E DI ABUSI VARI
--

	FASI E STADI DEL PROCEDIMENTO	CONSIDERAZIONI	VALUTAZIONI SUI RISCHI E PONDERAZIONE
1	<p>Protocollazione in entrata e, per le istanze di provvedimenti, rilascio "ricevuta" con eventuale contenuto di avvio ex art. 18 bis L. 241/1990.</p> <p>STADIO OBBLIGATORIO</p>	<p>Fase dell'iniziativa. La protocollazione in entrata introduce nell'Ente l'atto di impulso di parte (domande, proposte e simili), destinato a dare l'avvio ad un <i>procedimento su impulso di parte</i>. E' dalla data di tale protocollazione che inizia a decorrere il termine del procedimento. Nei <i>procedimenti d'ufficio</i> il termine del procedimento inizia invece a decorrere dall'adozione dalla comunicazione di avvio o dell'atto equipollente.</p>	<p>In questa fase l'indice di rischio più elevato lo si riscontra nei confronti dei procedimenti su impulso di parte e precisamente rispetto (e attorno) alle istanze di provvedimenti discrezionali favorevoli a rilevanza economica diretta per il destinatario (ad esempio, affidamento di appalto in base al criterio del rapporto qualità prezzo, oppure concessione di contributo basata su criteri prevalentemente discrezionali). Subito dopo, in ordine di intensità del rischio, si trovano le istanze (e le situazioni "<i>a contorno</i>") finalizzate al rilascio di provvedimenti discrezionali favorevoli a rilevanza economica indiretta per il destinatario (detti anche provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari privi di effetto economico diretto ed immediato per il destinatario, come le concessioni e le autorizzazioni). Il rischio tende a scendere notevolmente per i procedimenti (e provvedimenti) vincolati, in particolare se avviati d'ufficio (ad esempio,</p>
	<p><i>Avvio d'ufficio</i> (anche sulla base di deliberazione d'indirizzo o autorizzativa).</p>		

			<p>esclusione di offerta dalla gara per presentazione fuori termine).</p> <p>Un ulteriore elemento che incide sulla variazione dell'indice di rischio è la complessità o meno del procedimento. In sintesi si può dire che per i procedimenti complessi (caratterizzati da uno o più subprocedimenti ovvero dall'acquisizione di uno o più provvedimenti in senso tecnico presupposti) il rischio tende ad essere più elevato rispetto ai procedimenti semplici.</p>
2	<p>Assegnazione atti in entrata agli uffici competenti (Rup) e invio, da parte di questi, di comunicazione di avvio del procedimento (in caso di non avvenuto rilascio di "ricevuta con contenuto di avvio" ex art. 18 bis L. n. 241/1990).</p> <p>STADIO OBBLIGATORIO</p>	<p>L'assegnazione deve essere tempestiva, in particolare rispetto alle istanze e agli altri atti di impulso di parte privata, tenuto conto dell'inizio di decorrenza del termine del procedimento dal momento della registrazione a protocollo.</p>	<p>In questa fase i rischi (connessi ad accordi o condizionamenti), in genere non elevati, sono prevalentemente tre: (1) intenzionale ritardo nell'assegnazione; (2) assegnazione voluta o consapevole all'ufficio non competente; (3) assegnazione con direttive scritte, o più probabilmente verbali, al Rup, illegittimamente favorevoli al privato ininteressato.</p>
3	<p>Esame Rup e acquisizione <i>atti ricognitivi</i> e altri atti e dati.</p> <p>STADIO OBBLIGATORIO</p>	<p>Inizio fase istruttoria di competenza del Rup, caratterizzata da attività (sia vincolata che discrezionale) acquisitiva di elementi conoscitivi e probatori, necessari: alla corretta rappresentazione della realtà dei fatti sottoposti, alla precisa individuazione degli interessi coinvolti, alla piena conoscenza della normativa applicabile.</p>	<p>In questa fase i rischi (tanto maggiori quanto più sono discrezionali e complesse le procedure) si traducono in mancate richieste di documenti rilevanti, mancato esame di questi ove pervenuti, incompleta rappresentazione della realtà dei fatti e degli interessi coinvolti, omesso studio normativo ovvero interpretazioni volutamente distorte delle norme.</p>
	<p>Esame, riscontri e rilascio all'esterno di atto ricognitivo</p>	<p>Certificati e attestati</p>	

4	Il Rup acquisisce <i>atti valutativi</i>	Pareri, stime, relazioni valutative	In questa fase i rischi maggiori (peraltro poco probabili), paiono di due tipologie: (1) quelli annidati all'interno del rapporto con l'ufficio valutante e attinenti all'attività consultiva (ad esempio, rischio di acquisizione di parere "inquinato" da condizionamenti esterni); (2) quelli relativi a rapporti "positivi" o "negativi" con terzi privati, interferenti sul se, sul cosa, sul come e sul quando richiedere il parere. Nell'ipotesi poi in cui il Rup, acquisito un atto valutativo ed eseguiti i necessari riscontri, concluda subito il procedimento, come da istanza, con il rilascio di un atto certificativo, i rischi classici attengono alla creazione di falsi ideologici finalizzati a favorire un interessato. Ma anche in tal caso i rischi rilevati appaiono bassi.
5	Il Rup firma atto valutativo interno al procedimento.	Pareri, stime, relazioni valutative	In questa fase il rischio più elevato (in termini di probabilità del verificarsi) attiene ai procedimenti finalizzati al rilascio di provvedimenti permissivi (specie in materia edilizia e ambientale). In particolare il rischio in esame è connesso alla elaborazione di giudizi infedeli o errati a seguito di condizionamenti o accordi illeciti, per far proseguire il procedimento nel senso più favorevole ad un determinato interessato. Notevole incidenza sull'aumento del rischio è data dalla gestione unica e individuale della pratica, quindi in assenza di "momenti collegiali qualificati", passaggi in

			commissioni o mancate richieste di pareri a organi o professionisti esperti, ovvero senza alcun confronto, anche informale, con altri funzionari competenti sull'argomento.
6	Il Rup acquisisce <i>provvedimento presupposto</i> (di altro ufficio o ente o conferenza, da subprocedimento, previa eventuale trasmissione di atti da parte del Rup a tale altro ufficio, ente o conferenza) ovvero rilascia <i>provvedimento intermedio</i> (proprio).	Sia i provvedimenti presupposti (conseguenti a subprocedimenti) che quelli intermedi (posti in essere dal Rup stesso o dal suo dirigente) sono in genere di natura permissiva ampliativa (o dinieghi di questi).	Ove venga attivata questa fase (che può essere anche più di una, prima di giungere al provvedimento finale) il procedimento principale si connota come procedimento complesso. Già per questo aspetto il rischio tende a salire. Ma qui il trend di rischio è crescente anche perché (in particolare nel caso dei subprocedimenti) tende ad allargarsi "la platea delle combinazioni" collusive e corruttive e si estende il "campo pubblico esposto". Di particolare rilevanza sono i rischi connessi a condizionamenti sui lavori di conferenze di servizi, finalizzati al rilascio di approvazioni a favore di soggetti privati o attuatori.
7	Il Rup promuove e acquisisce accordi	<i>Accordi presupposti</i> (da subprocedimenti o comunque fra terzi) e <i>accordi propri</i> (ad esempio accordi ex art. 11 L. 241/1990).	In questo stadio del procedimento il rischio è elevato se l'accordo è perfezionato con privati. Il rischio è inferiore nell'ipotesi di accordi fra enti pubblici. E, comunque, un notevole peso all'aumento del fattore di rischio corruttivo è dato dalla finalità dell'accordo: più questa è connessa a provvedimenti permissivi, volti a consentire attività altamente redditizie, più il rischio sale.
8	Il Rup acquisisce dati, informazioni, memorie, studia la normativa, esamina gli atti acquisiti, pondera gli interessi	Attività istruttoria di acquisizione di elementi necessari alla	In questa fase il livello di rischio corruttivo e di abusi è direttamente proporzionale: (a)

	<p>coinvolti, prepara la proposta di provvedimento e firma la proposta di provvedimento.</p> <p>STADIO OBBLIGATORIO</p>	<p>preparazione di una proposta sufficientemente motivata. Elaborazione e esternazione della proposta all'organo decidente.</p>	<p>all'ampiezza di discrezionalità in capo al funzionario proponente; (b) all'importanza del guadagno economico che l'interessato al provvedimento finale si è prefigurato in vista dell'esercizio dell'attività, successiva all'ottenimento del provvedimento. Pertanto, il rischio massimo sarà quello riferito ai procedimenti e provvedimenti discrezionali, favorevoli, in iter complessi a rilevanza economica indiretta per il destinatario.</p>
<p>9</p>	<p>L'organo competente adotta, tramite sottoscrizione, il provvedimento finale.</p> <p>STADIO OBBLIGATORIO SALVI I CASI DI SILENZIO ASSENSO, SCIA E DIA.</p>	<p>Fase costitutiva o decisoria.</p>	<p>In questa fase finale occorre delineare le seguenti casistiche, tenendo presente che (soprattutto dove sono segnalati margini di oscillazione) il rischio tende a salire nei casi in cui la fase valutativa a monte sia stata gestita sempre e solo da un unico organo monocratico (Rup), senza passaggi in commissioni o seggi:</p> <p>1) Provvedimento discrezionale sfavorevole al destinatario:</p> <p>a) in procedimento a rilevanza economica diretta per l'interessato. Rischio medio (R 2/5) in genere riferito a situazioni che possono portare a comportamenti minacciosi di terzi privati; b) in procedimento a rilevanza economica indiretta per l'interessato. Stessa valutazione di cui sopra (R 2/5); c) in procedimento privo di rilevanza economica per l'interessato. Rischio basso (R 1/5).</p>

			<p>2) Provvedimento discrezionale favorevole:</p> <p>a) in procedimento a rilevanza economica diretta per l'interessato (ad esempio, aggiudicazione di appalto o contributo economico). Rischio oscillante fra medio e elevato (R 3-4/5);</p> <p>b) in procedimento a rilevanza economica indiretta per l'interessato (ad esempio concessione di area, o autorizzazione per lo svolgimento di attività commerciale). Rischio variabile da alto a altissimo (R 4-5/5); c) in procedimento privo di rilevanza economica per l'interessato. Rischio basso (R 1/5).</p> <p>3) Provvedimento discrezionale neutro. Rischio corruttivo basso (R 1/5);</p> <p>4) Provvedimento totalmente o prevalentemente vincolato sfavorevole:</p> <p>a) in procedimento a rilevanza economica diretta per l'interessato. Rischio da basso a medio, in particolare riferibile a comportamenti minacciosi (R 1-2/5); b) in procedimento a rilevanza economica indiretta per l'interessato. Stessa valutazione (R 1-2/5); c) in procedimento privo di rilevanza economica per l'interessato. Rischio basso (R 1/5).</p> <p>5) Provvedimento totalmente o prevalentemente vincolato favorevole:</p> <p>a) in procedimento a rilevanza economica diretta per l'interessato. Rischio medio (R 2/5); b) in procedimento a</p>
--	--	--	---

			<p>rilevanza economica indiretta per l'interessato. Rischio medio (R 2/5); c) in procedimento privo di rilevanza economica per l'interessato. Rischio basso (R 1/5).</p> <p>6) Provvedimento totalmente o prevalentemente vincolato neutro. Rischio basso (R 1/5).</p>
10	L'organo competente, a seguito di controlli, vista o approva il provvedimento finale.	<p>Fase integrativa dell'efficacia.</p> <p>In questa fase è da rilevare una differenza di importanza in termini di rischi corruttivi: mentre nell'eventuale stadio di controllo destinato a sfociare in approvazioni o visti (o loro dinieghi) i pericoli di interferenze finalizzate a "ammorbire" o evitare i controlli risultano plausibili e di non modica insidiosità, nello stadio (obbligatorio) delle operazioni di messa a conoscenza dei destinatari gli atti interferenti (di ostacolo) risultano molto improbabili.</p>	<p>Rischio di interferenze e condizionamenti su attività di controllo finalizzate all'adozione di approvazioni e visti su provvedimenti favorevoli: rischio da medio ad alto (R 2-3/5).</p> <p>Rischio di attività interferenti, prevalentemente ostacolanti (ad esempio, pressione, minaccia per non far notificare o pubblicare un atto): basso (R 1/5).</p>
	<p>Il provvedimento finale viene pubblicato e/o notificato e/o comunicato al destinatario e eventualmente ad altri interessati o controinteressati.</p> <p>STADIO OBBLIGATORIO.</p>		

11	Eventuale sottoscrizione di accordo, convenzione o contratto.	<p>Intorno a questa "microfase" (subito prima, contestualmente o subito dopo) si annidano, in particolare, i rischi potenziali dell'acquisizione del compenso corruttivo.</p>	<p>Rischio intorno a sottoscrizione di accordi o convenzioni (prive di veri corrispettivi): da basso a medio (R 1-2/5).</p> <p>Rischio intorno a sottoscrizione di contratti fino a 40.000: da basso a medio (R 1-2/5).</p> <p>Rischio intorno a sottoscrizione di contratti di valore superiore a 40.000 Euro: rischio medio (R 2/5).</p>
----	---	---	--

12	Esecuzione provvedimento o contratto (controlli, amministrativi e tecnici, iniziali e successivi compresi).	<p>In questa fase i rischi caratteristici hanno tutti a che fare con il blocco, il ritardo o l'alleggerimento degli eventuali controlli, da un lato, e con le possibili (illecite) modalità di ampliamento delle attività redditizie dall'altro. In entrambi i casi i rischi risultano importanti e possibili. Sul punto sono da segnalare le diverse ipotesi e casistiche indicate dall'ANAC, nella determinazione n. 12 del 28/12/2015, nella Parte Speciale, a pagina 35.</p>	<p>Rischio relativo a provvedimenti favorevoli con rilevanza economica diretta per il destinatario. Rischio da alto a molto alto (4 – 5/5).</p> <p>Rischio relativo a provvedimenti favorevoli con rilevanza economica indiretta per il destinatario. Rischio da medio ad alto (3 – 4/5).</p>
----	---	--	---