

Atti del Seminario formativo per il personale dipendente sull'Anticorruzione e Trasparenza tenuto presso la sede del Consorzio di Bonifica a Sud di Anagni, il giorno 15/02/2016, tenuto dal Prof. Avv. Giuseppe Marsicano Legale P.A. Esperto Ambientale – CTU Tribunale Benevento – Funzionario/Dirigente P.A. – Assistente Cattedra Diritto Amministrativo Università Statale del Sannio – Pubblicista in materia Amministrativa e Ambientale – Specializzato in Diritto del Lavoro e Relazioni Industriali.

Aggiornamento del Piano Nazionale Anticorruzione

Nella seduta del 28 ottobre scorso (Determina Anac n.12 28.12.2015) , il Consiglio dell'Autorità Nazionale Anticorruzione ha approvato l'Aggiornamento per il 2015 del PNA 2013-2016.

L'Autorità ha voluto imprimere una decisa svolta nella direzione del miglioramento della qualità dei Piani anticorruzione delle amministrazioni pubbliche.

I Piani fin qui adottati si sono rivelati per più aspetti gravemente carenti, soprattutto per la mancata individuazione di adeguate misure di prevenzione della corruzione, che fossero il frutto di una compiuta autoanalisi organizzativa delle amministrazioni, alla ricerca di aree e attività più esposte al rischio di corruzione.

Con il nuovo provvedimento deliberato si e' voluto segnalare alle amministrazioni la necessità di concentrarsi sulla effettiva e concreta individuazione e attuazione di misure proporzionate al rischio, coerenti con la funzionalità e l'efficienza, concrete,

fattibili e verificabili, quanto ad attuazione e ad efficacia, anche nel rispetto del principio di legalità previsto dall'art.97 della Costituzione per le pubbliche amministrazioni.

L'Aggiornamento è caratterizzato da una parte generale, di ricostruzione dei limiti della esperienza pregressa e di indicazioni per una rapida correzione di rotta, e in una parte speciale, dedicata a due approfondimenti in settori particolarmente esposti al rischio corruttivo: i contratti pubblici e la sanità .

Per ciascuno di questi settori si individuano eventi rischiosi e si indicano alcune possibili misure di prevenzione.

Nel documento si opera una ricapitolazione dei soggetti tenuti all'adozione di misure anticorruzione:

attraverso i Piani triennali le amministrazioni e gli enti pubblici; attraverso misure integrative di quelle adottate con il d.lgs. n. 231 del 2001 gli enti di diritto privato in controllo pubblico.

Particolare attenzione è dedicata al ruolo e alla garanzia della posizione dei Responsabili di prevenzione della corruzione, nei loro rapporti con gli organi di indirizzo politico amministrativo e con l'intera struttura dell'amministrazione.

L'efficienza e l'efficacia dei nuovi Piani anticorruzione, che le amministrazioni dovranno adottare entro il 31 gennaio del 2016, continua a dipendere dalla volontà delle stesse amministrazioni, a partire dai loro vertici politici e istituzionali, di combattere sul serio la corruzione al proprio interno, soprattutto sotto l'aspetto preventivo e precauzionale

L'Autorità, a sua volta, userà tutti i poteri e gli strumenti a disposizione, dalla vigilanza sulla qualità delle misure adottate, sulla loro effettiva attuazione, sulla collaborazione fattiva, nonché sulla formazione.

Per tali motivi, nell'ultima parte della determinazione Anac , sono indicati con chiarezza i doveri di attuazione delle amministrazioni, considerati come altrettanti punti di verifica, sui quali l'Autorità svolgerà con carattere prioritario la propria attività di vigilanza.

Aggiornamento del PNA per migliorare la qualità delle misure di prevenzione della corruzione

Le criticità della principale novità introdotta dalla legge 6 novembre 2012, n. 190, cioè la necessaria adozione - differenziata in rapporto alle tipologie di amministrazioni e enti, pubblici e privati - di efficaci misure di prevenzione della corruzione è riconducibile a diverse cause.

Le più importanti sono :

a) Le difficoltà incontrate dalle pubbliche amministrazioni dovute alla sostanziale novità e complessità della normativa. La tecnica dell'introduzione di misure organizzative per la prevenzione della corruzione è stata prevista, per soggetti di natura privatistica, con il decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231. La l. 190/2012, pur ispirandosi al citato decreto, implica un'attività più vasta e impegnativa, di autoanalisi organizzativa e di individuazione di misure preventive relative potenzialmente a tutti i settori di attività. Ciò in rapporto a fenomeni corruttivi che non riguardano il solo compimento di reati, ma toccano l'adozione di comportamenti e atti contrari, più in generale, al principio di imparzialità cui sono tenuti tutte le p.a. e i soggetti che svolgono attività di pubblico interesse.

- b) Le difficoltà organizzative delle amministrazioni cui si applica la nuova politica anticorruzione, dovute in gran parte a scarsità di risorse finanziarie, che hanno impoverito anche la capacità di organizzare le funzioni tecniche e conoscitive necessarie per svolgere adeguatamente il compito che la legge ha previsto.
- c) Un diffuso atteggiamento di mero adempimento nella predisposizione dei PTPC limitato ad evitare le responsabilità che la legge fa ricadere sul RPC (e oggi, dopo l'introduzione della sanzione di cui all'art. 19, co. 5, del d.l. 90/2014, anche sugli organi di indirizzo) in caso di mancata adozione del PTPC.
- d) L'isolamento del RPC nella formazione del PTPC e il sostanziale disinteresse degli organi di indirizzo. Nella migliore delle ipotesi, questi ultimi si sono limitati a ratificare l'operato del RPC, approvando il PTPC, senza approfondimenti, né sull'analisi del fenomeno all'interno della struttura, né sulla qualità delle misure da adottare. Ciò dipende, in larga misura, da una impropria distribuzione delle responsabilità connesse all'adozione del PTPC e alla sua attuazione, concentrate sulla sola figura del RPC, senza significativi coinvolgimenti degli organi di indirizzo che pure approvano il PTPC.

Le cause segnalate sono, quindi, molto rilevanti e la loro rimozione non appare questione di poco conto e risolvibile in tempi brevi. In alcuni casi si tratta di intervenire con adeguate modifiche legislative, alcune delle quali già previste dalla delega contenuta nella l. 124/2015 (art.7, in particolare la lett. d)). Si tratta, però, di cause i cui effetti possono essere, anche progressivamente, ridimensionati.

Da tutto ciò discende la scelta dell’Autorità di richiamare, sin da ora, con l’Aggiornamento al PNA, l’attenzione delle amministrazioni e degli altri soggetti cui si applica la l. 190/2012, da un lato sull’introduzione, a partire dai prossimi PTPC, del maggior numero di misure di prevenzione concrete ed efficaci, traducibili in azioni precise e fattibili, verificabili nella loro effettiva realizzazione; dall’altro, di approfondire alcuni passaggi di metodo indispensabili ad assicurare la qualità dell’analisi che conduce alla individuazione delle misure di trattamento del rischio.

In questa ottica, l’ANAC ha ritenuto opportuno fornire alcune esemplificazioni di eventi corruttivi e relative misure con riferimento all’area di rischio contratti pubblici e al settore della Sanità. A questo fine sono stati elaborati appositi approfondimenti.

Continuità con il PNA

L’aggiornamento si pone in continuità con il PNA in vigore, approvato nel rispetto delle Linee di indirizzo adottate dal Comitato interministeriale di cui alla l. 190/2012, art. 1, co. 4. Anche la scelta di approfondire l’area di rischio “contratti pubblici” e il settore della Sanità consegue alle indicazioni contenute nelle predette Linee di indirizzo (§7).

Nel corso del 2016, dopo l’entrata in vigore della nuova disciplina del processo di approvazione del PNA prevista dalla citata l. 124/2015, sarà necessario adottare un nuovo PNA, con validità per il successivo triennio 2016-2018. Nelle more, i soggetti tenuti all’adozione dei PTPC e comunque delle misure di prevenzione avranno cura di applicare, per la formazione dei propri strumenti di prevenzione per il 2016, il PNA, alla luce dei suggerimenti e delle integrazioni contenute nell’atto determinativo Anac del 28.10.15 n.12 ,

Nozione di corruzione

Si conferma la definizione del fenomeno contenuta nel PNA, non solo più ampia dello specifico reato di corruzione e del complesso dei reati contro la pubblica amministrazione, ma coincidente con la cattiva amministrazione, intesa come assunzione di decisioni (di assetto di interessi a conclusione di procedimenti, di determinazioni di fasi interne a singoli procedimenti, di gestione di risorse pubbliche) devianti dalla cura dell'interesse generale a causa del condizionamento improprio da parte di interessi particolari. Occorre, cioè, avere riguardo ad atti e comportamenti che, anche se non consistenti in specifici reati, contrastano con la necessaria cura dell'interesse pubblico e pregiudicano l'affidamento dei cittadini nell'imparzialità delle amministrazioni e dei soggetti che svolgono attività di pubblico interesse.

Analisi di tutte le aree di attività e mappatura dei processi

Tutte le aree di attività (intese come complessi settoriali di processi/procedimenti svolti dal soggetto che adotta il PTPC) devono essere analizzate ai fini dell'individuazione e valutazione del rischio corruttivo e del relativo trattamento. Il necessario approccio generale deve essere reso compatibile con situazioni di particolare difficoltà, soprattutto a causa di ridotte dimensioni organizzative o di assoluta mancanza di risorse tecniche adeguate allo svolgimento dell'autoanalisi organizzativa. Le amministrazioni che si trovino in queste situazioni potranno, sulla base di congrua motivazione, procedere alla mappatura generalizzata dei propri processi distribuendola al massimo in due annualità (2016 e 2017), a condizione che la parte di analisi condotta produca l'individuazione delle misure di prevenzione che abbiano le caratteristiche sopra indicate.

Carattere organizzativo delle misure di prevenzione della corruzione

Le misure di prevenzione hanno un contenuto organizzativo. Con esse vengono adottati interventi che toccano l'amministrazione nel suo complesso (si pensi alla riorganizzazione dei controlli interni), ovvero singoli settori (la riorganizzazione di un intero settore di uffici, con redistribuzione delle competenze), ovvero singoli processi/procedimenti tesi a ridurre le condizioni operative che favoriscono la corruzione nel senso ampio prima indicato.

Sono misure che riguardano tanto l'imparzialità oggettiva (volte ad assicurare le condizioni organizzative che consentono scelte imparziali) quanto l'imparzialità soggettiva del funzionario (per ridurre i casi di ascolto privilegiato di interessi particolari in conflitto con l'interesse generale).

Se non si cura l'imparzialità fin dall'organizzazione, l'attività amministrativa o comunque lo svolgimento di attività di pubblico interesse, pur legittimi dal punto di vista formale, possono essere il frutto di una pressione corruttiva.

Il lavoro di autoanalisi organizzativa per l'individuazione di misure di prevenzione della corruzione deve essere concepito non come adempimento a se stante ma come una politica di riorganizzazione da conciliare, in una logica di stretta integrazione, con ogni altra politica di miglioramento organizzativo. A questo fine il PTPC non è il complesso di misure che il PNA impone, ma il complesso delle misure che autonomamente ogni amministrazione o ente adotta, in rapporto non solo alle condizioni oggettive della propria organizzazione, ma anche dei progetti o programmi elaborati per il raggiungimento di altre finalità (maggiore efficienza complessiva, risparmio di risorse pubbliche, riqualificazione del personale, incremento delle capacità tecniche e conoscitive).

Particolare attenzione deve essere posta alla coerenza tra PTPC e Piano della *performance* o documento analogo, sotto due profili:

- a) le politiche sulla *performance* contribuiscono alla costruzione di un clima organizzativo che favorisce la prevenzione della corruzione;
- b) le misure di prevenzione della corruzione devono essere tradotte, sempre, in obiettivi organizzativi ed individuali assegnati agli uffici e ai loro dirigenti. Ciò agevola l'individuazione di misure ben definite in termini di obiettivi, le rende più efficaci e verificabili e conferma la piena coerenza tra misure anticorruzione e perseguimento della funzionalità amministrativa.

La trasparenza è uno degli assi portanti della politica anticorruzione impostata dalla l. 190/2012. Essa è fondata su obblighi di pubblicazione previsti per legge ma anche su ulteriori misure di trasparenza che ogni ente, in ragione delle proprie caratteristiche strutturali e funzionali, dovrebbe individuare in coerenza con le finalità della l. 190/2012.

A questo fine si raccomanda di inserire il Programma per la trasparenza all'interno del PTPC, come specifica sezione, circostanza attualmente prevista solo come possibilità dalla legge (art. 10 co. 2 del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33).

Ruolo degli organi di indirizzo e dei vertici amministrativi

Una ragione della scarsa qualità dei PTPC e della insufficiente individuazione delle misure di prevenzione è, senza dubbio, il ridotto coinvolgimento dei componenti degli organi di indirizzo della "politica" in senso ampio. Diviene, quindi, un obiettivo importante del presente Aggiornamento suggerire soluzioni che portino alla piena consapevolezza e condivisione degli obiettivi della lotta alla corruzione e delle misure organizzative necessarie.

Alla luce delle disciplina vigente, gli organi di indirizzo nelle amministrazioni e negli enti dispongono di competenze rilevanti nel processo di individuazione delle misure di prevenzione della corruzione ovvero la nomina del RPC e l'adozione del PTPC. La responsabilità sulla qualità delle misure del PTPC è però molto attenuata. I componenti degli organi di indirizzo possono essere chiamati a rispondere solo in caso di mancata adozione del PTPC, a cui è equiparata, nel regolamento ANAC sull'art. 19 co. 5 lett. b) del d.l. 90/2014, l'assenza di elementi minimi.

Manca, invece, una più accurata disciplina del processo di formazione del PTPC che imponga una consapevole partecipazione degli organi di indirizzo. Nell'attesa, anche in questo caso, del decreto delegato previsto dalla l. 124/2015 (art.7), è raccomandato alle amministrazioni e agli enti di prevedere, con apposite procedure, la più larga condivisione delle misure, sia nella fase dell'individuazione, sia in quella dell'attuazione. In fase di adozione, ad esempio, può essere utile prevedere un doppio passaggio: l'approvazione di un primo schema di PTPC e, successivamente, del PTPC definitivo.

Per gli enti territoriali, caratterizzati dalla presenza di due organi di indirizzo politico, uno generale (il Consiglio) e uno esecutivo (la Giunta), è utile l'approvazione da parte dell'assemblea di un documento di carattere generale sul contenuto del PTPC, mentre l'organo esecutivo resta competente all'adozione finale. In questo modo l'organo esecutivo (e il suo vertice, il Sindaco/Presidente) avrebbe più occasioni di esaminare e condividere il contenuto del PTPC.

Nelle amministrazioni dotate di un solo organo di indirizzo e negli enti privati in controllo pubblico sarà sufficiente il doppio passaggio prima indicato. In ogni caso è necessario che il RPC partecipi alla riunione dell'organo di indirizzo, sia in sede di prima valutazione che in sede di approvazione del PTPC o delle misure di prevenzione, al fine di illustrarne adeguatamente i contenuti e le implicazioni attuative.

Particolare attenzione, poi, deve essere posta ad assicurare un pieno coinvolgimento e la partecipazione dei titolari degli uffici di diretta collaborazione e dei titolari di incarichi amministrativi di vertice, qualora a questi ultimi, in particolare, non sia stato affidato il ruolo di RPC. Queste figure, che svolgono sia fondamentali compiti di supporto conoscitivo e di predisposizione degli schemi di atti per gli organi di indirizzo, sia compiti di coordinamento e di interpretazione degli atti di indirizzo emanati nei confronti degli organi amministrativi, rivestono un ruolo chiave per il successo delle politiche di prevenzione della corruzione. Il PTPC deve essere elaborato con la piena collaborazione e l'attiva partecipazione di tali figure, da garantire in termini di contributo conoscitivo al PTPC e di diretta responsabilità per gli atti compiuti a supporto dell'opera degli organi di indirizzo.

Ruolo determinante del RPC

Il RPC rappresenta, senza dubbio, uno dei soggetti fondamentali nell'ambito della normativa sulla prevenzione della corruzione e della trasparenza.

La l. 190/2012 prevede che in ciascuna amministrazione sia nominato un RPC (art. 1, co. 7). Nella circolare 1/2013 del Dipartimento della funzione pubblica sono stati forniti indirizzi circa i requisiti soggettivi del responsabile, le modalità ed i criteri di nomina, i compiti e le responsabilità.

Si riportano di seguito ulteriori chiarimenti, sulla base di alcuni interventi interpretativi dell'ANAC. Si rammenta che la nomina dei RPC deve essere comunicata all'ANAC. Le istruzioni al riguardo sono contenute nel sito istituzionale alla pagina dei RPC2.

a) Criteri di scelta

Sulla base dei diversi orientamenti espressi dall'ANAC, si possono riassumere i principali criteri di scelta.

Nelle pubbliche amministrazioni

Il RPC deve essere scelto, di norma, tra i dirigenti amministrativi di ruolo di prima fascia in servizio. Questo criterio è volto ad assicurare che il RPC sia un dirigente stabile dell'amministrazione, con una adeguata conoscenza della sua organizzazione e del suo funzionamento, dotato della necessaria imparzialità ed autonomia valutativa e scelto, di norma, tra i dirigenti non assegnati ad uffici che svolgano attività di gestione e di amministrazione attiva.

La nomina di un dirigente esterno o di un dipendente con qualifica non dirigenziale deve essere considerata come una assoluta eccezione, da motivare adeguatamente in base alla dimostrata assenza di soggetti aventi i requisiti previsti dalla legge.

Considerata la posizione di indipendenza che deve essere assicurata al RPC non appare coerente con i requisiti di legge la nomina di un dirigente che provenga direttamente da uffici di diretta collaborazione con l'organo di indirizzo laddove esista un vincolo fiduciario.

Nelle società e negli enti di diritto privato in controllo pubblico, nel richiamare la determinazione ANAC n. 8/2015 si sottolinea che l'Autorità ha dato indicazioni nel senso che le funzioni di RPC siano affidate ad uno dei dirigenti interni della società o dell'ente di diritto privato in controllo pubblico.

Nelle sole ipotesi in cui la società sia priva di dirigenti, o questi siano in numero molto limitato, il RPC potrà essere individuato in un profilo non dirigenziale che garantisca comunque le idonee competenze. In ultima istanza, e solo in casi eccezionali, il RPC potrà coincidere con un amministratore, purché privo di deleghe gestionali.

L'organo che nomina il RPC è l'organo di indirizzo della società ovvero il Consiglio di amministrazione o altro organo con funzioni equivalenti.

b) Posizione di indipendenza dall'organo di indirizzo

Lo svolgimento delle funzioni di RPC in condizioni di indipendenza e di garanzia è stato solo in parte oggetto di disciplina della l. 190/2012 con disposizioni che mirano ad impedire una revoca anticipata dall'incarico e, inizialmente, solo con riferimento al caso di coincidenza del RPC con il segretario comunale (art. 1, co. 82, della l. 190/2012). A completare la disciplina è intervenuto l'art. 15, co. 3, del decreto legislativo 8 aprile 2013, n. 39, che ha esteso l'intervento dell'ANAC in caso di revoca, applicabile in via generale.

Sono assenti, invece, norme che prevedono sia specifiche garanzie in sede di nomina (eventualmente nella forma di un parere dell'ANAC sulle nomine), sia misure da adottare da parte delle stesse amministrazioni o enti dirette ad assicurare che il RPC svolga il suo delicato compito in modo imparziale, al riparo da possibili ritorsioni.

Nell'attesa di una chiarificazione in sede di attuazione della l. 124/2015, si invitano tutte le pubbliche amministrazioni, le società e gli enti di diritto privato in controllo pubblico a regolare adeguatamente la materia, con atti organizzativi generali (ad esempio, negli enti locali, il regolamento degli uffici e dei servizi) e comunque nell'atto con il quale l'organo di indirizzo individua il dirigente e lo nomina RPC. È intenzione dell'Autorità verificare che gli atti di nomina siano coerenti con tale finalità.

c) Poteri di interlocuzione e di controllo

Nella l. 190/2012 sono stati succintamente definiti i poteri del RPC nella sua interlocuzione con gli altri soggetti interni alle amministrazioni o enti nonché nella sua attività di vigilanza sull'attuazione delle misure di prevenzione della corruzione.

All'art. 1 co. 9, lett. c) è disposto che il PTPC preveda «*obblighi di informazione nei confronti del RPC chiamato a vigilare sul*

funzionamento e sull'osservanza del Piano». Tali obblighi informativi ricadono su tutti i soggetti coinvolti, già nella fase di formazione del Piano e, poi, nelle fasi di verifica del suo funzionamento e dell'attuazione delle misure adottate. L'atto di nomina del RPC dovrebbe essere accompagnato da un comunicato con cui tutti i dirigenti e il personale sono invitati a dare allo stesso la necessaria collaborazione. Utile si rivela anche l'introduzione nel Codice di comportamento dello specifico dovere di collaborare attivamente con il RPC, dovere la cui violazione deve essere ritenuta particolarmente grave in sede di responsabilità disciplinare. È imprescindibile, infatti, un forte coinvolgimento dell'intera struttura in tutte le fasi di predisposizione e di attuazione delle misure anticorruzione. Per la fase di elaborazione del PTPC e dei relativi aggiornamenti, lo stesso PTPC può contenere regole procedurali fondate sulla responsabilizzazione degli uffici alla partecipazione attiva, sotto il coordinamento del RPC. Ove necessario, il PTPC può rinviare la definizione di tali regole a specifici atti organizzativi interni.

d) Supporto conoscitivo e operativo al RPC

L'interlocuzione con gli uffici e la disponibilità di elementi conoscitivi idonei non sono condizioni sufficienti per garantire una migliore qualità dei PTPC. Occorre che il RPC sia dotato di una struttura organizzativa di supporto adeguata, per qualità del personale e per mezzi tecnici, al compito da svolgere.

Ferma restando l'autonomia organizzativa di ogni amministrazione o ente, la struttura a supporto del RPC potrebbe non essere esclusivamente dedicata a tale scopo ma, in una logica di integrazione delle attività, essere anche a disposizione di chi si occupa delle misure di miglioramento della funzionalità dell'amministrazione (si pensi, ad esempio, all'OIV, ai controlli interni, alle strutture che curano la predisposizione del piano della *performance*). La condizione necessaria, però, è che tale struttura sia posta effettivamente al servizio dell'operato del RPC. In tale direzione nel PTPC è opportuno precisare le indicazioni

organizzative, ivi compresa la regolazione dei rapporti tra RPC e ufficio di supporto.

e) *Responsabilità*

La l. 190/2012, in particolare l'art. 1, co. 12 e 14, non definisce un chiaro regime delle responsabilità. L'ANAC condivide quanto emerso nel confronto con i RPC il 14 luglio 2015 circa l'auspicata estensione della responsabilità, in caso di commissione di reati o di violazione delle misure del PTPC, anche agli organi di indirizzo.

Nell'attesa della riforma prevista nella l. 124/2015, si deve operare nel quadro normativo attuale che prevede, in capo al RPC, responsabilità di tipo dirigenziale, disciplinare, per danno erariale e all'immagine della pubblica amministrazione. Questi può andare esente dalla responsabilità in caso di commissione di reati se dimostra di avere proposto un PTPC con misure adeguate e di aver vigilato sul funzionamento e sull'osservanza dello stesso.

f) *Eventuali "referenti"*

Come previsto nel PNA, eventuali "referenti" del RPC devono essere individuati nel PTPC. I referenti possono rivelarsi utili nelle organizzazioni particolarmente complesse, quali, ad esempio, un Ministero dotato di una rete di uffici periferici. Fermo restando il regime delle responsabilità in capo al RPC, i referenti possono svolgere attività informativa nei confronti del responsabile, affinché questi abbia elementi e riscontri per la formazione e il monitoraggio del PTPC e sull'attuazione delle misure. La stessa soluzione non è opportuna, invece, nelle strutture meno complesse nelle quali il successo del PTPC e delle sue misure è affidato alla diretta interlocuzione tra RPC e responsabili degli uffici.

Nelle Linee guida di cui alla determinazione n. 8/2015 sugli enti di diritto privato, è stata prevista la possibilità di nominare referenti del RPC nelle società di ridotte dimensioni appartenenti ad un gruppo societario, laddove sia stata predisposta un'unica programmazione delle misure di prevenzione *ex lege* 190/2012 da parte del RPC della capogruppo.

4.3. Rapporti con i responsabili degli uffici

Dalla valutazione dei PTPC risulta che la carente mappatura dei processi svolti nelle amministrazioni comprese nel campione è dipesa anche dalla resistenza dei responsabili degli uffici a partecipare, per le parti di rispettiva competenza, alla rilevazione e alle successive fasi di identificazione e valutazione dei rischi. Queste resistenze vanno rimosse in termini culturali con adeguati e mirati processi formativi, ma anche con soluzioni organizzative e procedurali che consentano una maggiore partecipazione dei responsabili degli uffici a tutte le fasi di predisposizione e di attuazione del PTPC promuovendo così la piena condivisione degli obiettivi e la più ampia responsabilizzazione di tutti i dipendenti.

La collaborazione è, infatti, fondamentale per consentire al RPC e all'organo di indirizzo che adotta il PTPC di definire misure concrete e sostenibili da un punto di vista organizzativo entro tempi chiaramente definiti. La principale correzione da apportare ai PTPC è quella di individuare e programmare le misure in termini di precisi obiettivi da raggiungere da parte di ciascuno degli uffici coinvolti anche ai fini della responsabilità dirigenziale. L'ANAC ha intenzione di verificare che i prossimi PTPC siano coerenti con tale impostazione.

Nei PTPC deve essere assicurata una maggiore attenzione alla responsabilità disciplinare dei dipendenti, attivabile dai responsabili degli uffici. Si tratta di un tassello fondamentale dell'intera politica di prevenzione. Nel PTPC andranno pertanto introdotti obiettivi consistenti nel più rigoroso rispetto dei doveri del Codice di comportamento e verifiche periodiche sull'uso dei poteri disciplinari

4.4. Ruolo degli Organismi indipendenti di valutazione (OIV)

A seguito all'entrata in vigore del d.l. 90/2014 e al trasferimento al DFP del parere sulla nomina degli OIV, non risultano modificati i compiti degli OIV già previsti in materia di prevenzione della corruzione e della trasparenza, indicati nel PNA e nell'art. 14, co.

4 lett. g) del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150 sull'attestazione dell'assolvimento degli obblighi di trasparenza. Occorre dare, nei PTPC, adeguato riconoscimento agli OIV, o organismi con funzioni analoghe, considerando che il loro ruolo è di rilievo anche per la verifica della coerenza tra gli obiettivi di *performance* organizzativa e individuale e l'attuazione delle misure di prevenzione della corruzione.

4.5. Coinvolgimento dei dipendenti

Nelle previsioni di legge e nel PNA il coinvolgimento dei dipendenti è assicurato con la partecipazione al processo di gestione del rischio³ e con l'obbligo di osservare le misure contenute nel PTPC (art. 1, co. 14, della l. 190/2012).

3 PNA, All. 1, par. B.1.2.

Il coinvolgimento di tutto il personale in servizio (ivi compresi anche gli eventuali collaboratori a tempo determinato o i collaboratori esterni) è decisivo per la qualità del PTPC e delle relative misure, così come un'ampia condivisione dell'obiettivo di fondo della lotta alla corruzione e dei valori che sono alla base del Codice di comportamento dell'amministrazione.

Il coinvolgimento va assicurato: a) in termini di partecipazione attiva al processo di autoanalisi organizzativa e di mappatura dei processi; b) di partecipazione attiva in sede di definizione delle misure di prevenzione; c) in sede di attuazione delle misure.

5. Ruolo strategico della formazione

La centralità della formazione è affermata già nella l. 190/2012 (art. 1, co. 5, lett. b); co. 9, lett. b); co. 11). La formazione fin qui svolta ha risentito sia delle scarse risorse a disposizione delle amministrazioni, sia di un approccio generalista al tema della corruzione che non ha giovato al perseguimento dell'obiettivo di una migliore qualità delle misure di prevenzione.

Occorre una formazione più mirata, in primo luogo, relativamente alla individuazione delle categorie di destinatari, che peraltro, non può prescindere da una responsabilizzazione delle amministrazioni

e degli enti sulla scelta dei soggetti da formare e su cui investire prioritariamente; in secondo luogo, in relazione ai contenuti.

Sotto il primo profilo la formazione deve riguardare, con approcci differenziati, tutti i soggetti che partecipano, a vario titolo, alla formazione e attuazione delle misure: RPC, referenti, organi di indirizzo, titolari di uffici di diretta collaborazione e di incarichi amministrativi di vertice, responsabili degli uffici, dipendenti. La formazione, poi, dovrà essere differenziata in rapporto alla diversa natura dei soggetti (pubbliche amministrazioni, enti pubblici, enti di diritto privato in controllo pubblico e meramente partecipati) tenuti all'adozione di misure di prevenzione e di trasparenza e ai diversi contenuti delle funzioni attribuite (enti territoriali generali, enti di settore, enti di regolazione e enti di erogazione di servizi).

Sotto il secondo profilo, la formazione deve riguardare, anche in modo specialistico, tutte le diverse fasi: l'analisi di contesto, esterno e interno; la mappatura dei processi; l'individuazione e la valutazione del rischio; l'identificazione delle misure; i profili relativi alle diverse tipologie di misure (ad es. come si illustrerà di seguito, controlli, semplificazioni procedurali, riorganizzazioni degli uffici, trasparenza).

Gestione del rischio corruzione – Efficienza ed efficacia

Dall'analisi dei PTPC è emerso un generalizzato livello di inadeguatezza del processo di gestione del rischio.

Per supportare le amministrazioni e gli altri soggetti tenuti all'adozione dei PTPC o delle misure anticorruzione a superare le carenze riscontrate, di seguito si intende precisare alcuni principi generali nonché fornire indicazioni metodologiche - rispetto a quanto già indicato nel PNA in una logica di continuità e di razionalizzazione coerente con suoi contenuti - sulle fasi di analisi e valutazione dei rischi.

Il rispetto dei principi generali sulla gestione del rischio è funzionale al rafforzamento dell'efficacia dei PTPC e delle misure di prevenzione. Pur in assenza, nel testo della l. 190/2012 di uno specifico e chiaro riferimento alla gestione del rischio, la logica

sottesa all'assetto normativo citato, in coerenza con i principali orientamenti internazionali, è improntata alla gestione del rischio. Infatti, secondo quanto previsto dalla l. 190/2012, art. 1 co. 5 il PTPC *«fornisce una valutazione del diverso livello di esposizione degli uffici al rischio di corruzione e indica gli interventi organizzativi volti a prevenire il medesimo rischio»*. Pertanto, il PTPC non è *«un documento di studio o di indagine ma uno strumento per l'individuazione di misure concrete da realizzare con certezza e da vigilare quanto ad effettiva applicazione e quanto ad efficacia preventiva della corruzione»*

Quanto alle indicazioni metodologiche, esse, in sintesi, riguardano:

- a) l'analisi del contesto esterno ed interno, da rendere effettiva e da migliorare;
- b) la mappatura dei processi, che si raccomanda sia effettuata su tutta l'attività svolta dall'amministrazione o ente non solamente con riferimento alle cd. "aree obbligatorie" ma anche a tutte le altre aree di rischio;
- c) la valutazione del rischio, in cui è necessario tenere conto delle cause degli eventi rischiosi;
- d) il trattamento del rischio, che deve consistere in misure concrete, sostenibili e verificabili.

Detti principi e indicazioni si rivolgono non solo ai RPC ma anche ai dirigenti e a tutti i soggetti chiamati, a vario titolo, a partecipare attivamente alla predisposizione dei PTPC. È importante che si comprendano i principi e la metodologia del processo di gestione del rischio, avendo cura che l'implementazione degli strumenti tenga conto delle caratteristiche specifiche dell'amministrazione.

Principi

Ai fini di una migliore impostazione e realizzazione del processo di gestione del rischio, si raccomanda alle amministrazioni e a tutti i soggetti a cui si applica la normativa di prevenzione predisposta e normata.

A queste fasi, vanno aggiunte, in linea con le indicazioni della norma internazionale UNI ISO 31000:2010, le fasi trasversali della comunicazione e consultazione nonché del monitoraggio e riesame.

Analisi del contesto

La prima e indispensabile fase del processo di gestione del rischio è quella relativa all'analisi del contesto, attraverso la quale ottenere le informazioni necessarie a comprendere come il rischio corruttivo possa verificarsi all'interno dell'amministrazione o dell'ente per via delle specificità dell'ambiente in cui essa opera in termini di strutture territoriali e di dinamiche sociali, economiche e culturali, o per via delle caratteristiche organizzative interne. Il PNA contiene un generico riferimento al contesto esterno ed interno ai fini dell'analisi del rischio corruttivo.

In sede di analisi e monitoraggio e' risultato che gran parte dei PTPC esaminati, l'analisi di contesto è assente o carente: ciò costituisce un elemento critico ai fini della definizione di misure adeguate a contrastare i rischi corruttivi. Attraverso questo tipo di analisi, fortemente raccomandata nel presente Aggiornamento, si intende favorire la predisposizione di PTPC contestualizzati e, quindi, potenzialmente più efficaci a livello di ogni specifica amministrazione o ente.

a) Analisi del contesto esterno

L'analisi del contesto esterno ha come obiettivo quello di evidenziare come le caratteristiche dell'ambiente nel quale l'amministrazione o l'ente opera, con riferimento, ad esempio, a variabili culturali, criminologiche, sociali ed economiche del territorio possano favorire il verificarsi di fenomeni corruttivi al proprio interno. A tal fine, sono da considerare sia i fattori legati al territorio di riferimento dell'amministrazione o ente, sia le

relazioni e le possibili influenze esistenti con i portatori e i rappresentanti di interessi esterni.

Comprendere le dinamiche territoriali di riferimento e le principali influenze e pressioni a cui una struttura è sottoposta consente di indirizzare con maggiore efficacia e precisione la strategia di gestione del rischio. Si consideri, ad esempio, un'amministrazione collocata in un territorio caratterizzato dalla presenza di criminalità organizzata e da infiltrazioni di stampo mafioso. Il dato è molto rilevante ai fini della gestione del rischio di corruzione, perché gli studi sulla criminalità organizzata hanno da tempo evidenziato come la corruzione sia proprio uno dei tradizionali strumenti di azione delle organizzazioni criminali.

Negli enti locali, ai fini dell'analisi di contesto, i RPC potranno avvalersi degli elementi e dei dati contenuti nelle relazioni periodiche sullo stato dell'ordine e della sicurezza pubblica, presentate al Parlamento dal Ministero dell'Interno e pubblicate sul sito della Camera dei Deputati (Ordine e sicurezza pubblica D.I.A.6 e 7). Ai sensi di quanto previsto dall'art. 1 co. 6 della l. 190/2012, la Prefettura territorialmente competente potrà fornire, su richiesta dei medesimi RPC, un supporto tecnico anche nell'ambito della consueta collaborazione con gli Enti locali.

È importante non limitarsi a inserire le informazioni e i dati relativi al contesto esterno in modo "acritico", ma è utile selezionare, sulla base delle fonti disponibili, quelle informazioni più rilevanti ai fini della identificazione e analisi dei rischi e conseguentemente alla individuazione e programmazione di misure di prevenzione specifiche.

Nel PTPC occorre dare evidenza sintetica e comprensibile alle analisi di contesto operate, esplicitandone per quanto possibile modalità e contenuti, anche tramite l'utilizzo di tabelle riepilogative dei principali dati analizzati e dei fattori considerati e la connessione con le misure di prevenzione adottate.

b) Analisi del contesto interno

Per l'analisi del contesto interno si ha riguardo agli aspetti legati all'organizzazione e alla gestione operativa che influenzano la sensibilità della struttura al rischio corruzione. In particolare essa è utile a evidenziare, da un lato, il sistema delle responsabilità e, dall'altro, il livello di complessità dell'amministrazione o ente. Si consiglia di considerare i seguenti dati: organi di indirizzo, struttura organizzativa, ruoli e responsabilità; politiche, obiettivi, e strategie; risorse, conoscenze, sistemi e tecnologie; qualità e quantità del personale; cultura organizzativa, con particolare riferimento alla cultura dell'etica; sistemi e flussi informativi, processi decisionali (sia formali sia informali); relazioni interne ed esterne.

Si precisa, tuttavia, che alcune amministrazioni hanno opportunamente esteso l'ambito normativamente previsto delle cd. "Aree obbligatorie". Ad esempio, l'area "acquisizione e gestione del personale" è stata estesa a tutti i processi attinenti alla gestione del personale quali, tra gli altri, gestione assenze – presenze, premialità, permessi.

Molti dati per l'analisi del contesto sono contenuti anche in altri strumenti di programmazione (v. Piano delle *performance*) o in documenti che l'amministrazione già predispone ad altri fini (v. conto annuale, documento unico di programmazione degli enti locali). È utile mettere a sistema tutti i dati già disponibili, eventualmente anche creando banche dati unitarie da cui estrapolare informazioni utili ai fini delle analisi in oggetto, e valorizzare elementi di conoscenza e sinergie interne proprio nella logica della coerente integrazione fra strumenti e della sostenibilità organizzativa.

L'obiettivo ultimo è che tutta l'attività svolta venga analizzata, in particolare attraverso la mappatura dei processi, al fine di identificare aree che, in ragione della natura e delle peculiarità dell'attività stessa, risultano potenzialmente esposte a rischi corruttivi.

Il PNA ha focalizzato questo tipo di analisi in primo luogo sulle cd. “aree di rischio obbligatorie”. Tenuto conto dell’indicazione normativa relativa ai procedimenti elencati nell’art. 1 co. 16 della l. 190/2012, il PNA ha ricondotto detti procedimenti alle quattro corrispondenti “aree di rischio obbligatorie”.

I riscontri svolti sui PTPC fino ad oggi analizzati hanno restituito l’immagine di una limitata capacità delle amministrazioni di andare oltre l’analisi delle aree di rischio definite “obbligatorie”. Occorre, invece superare questa tendenza.

A questo fine è utile chiarire che vi sono attività svolte in gran parte delle amministrazioni ed enti, a prescindere dalla tipologia e dal comparto, che, anche sulla base della ricognizione effettuata sui PTPC, sono riconducibili ad aree con alto livello di probabilità di eventi rischiosi.

Ci si riferisce, in particolare, alle aree relative allo svolgimento di attività di:

- gestione delle entrate, delle spese e del patrimonio;
- controlli, verifiche, ispezioni e sanzioni;
- incarichi e nomine;
- affari legali e contenzioso.

In condizioni di particolare difficoltà organizzativa, adeguatamente motivata, la mappatura dei processi può essere realizzata al massimo entro il 2017.

Resta fermo che le amministrazioni e gli enti per il PTPC 2016 sono, comunque, tenuti ad avere, qualora non completino la mappatura dei processi per le ragioni appena esposte, quanto meno una mappatura di tutti i macro processi svolti e delle relative aree di rischio, “generali” o “specifiche”, cui sono riconducibili.

Come anche già evidenziato nel PNA, il concetto di processo è diverso da quello di procedimento amministrativo. Quest’ultimo caratterizza lo svolgimento della gran parte delle attività delle pubbliche amministrazioni, fermo restando che non tutta l’attività di una pubblica amministrazione come pure di enti di diritto

privato cui si applica la normativa di prevenzione della corruzione è riconducibile a procedimenti amministrativi.

Il concetto di processo è più ampio e flessibile di quello di procedimento amministrativo ed è stato individuato nel PNA tra gli elementi fondamentali della gestione del rischio.

In ogni caso i due concetti non sono tra loro incompatibili: la rilevazione dei procedimenti amministrativi è sicuramente un buon punto di partenza per l'identificazione dei processi organizzativi. Considerato il rilievo dei procedimenti nello svolgimento di funzioni amministrative, è necessario che tutte le amministrazioni ed enti, qualora non lo abbiano già fatto, completino già in occasione del PTPC 2016 la mappatura dei procedimenti. Si ricorda che la ricognizione dei procedimenti e l'individuazione dei loro principali profili organizzativi oltre ad essere stata esplicitamente prevista già dalla legge 7 agosto 1990, n. 241, è oggetto di specifici obblighi di trasparenza ai sensi del d.lgs. 33/2013 (art. 35).

La mappatura conduce, come previsto nel PNA, alla definizione di un elenco dei processi (o dei macro-processi). È poi necessario effettuare una loro descrizione e rappresentazione il cui livello di dettaglio tiene conto delle esigenze organizzative, delle caratteristiche e della dimensione della struttura. La finalità è quella di sintetizzare e rendere intellegibili le informazioni raccolte per ciascun processo, permettendo, nei casi più complessi, la descrizione del flusso e delle interrelazioni tra le varie attività.

Come minimo è necessaria l'individuazione delle responsabilità e delle strutture organizzative che intervengono. Altri elementi per la descrizione del processo sono: l'indicazione dell'origine del processo (input); l'indicazione del risultato atteso (output); l'indicazione della sequenza di attività che consente di raggiungere il risultato - le fasi; i tempi, i vincoli, le risorse, le interrelazioni tra i processi.

In ogni caso, per la mappatura, è quanto mai importante il coinvolgimento dei responsabili delle strutture organizzative

principali. Può essere utile prevedere, specie in caso di complessità organizzative, la costituzione di un gruppo di lavoro dedicato e interviste puntuali agli addetti ai processi per conoscerne gli elementi peculiari e i principali flussi.

Valutazione del rischio

La valutazione del rischio è la macro-fase del processo di gestione del rischio in cui lo stesso è identificato, analizzato e confrontato con gli altri rischi al fine di individuare le priorità di intervento e le possibili misure correttive/preventive (trattamento del rischio).

a) Identificazione degli eventi rischiosi: completa e svolta sulla base di molte fonti informative

L'identificazione del rischio, o meglio degli eventi rischiosi, ha l'obiettivo di individuare gli eventi di natura corruttiva che possono verificarsi in relazione ai processi, o alle fasi dei processi, di pertinenza dell'amministrazione. L'individuazione deve includere tutti gli eventi rischiosi che, anche solo ipoteticamente, potrebbero verificarsi e avere conseguenze sull'amministrazione. Questa fase è cruciale, perché un evento rischioso «*non identificato in questa fase non viene considerato nelle analisi successive*», compromettendo l'attuazione di una strategia efficace di prevenzione della corruzione. Per procedere all'identificazione degli eventi rischiosi è opportuno che ogni amministrazione o ente prenda in considerazione il più ampio numero possibile di fonti informative (interne, es. procedimenti disciplinari, segnalazioni, report di uffici di controllo, incontri con i responsabili degli uffici e con il personale, oltre che naturalmente le risultanze dell'analisi della mappatura dei procedimenti e dei processi; esterne, es. casi giudiziari e altri dati di contesto esterno).

b) Analisi del rischio: l'attenzione alle cause degli eventi rischiosi

L'analisi è essenziale al fine di:

- comprendere le cause del verificarsi di eventi corruttivi e, conseguentemente, individuare le migliori modalità per prevenirli (creando i presupposti per l'individuazione delle misure di prevenzione più idonee);
- definire quali siano gli eventi rischiosi più rilevanti e il livello di esposizione al rischio dei processi.

Dall'analisi dei PTPC è emerso che gran parte delle amministrazioni ha applicato in modo troppo meccanico la metodologia presentata nell'allegato 5 del PNA. Con riferimento alla misurazione e valutazione del livello di esposizione al rischio, si evidenzia che le indicazioni contenute nel PNA, come ivi precisato, non sono strettamente vincolanti potendo l'amministrazione scegliere criteri diversi purché adeguati al fine. Quindi, fermo restando quanto previsto nel PNA, al fine di evitare l'identificazione di misure generiche, sarebbe di sicura utilità considerare per l'analisi del rischio anche l'individuazione e la comprensione delle cause degli eventi rischiosi, cioè delle circostanze che favoriscono il verificarsi dell'evento. Tali cause possono essere, per ogni rischio, molteplici e combinarsi tra loro.

Ad esempio, tenuto naturalmente conto che gli eventi si verificano in presenza di pressioni volte al condizionamento improprio della cura dell'interesse generale:

- a) mancanza di controlli: in fase di analisi andrà verificato se presso l'amministrazione siano già stati predisposti – ma soprattutto efficacemente attuati – strumenti di controllo relativi agli eventi rischiosi;
- b) mancanza di trasparenza;
- c) eccessiva regolamentazione, complessità e scarsa chiarezza della normativa di riferimento;

- d) esercizio prolungato ed esclusivo della responsabilità di un processo da parte di pochi o di un unico soggetto;
- e) scarsa responsabilizzazione interna;
- f) inadeguatezza o assenza di competenze del personale addetto ai processi;
- g) inadeguata diffusione della cultura della legalità;
- h) mancata attuazione del principio di distinzione tra politica e amministrazione.

È utile sottolineare che per comprendere meglio le cause e il livello di rischio, le amministrazioni possono fare riferimento sia a dati oggettivi (per es. i dati giudiziari), sia a dati di natura percettiva (rilevati attraverso valutazioni espresse dai soggetti interessati, ad esempio con interviste o *focus group*, al fine di reperire informazioni, o opinioni, da parte dei soggetti competenti sui rispettivi processi).

In particolare, si suggerisce di non sottovalutare:

- a) i dati sui precedenti giudiziari e/o sui procedimenti disciplinari a carico dei dipendenti dell'amministrazione o dell'ente. Possono essere considerate le sentenze passate in giudicato, i procedimenti in corso e i decreti di citazione a giudizio riguardanti i reati contro la PA e il falso e la truffa, con particolare riferimento alle truffe aggravate all'amministrazione (artt. 640 e 640 bis c.p.);
- b) i procedimenti aperti per responsabilità amministrativo/contabile (Corte dei Conti);
- c) i ricorsi amministrativi in tema di affidamento di contratti pubblici.

Tali dati possono essere reperiti dall'Ufficio Legale dell'amministrazione o tramite l'Avvocatura (se presenti all'interno dell'amministrazione), o dall'Ufficio procedimenti disciplinari e dall'Ufficio Approvvigionamenti/Contratti. Si può ricorrere anche alle banche dati on-line già attive e liberamente

accessibili (es. Banca dati delle sentenze della Corte dei Conti, banca dati delle sentenze della Corte Suprema di Cassazione);

d) le segnalazioni pervenute, nel cui ambito rientrano certamente quelle ricevute tramite apposite procedure di *whistleblowing*. È opportuno considerare anche quelle trasmesse dall'esterno dell'amministrazione o dell'ente. Altri dati da considerare possono emergere dai reclami e dalle risultanze di indagini di *customer satisfaction* che consentono di indirizzare l'attenzione su fenomeni di cattiva gestione;

e) ulteriori dati in possesso dell'amministrazione (es. rassegne stampa.).

È opportuno che la valutazione del livello di esposizione al rischio sia adeguatamente motivata.

c) Ponderazione del rischio: fondamentale per la definizione delle priorità di trattamento

L'obiettivo della ponderazione del rischio, come già indicato nel PNA, è di «agevolare, sulla base degli esiti dell'analisi del rischio, i processi decisionali riguardo a quali rischi necessitano un trattamento e le relative priorità di attuazione» 16.

In altre parole, la fase di ponderazione del rischio, prendendo come riferimento le risultanze della precedente fase, ha lo scopo di stabilire le priorità di trattamento dei rischi, attraverso il loro confronto, considerando gli obiettivi dell'organizzazione e il contesto in cui la stessa opera. La ponderazione del rischio può anche portare alla decisione di non sottoporre ad ulteriore trattamento il rischio, ma di limitarsi a mantenere attive le misure già esistenti.

Dall'analisi dei PTPC è stata rilevata l'individuazione di un livello di rischio "basso" per un elevato numero di processi, probabilmente generata anche da una ponderazione non ispirata al principio di "prudenza". Ciò ha comportato l'esclusione dal trattamento del rischio, e quindi dall'individuazione di misure di

prevenzione, di processi in cui siano stati comunque identificati o identificabili possibili eventi rischiosi. Al contrario, è necessario utilizzare il criterio della prudenza e sottoporre al trattamento del rischio un ampio numero di processi.

Il trattamento del rischio è la fase tesa a individuare i correttivi e le modalità più idonee a prevenire i rischi, sulla base delle priorità emerse in sede di valutazione degli eventi rischiosi. In tale fase, amministrazioni e enti non devono limitarsi a proporre astrattamente delle misure, ma devono opportunamente progettarle e scadenzarle a seconda delle priorità rilevate e delle risorse a disposizione. La fase di individuazione delle misure deve essere impostata avendo cura di contemperare la sostenibilità anche della fase di controllo e di monitoraggio delle stesse, onde evitare la pianificazione di misure astratte e non realizzabili.

A questo proposito, è necessario fornire ulteriori chiarimenti sui concetti di misure “obbligatorie” e misure “ulteriori” previste nel PNA. Le prime sono definite come tutte quelle la cui applicazione discende obbligatoriamente dalla legge o da altre fonti normative; le seconde, invece, possono essere inserite nei PTPC a discrezione dell’amministrazione.

I primi monitoraggi condotti dall’Autorità sulla qualità dei PTPC hanno evidenziato che molte amministrazioni si sono limitate a inserire nei PTPC l’elenco delle misure “obbligatorie” (spesso riportate senza alcun approfondimento e poco contestualizzate), mentre le misure “ulteriori” sono state previste solo raramente. È necessario, invece, che ogni amministrazione o ente identifichi misure realmente congrue e utili rispetto ai rischi propri di ogni contesto.

Le misure definite “obbligatorie” non hanno una maggiore importanza o efficacia rispetto a quelle “ulteriori”. L’efficacia di una misura dipende, infatti, dalla capacità di quest’ultima di incidere sulle cause degli eventi rischiosi ed è, quindi, una valutazione correlata all’analisi del rischio.

Partendo da queste premesse, ad avviso dell'Autorità, è utile distinguere fra "misure generali" che si caratterizzano per il fatto di incidere sul sistema complessivo della prevenzione della corruzione intervenendo in materia trasversale sull'intera amministrazione o ente e "misure specifiche" che si caratterizzano per il fatto di incidere su problemi specifici individuati tramite l'analisi del rischio.

L'individuazione e la valutazione della congruità delle misure rispetto all'obiettivo di prevenire il rischio rientrano fra i compiti fondamentali di ogni amministrazione o ente.

Ad esempio, nel caso della misura di formazione, definita dal PNA come misura obbligatoria, le amministrazioni e gli enti piuttosto che finalizzarla secondo criteri di quantità delle persone in formazione è necessario la considerino e la progettino quale azione che possa effettivamente prevenire o contrastare comportamenti corruttivi. I PTPC dovrebbero, quindi, definire percorsi e iniziative formative differenziate, per contenuti e livello di approfondimento, in relazione ai diversi ruoli che i dipendenti svolgono nell'ambito del sistema di prevenzione del rischio corruttivo.

L'Autorità elaborerà, in linea con quanto previsto dall'art. 7 della l. 124/2015, e in collaborazione con le Istituzioni rappresentative dei diversi comparti di amministrazioni ed enti, alcune esemplificazioni di misure articolate per comparti o per categorie omogenee di amministrazioni. Tali esemplificazioni potranno costituire uno stimolo al miglioramento del processo di identificazione delle misure.

Si elencano di seguito le tipologie principali di misure (a prescindere se generali o specifiche):

- misure di controllo;
- misure di trasparenza;
- misure di definizione e promozione dell'etica e di standard di comportamento;
- misure di regolamentazione;

- misure di semplificazione dell'organizzazione/riduzione dei livelli/riduzione del numero degli uffici;
- misure di semplificazione di processi/procedimenti;
- misure di formazione;
- misure di sensibilizzazione e partecipazione;
- misure di rotazione;
- misure di segnalazione e protezione;
- misure di disciplina del conflitto di interessi;
- misure di regolazione dei rapporti con i “rappresentanti di interessi particolari” (*lobbies*).

L'identificazione della concreta misura di trattamento del rischio deve rispondere a tre requisiti:

1. Efficacia nella neutralizzazione delle cause del rischio. L'identificazione della misura di prevenzione è quindi una conseguenza logica dell'adeguata comprensione delle cause dell'evento rischioso.

Se l'analisi del rischio ha evidenziato che un evento rischioso in un dato processo è favorito dalla carenza dei controlli, la misura di prevenzione dovrà incidere su tale aspetto e potrà essere, ad esempio, l'attivazione di una nuova procedura di controllo o il rafforzamento di quelle già presenti. In questo stesso esempio, potrebbe non essere utile applicare per questo evento rischioso la rotazione del personale dirigenziale perché, anche ammesso che la rotazione fosse attuabile, potrebbe non essere in grado di rimuovere la causa dell'evento rischioso (che è appunto l'assenza di strumenti di controllo). Al contrario, se l'analisi del rischio avesse evidenziato, per lo stesso processo, che l'evento rischioso è favorito dal fatto che un determinato incarico è ricoperto per un tempo prolungato sempre dal medesimo soggetto, la rotazione potrebbe essere una misura certamente più efficace rispetto all'attivazione di un nuovo controllo.

2. Sostenibilità economica e organizzativa delle misure. L'identificazione delle misure di prevenzione è strettamente correlata alla capacità di attuazione da parte delle amministrazioni ed enti. Se fosse ignorato quest'aspetto, i PTPC finirebbero per essere irrealistici e quindi restare inapplicati. Ferma restando l'obbligatorietà delle misure previste come tali dalla legge, l'eventuale impossibilità di attuarle va motivata, come nel caso, ad esempio dell'impossibilità di effettuare la rotazione dei dirigenti per la presenza di un unico dipendente con tale qualifica.

3. Adattamento alle caratteristiche specifiche dell'organizzazione. L'identificazione delle misure di prevenzione non può essere un elemento indipendente dalle caratteristiche organizzative dell'amministrazione. I PTPC dovrebbero contenere un numero significativo di misure specifiche, in maniera tale da consentire la personalizzazione della strategia di prevenzione della corruzione sulla base delle esigenze peculiari di ogni singola amministrazione.

Tutte le misure individuate devono essere adeguatamente programmate. La programmazione delle misure rappresenta un contenuto fondamentale del PTPC.

Per ogni misura è opportuno siano chiaramente descritti almeno i seguenti elementi:

- la tempistica, con l'indicazione delle fasi per l'attuazione, cioè l'indicazione dei vari passaggi con cui l'amministrazione intende adottare la misura. L'esplicitazione delle fasi è utile al fine di scadenzare l'adozione della misura, nonché di consentire un agevole monitoraggio da parte del RPC;
- i responsabili, cioè gli uffici destinati all'attuazione della misura, in un'ottica di responsabilizzazione di tutta la struttura organizzativa; diversi uffici possono essere responsabili di una o più fasi di adozione delle misure;
- gli indicatori di monitoraggio e i valori attesi.

Tenuto conto dell'impatto organizzativo, l'identificazione e la programmazione delle misure dovrebbero avvenire con il più ampio coinvolgimento dei soggetti cui spetta la responsabilità della loro implementazione, anche al fine di individuare le modalità più efficaci per la loro messa in atto.

- Monitoraggio PTPC

Per il monitoraggio del PTPC è necessario indicare modalità, periodicità e relative responsabilità. Il monitoraggio riguarda tutte le fasi di gestione del rischio al fine di poter intercettare rischi emergenti, identificare processi organizzativi tralasciati nella fase di mappatura, prevedere nuovi e più efficaci criteri per analisi e ponderazione del rischio.

È opportuno che delle risultanze del monitoraggio si dia conto all'interno del PTPC e nonché all'interno della Relazione annuale del RPC.

- Monitoraggio sull'attuazione delle misure

Particolare attenzione deve essere posta al monitoraggio sull'attuazione delle misure. La programmazione operativa consente al RPC di dotarsi di uno strumento di controllo e di monitoraggio dell'effettiva attuazione delle misure, attraverso indicatori di monitoraggio. Per le amministrazioni più complesse (per dimensione organizzativa, per diversificazione delle attività svolte o per articolazione territoriale) è auspicabile che sia prevista almeno una verifica infrannuale al fine di consentire opportuni e tempestivi correttivi in caso di criticità emerse, in particolare a seguito di scostamenti tra valori attesi e quelli rilevati attraverso gli indicatori di monitoraggio associati a ciascuna misura. In tale ottica è anche

In tale ottica è anche necessario garantire integrazione e coordinamento con gli obiettivi di *performance* nonché con gli strumenti e i soggetti che intervengono nel ciclo di gestione della *performance* o in processi equivalenti.

Nel PTPC vanno riportati i risultati del monitoraggio effettuato rispetto alle misure previste nei PTPC precedenti. Nel caso di misure in corso di attuazione va data evidenza della realizzazione della fase di attuazione prevista, mentre in caso di mancata attuazione va esplicitata la motivazione dello scostamento, oltre ad una nuova programmazione.

Diverso è il problema della valutazione dell'efficacia delle misure. È auspicabile che le amministrazioni e gli enti inizino a dotarsi dei primi strumenti di valutazione, fermo restando che è intenzione dell'Autorità elaborare e fornire elementi di supporto metodologico al riguardo.

APPROFONDIMENTI

AREA DI RISCHIO CONTRATTI PUBBLICI

La finalità del presente approfondimento è quella di fornire indicazioni per la predisposizione e gestione delle misure di prevenzione della corruzione nell'area di rischio relativa ai contratti pubblici di lavori, servizi e forniture. Si ritiene necessario utilizzare la più ampia definizione di “area di rischio contratti pubblici”, in luogo di quella di “affidamento di lavori, servizi e forniture” indicata nel PNA, perché ciò consente un'analisi approfondita non solo della fase di affidamento ma anche di quelle successive di esecuzione del contratto. Le indicazioni attengono a fattori di particolare incidenza sulla corretta impostazione della strategia di acquisto; esse tengono, altresì, conto della principale regolazione europea, internazionale e nazionale in materia.

In particolare: 1) Individuazione dei conflitti di interesse nelle procedure d'appalto nel quadro delle azioni strutturali – guida pratica redatta dall'OLAF nel novembre 2013; 2) Decisione della Commissione del 19/12/2013 «sulla definizione ed approvazione

degli orientamenti per la determinazione delle rettifiche finanziarie da applicare da parte della Commissione alle spese finanziate dall'Unione nell'ambito della gestione condivisa, in caso di mancato rispetto delle norme in materia di appalti pubblici»; 3) Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio e al Comitato economico e sociale europeo «La lotta contro la corruzione nell'UE» [COM(2011) 308 definitivo del 6.6.2011]; 4) “*Linee guida per la lotta contro le turbative d’asta negli appalti pubblici*” adottate dall’OCSE nel febbraio 2009; 5) *Bribery in Public Procurement - methods, actors and counter-measures*, OECD, 2007.

Risultati della valutazione dei PTPC

Il risultato dell’analisi dei PTPC ha evidenziato l’esigenza di un intervento mirato sui contratti pubblici-

Sono, infatti, state rilevate alcune criticità ricorrenti quali:

- assenza di un’adeguata analisi di contesto interno ed esterno con riferimento all’area specifica (mancata rilevazione dei possibili conflitti di interesse, del numero di contenziosi, mancata individuazione delle *lobbies* e dei portatori di interessi privati che possono incidere sul procedimento di approvvigionamento);
- assenza di un’appropriata descrizione del processo, mediante puntuale articolazione delle fasi e dei relativi processi, rilevanti ai fini dell’esatta individuazione del rischio e delle connesse misure di prevenzione;
- assenza di una visione strategica complessiva del processo di approvvigionamento.

Partendo dalle segnalate criticità, è emersa la necessità di concentrare l’attenzione, anche per questa area di rischio, sulla corretta identificazione dei processi e sulla corrispondente predisposizione di misure finalizzate a prevenire i rischi corruttivi. In proposito, il PNA reca, all’allegato 2, un elenco esemplificativo di sottoaree di rischio. Si tratta delle attività legate alla definizione

dell'oggetto dell'affidamento, alla individuazione dello strumento/istituto per l'affidamento, ai requisiti di qualificazione e di aggiudicazione, alla valutazione e verifica dell'anomalia delle offerte, alla gestione delle procedure negoziate e di affidamento diretto, alla revoca del bando, alla redazione del cronoprogramma, all'adozione di varianti, al subappalto e all'utilizzo di rimedi di risoluzione delle controversie alternativi a quelli giurisdizionali durante la fase di esecuzione del contratto. Si ritiene che tale elenco possa essere esaminato in una prospettiva più ampia, innestandosi nella corretta ricostruzione e identificazione dei processi mappati all'interno delle singole fasi. In particolare, le sottoaree elencate andranno esaminate come processi specifici delle fasi in cui si articolano le procedure di acquisto, all'interno dei quali collocare i possibili eventi rischiosi.

Dall'analisi di contesto interno, di cui si è trattato nella parte generale, deve scaturire per l'area di rischio in esame, una vera e propria autoanalisi organizzativa che, in termini concreti, consenta all'amministrazione di "fotografare" lo stato del servizio, al fine di individuarne criticità e punti di forza, in funzione della pianificazione delle conseguenti misure di intervento. L'analisi deve prendere in considerazione alcuni elementi salienti, individuati su base preferibilmente triennale, da rilevare con sistematicità e periodicità, anche al fine di garantire la regolarità dei flussi informativi verso il RPC, verso gli uffici deputati al controllo interno e verso gli organi di vertice.

Elementi rilevanti a titolo esemplificativo: numero di gare gestite dall'unità; importo medio dei contratti; numero di procedure negoziate con o senza bando; numero di affidamenti diretti e relative modalità; rispetto dei tempi di esecuzione e/o entità media degli scostamenti; rispetto dei termini di pagamento alle imprese e/o entità media degli scostamenti; rispetto degli obblighi di approvvigionamento centralizzato e mediante strumenti elettronici di acquisto; numero di varianti in corso d'opera; numero di

proroghe; numero di bandi annullati in via di autotutela o in sede giurisdizionale; numero di opere incompiute rispetto alle programmate; ricorrenza nelle aggiudicazioni degli stessi operatori economici.

A supporto dell'attività di autoanalisi, in corrispondenza di ciascuna fase della procedura di acquisto, sono proposti alcuni indicatori, contraddistinti da semplicità di calcolo e particolare valenza informativa. Ciascuna amministrazione potrà costruire ulteriori indicatori in modo da fotografare al meglio tutte le possibili specificità che la caratterizzano. Nel tempo, l'utilizzo costante degli indicatori, anche in funzione dell'organizzazione dei controlli interni, potrà fornire un quadro dinamico sull'andamento delle attività nell'area e sulla coerenza con il dettato normativo, consentendo di studiare e implementare misure specifiche di intervento o prevenzione dei rischi di corruzione. **Ad esempio, un significativo incremento, in termini di valore degli affidamenti o di numerosità delle procedure, del ricorso a procedure d'urgenza, negoziate o di affidamento diretto, potrebbe richiedere l'attivazione di controlli mirati a verificare il rispetto dei principi di concorrenza e rotazione, ove richiesto, dando, inoltre, evidenza dell'eventuale presenza di operatori economici che sono stati destinatari di più di un affidamento nel periodo di tempo considerato.**

Pur ribadendo la necessità di garantire al RPC una visione complessiva del ciclo di acquisti (necessaria, tra l'altro, anche ai fini del controllo di gestione), per definire una mappatura corretta, si suggerisce di procedere alla scomposizione del sistema di affidamento prescelto nelle seguenti fasi: programmazione, progettazione della gara, selezione del contraente, verifica dell'aggiudicazione e stipula del contratto, esecuzione e rendicontazione.

All'interno di ciascuna fase devono, poi, essere enucleati i processi secondo le indicazioni relative alla mappatura già fornite

nella parte generale. Una volta selezionati i processi, vanno identificati i correlati eventi rischiosi, in modo da programmare le misure più idonee a prevenirli. **Tra le misure va data particolare evidenza a quelle di trasparenza, ritenendo che la pubblicazione di dati ulteriori rispetto a quelli previsti dal d.lgs. 33/2013 rivesta un'importanza nevralgica per la corretta impostazione della strategia di prevenzione della corruzione.**

Per ogni processo sono enucleate anomalie significative che, in sede di monitoraggio, possono considerarsi sintomatiche di una particolare permeabilità a fenomeni corruttivi. La presenza di un numero considerevole di anomalie significative deve spingere ad adottare controlli e verifiche sui processi, al fine di fare chiarezza sull'attività svolta in vista dell'adozione delle misure più opportune. Ad esempio, qualora sia programmato il ricorso frequente o per importi rilevanti a particolari procedure (es. procedura negoziata), particolari strumenti di contrattazione (es. accordo quadro) o esternalizzazioni di determinati servizi (es. affidamento di servizi relativi all'architettura e all'ingegneria), il PTPC dovrà predisporre misure idonee a considerarne i profili di specialità. In questo senso, si ribadisce la necessità di coordinare il PTPC con gli strumenti di programmazione in materia di contratti pubblici di lavori e acquisizione di servizi e forniture.

Anomalie significative

Il ritardo o la mancata approvazione degli strumenti di programmazione, l'eccessivo ricorso a procedure di urgenza o a proroghe contrattuali, la reiterazione di piccoli affidamenti aventi il medesimo oggetto ovvero la reiterazione dell'inserimento di specifici interventi, negli atti di programmazione, che non approdano alla fase di affidamento ed esecuzione, la presenza di gare aggiudicate con frequenza agli stessi soggetti o di gare con unica offerta valida costituiscono tutti elementi rivelatori di una programmazione carente e, in ultima analisi, segnali di un uso distorto o improprio della discrezionalità.

Un indicatore utile per la fase in esame è quello relativo all'analisi del valore degli appalti affidati tramite procedure non concorrenziali (affidamenti diretti, cottimi fiduciari, procedure negoziate con e senza previa pubblicazione del bando di gara) riferiti alle stesse classi merceologiche di prodotti/servizi in un determinato arco temporale. Nel caso in cui la somma dei valori di questi affidamenti, per gli stessi servizi o forniture, sia superiore alle soglie di rilevanza comunitaria che impongono di affidare tramite procedure aperte o ristrette, potranno essere necessari approfondimenti volti a comprendere le ragioni di una programmazione carente che ha condotto al frazionamento delle gare.

Possibili misure

- Obbligo di adeguata motivazione in fase di programmazione in relazione a natura, quantità e tempistica della prestazione, sulla base di esigenze effettive e documentate emerse da apposita rilevazione nei confronti degli uffici richiedenti.
- Audit interni su fabbisogno e adozione di procedure interne per rilevazione e comunicazione dei fabbisogni in vista della programmazione, accorpendo quelli omogenei.
- Programmazione annuale anche per acquisti di servizi e forniture.
- Per servizi e forniture standardizzabili, nonché lavori di manutenzione ordinaria, adeguata valutazione della possibilità di ricorrere ad accordi quadro e verifica delle convenzioni/accordi quadro già in essere.
- Controllo periodico e monitoraggio dei tempi programmati anche mediante sistemi di controllo interno di gestione in ordine alle future scadenze contrattuali (ad esempio, prevedendo obblighi specifici di informazione in relazione alle prossime scadenze contrattuali da parte del responsabile del procedimento ai soggetti deputati a programmare le procedure di gara).

- In fase di individuazione del quadro dei fabbisogni, predeterminazione dei criteri per individuarne le priorità.
- Pubblicazione, sui siti istituzionali, di report periodici in cui siano rendicontati i contratti prorogati e i contratti affidati in via d'urgenza e relative motivazioni.
- Per rilevanti importi contrattuali previsione di obblighi di comunicazione/informazione puntuale nei confronti del RPC in caso di proroghe contrattuali o affidamenti d'urgenza da effettuarsi tempestivamente.
- Utilizzo di avvisi di preinformazione quand'anche facoltativi.
- Adozione di criteri trasparenti per documentare il dialogo con i soggetti privati e con le associazioni di categoria, prevedendo, tra l'altro, verbalizzazioni e incontri aperti al pubblico e il coinvolgimento del RPC.
- Adozione di strumenti di programmazione partecipata (debat public, quali consultazioni preliminari, dibattiti pubblici strutturati, informative a gruppi già organizzati) in un momento che precede l'approvazione formale degli strumenti di programmazione dei lavori pubblici, anche al fine di individuare le opere da realizzarsi in via prioritaria.
- Formalizzazione dell'avvenuto coinvolgimento delle strutture richiedenti nella fase di programmazione, in modo da assicurare una maggiore trasparenza e tracciabilità dell'avvenuta condivisione delle scelte di approvvigionamento.

4.2. Progettazione della gara

4.2.1 Processi e procedimenti rilevanti

L'impostazione della strategia di acquisto è cruciale per assicurare la rispondenza dell'intera – e più ampia - procedura di approvvigionamento al perseguimento del pubblico interesse, nel rispetto dei principi enunciati dall'art. 2 del Codice dei Contratti Pubblici.

In tale fase possono, ad esempio, rilevare i seguenti processi: effettuazione delle consultazioni preliminari di mercato per la

definizione delle specifiche tecniche; nomina del responsabile del procedimento; individuazione dello strumento/istituto per l'affidamento; individuazione degli elementi essenziali del contratto; determinazione dell'importo del contratto; scelta della procedura di aggiudicazione, con particolare attenzione al ricorso alla procedura negoziata; predisposizione di atti e documenti di gara incluso il capitolato; definizione dei criteri di partecipazione, del criterio di aggiudicazione e dei criteri di attribuzione del punteggio.

Possibili eventi rischiosi

Diversi sono gli eventi rischiosi che possono essere considerati, quali ad esempio: **la nomina di responsabili del procedimento in rapporto di contiguità con imprese concorrenti** (soprattutto esecutori uscenti) o privi dei requisiti idonei e adeguati ad assicurare la terzietà e l'indipendenza; **la fuga di notizie circa le procedure di gara ancora non pubblicate**, che anticipino solo ad alcuni operatori economici la volontà di bandire determinate gare o i contenuti della documentazione di gara; l'attribuzione impropria dei vantaggi competitivi mediante **utilizzo distorto dello strumento delle consultazioni preliminari di mercato**; l'elusione delle regole di affidamento degli appalti, mediante l'improprio utilizzo di sistemi di affidamento, di tipologie contrattuali (ad esempio, concessione in luogo di appalto) o di procedure negoziate e affidamenti diretti per favorire un operatore; **predisposizione di clausole contrattuali dal contenuto vago o vessatorio per disincentivare la partecipazione alla gara** ovvero per consentire modifiche in fase di esecuzione; definizione dei requisiti di accesso alla gara e, in particolare, dei requisiti tecnico-economici dei concorrenti al fine di favorire un'impresa (es. clausole dei bandi che stabiliscono requisiti di qualificazione); **prescrizioni del bando e delle clausole contrattuali finalizzate ad agevolare determinati concorrenti**; l'abuso delle disposizioni in materia di determinazione del valore stimato del contratto al fine di eludere le disposizioni sulle procedure da porre in essere; la

formulazione di criteri di valutazione e di attribuzione dei punteggi (tecnici ed economici) che possono avvantaggiare il fornitore uscente, grazie ad asimmetrie informative esistenti a suo favore ovvero, comunque, favorire determinati operatori economici.

Anomalie significative

Diversi sono gli elementi che possono essere considerati rivelatori per la fase in questione, quali: il fatto che non sia garantita una corretta alternanza nel ruolo di responsabile del procedimento o che il RP venga spesso supportato dai medesimi tecnici esterni; l'assenza di adeguati approfondimenti atti a chiarire le motivazioni economiche e giuridiche alla base del ricorso a moduli concessori ovvero altre fattispecie contrattuali anziché ad appalti; la mancanza o l'incompletezza della determina a contrarre ovvero la carente esplicitazione degli elementi essenziali del contratto; la previsione di requisiti restrittivi di partecipazione; nelle consultazioni preliminari di mercato, la mancanza di trasparenza nelle modalità di dialogo con gli operatori consultati; la fissazione di specifiche tecniche discriminatorie (bandi – fotografia); insufficiente stima del valore dell'appalto senza computare la totalità dei lotti; insufficiente stima del valore dell'appalto di servizi e/o forniture senza tener conto della conclusione di contratti analoghi nel periodo rilevante in base all'art. 29 del Codice; l'acquisto autonomo di beni presenti in convenzioni, accordi quadro e mercato elettronico; il mancato rispetto dell'obbligo di pubblicazione o incoerenti rispetto all'oggetto del contratto; il ricorso al criterio dell'OEPV, nei casi di affidamenti di beni e servizi standardizzati, o di lavori che non lasciano margini di discrezionalità all'impresa e viceversa, l'adozione del massimo ribasso per prestazioni non sufficientemente dettagliate; in caso di ammissione di varianti in sede di offerta, mancata specificazione nel bando di gara di limiti di ammissibilità.

- Adozione di direttive interne/linee guida che introducano criteri stringenti ai quali attenersi nella determinazione del valore stimato del contratto avendo riguardo alle norme pertinenti e all'oggetto complessivo del contratto.
- Audit su bandi e capitolati per verificarne la conformità ai bandi tipo redatti dall'ANAC e il rispetto della normativa anticorruzione.
- Adozione di direttive interne/linee guida che limitino il ricorso al criterio dell'OEPV in caso di affidamenti di beni e servizi standardizzati, o di lavori che non lasciano margini di discrezionalità all'impresa.
- Obbligo di dettagliare nel bando di gara in modo trasparente e congruo i requisiti minimi di ammissibilità delle varianti progettuali in sede di offerta.
- Sottoscrizione da parte dei soggetti coinvolti nella redazione della documentazione di gara di dichiarazioni in cui si attesta l'assenza di interessi personali in relazione allo specifico oggetto della gara.
- Utilizzo di clausole standard conformi alle prescrizioni normative con riguardo a garanzie a corredo dell'offerta, tracciabilità dei pagamenti e termini di pagamento agli operatori economici.
- Previsione in tutti i bandi, gli avvisi, le lettere di invito o nei contratti adottati di una clausola risolutiva del contratto a favore della stazione appaltante in caso di gravi inosservanze delle clausole contenute nei protocolli di legalità o nei patti di integrità.
- Misure di trasparenza volte a garantire la nomina di RP a soggetti in possesso dei requisiti di professionalità necessari.
- Pubblicazione di un avviso in cui la stazione appaltante rende nota l'intenzione di procedere a consultazioni preliminari di mercato per la redazione delle specifiche tecniche.

Con specifico riguardo alle procedure negoziate, affidamenti diretti, in economia o comunque sotto soglia comunitaria

- Preventiva individuazione, mediante direttive e circolari interne, di procedure atte ad attestare il ricorrere dei presupposti legali per indire procedure negoziate o procedere ad affidamenti diretti da parte del RP.
- Predeterminazione nella determina a contrarre dei criteri che saranno utilizzati per l'individuazione delle imprese da invitare.
- Utilizzo di sistemi informatizzati per l'individuazione degli operatori da consultare.
- Direttive/linee guida interne, oggetto di pubblicazione, che disciplinino la procedura da seguire, improntata ai massimi livelli di trasparenza e pubblicità, anche con riguardo alla pubblicità delle sedute di gara e alla pubblicazione della determina a contrarre ai sensi dell'art. 37 del d.lgs. n. 33/2013.
- *Check list* di verifica degli adempimenti da porre in essere, anche in relazione alle direttive/linee guida interne adottate, da trasmettersi periodicamente al RPC.
- Previsione di procedure interne per la verifica del rispetto del principio di rotazione degli operatori economici presenti negli elenchi della stazione appaltante.
- Obbligo di comunicare al RPC la presenza di ripetuti affidamenti ai medesimi operatori economici in un dato arco temporale (definito in modo congruo dalla stazione appaltante).
- Verifica puntuale da parte dell'ufficio acquisti della possibilità di accorpate le procedure di acquisizione di forniture, di affidamento dei servizi o di esecuzione dei lavori omogenei.
- Direttive/linee guida interne che introducano come criterio tendenziale modalità di aggiudicazione competitive ad evidenza pubblica ovvero affidamenti mediante cottimo fiduciario, con consultazione di almeno 5 operatori economici, anche per procedure di importo inferiore a 40.000 euro.
- Obbligo di effettuare l'avviso volontario per la trasparenza preventiva.

- Utilizzo di elenchi aperti di operatori economici con applicazione del principio della rotazione, previa fissazione di criteri generali per l'iscrizione.

Selezione del contraente

Nella fase di selezione, gli enti sono chiamati a porre in essere misure concrete per prevenire conflitti di interesse (cfr. considerando 16 della direttiva 2014/24/UE del 26 febbraio 2014) o possibili applicazioni distorte delle diverse disposizioni del Codice, rilevanti al fine di condizionare gli esiti della procedura a motivo della sussistenza di un interesse finanziario, economico o altro interesse personale costituente una minaccia all'imparzialità e indipendenza dell'azione pubblica. I processi che possono rilevare in questa fase sono, ad esempio: la pubblicazione del bando e la gestione delle informazioni complementari; la fissazione dei termini per la ricezione delle offerte; il trattamento e la custodia della documentazione di gara; la nomina della commissione di gara; la gestione delle sedute di gara; la verifica dei requisiti di partecipazione; la valutazione delle offerte e la verifica di anomalia dell'offerte; l'aggiudicazione provvisoria; l'annullamento della gara; la gestione di elenchi o albi di operatori economici.

Possibili eventi rischiosi

In questa fase, gli eventi rischiosi derivano dalla possibilità che i vari attori coinvolti (quali, ad esempio, RP, commissione di gara, soggetti coinvolti nella verifica dei requisiti, etc.) manipolino le disposizioni che governano i processi sopra elencati al fine di pilotare l'aggiudicazione della gara. Possono rientrare in tale alveo, ad esempio, azioni e comportamenti tesi a restringere indebitamente la platea dei partecipanti alla gara; l'applicazione distorta dei criteri di aggiudicazione della gara per manipolarne l'esito; la nomina di commissari in conflitto di interesse o privi dei necessari requisiti; alterazione o sottrazione della documentazione di gara sia in fase di gara che in fase successiva di controllo.

Anomalie significative

In relazione alla fase in esame, costituiscono elementi rivelatori di una non corretta gestione della procedura, a titolo esemplificativo, l'assenza di pubblicità del bando e dell'ulteriore documentazione rilevante, l'immotivata concessione di proroghe rispetto al termine previsto dal bando, il mancato rispetto delle disposizioni che regolano la nomina della commissione (ad esempio, la formalizzazione della nomina prima della scadenza del termine di presentazione delle offerte o la nomina di commissari esterni senza previa adeguata verifica dell'assenza di professionalità interne o l'omessa verifica dell'assenza di cause di conflitto di interessi o incompatibilità), l'alto numero di concorrenti esclusi, la presenza di reclami o ricorsi da parte di offerenti esclusi, l'assenza di criteri motivazionali sufficienti a rendere trasparente l'iter logico seguito nell'attribuzione dei punteggi nonché una valutazione dell'offerta non chiara/trasparente/giustificata, l'assenza di adeguata motivazione sulla non congruità dell'offerta, nonostante la sufficienza e pertinenza delle giustificazioni addotte dal concorrente o l'accettazione di giustificazioni di cui non si è verificata la fondatezza, la presenza di gare aggiudicate con frequenza agli stessi operatori ovvero di gare con un ristretto numero di partecipanti o con un'unica offerta valida.

Indicatori

Per questa fase, un indicatore facilmente calcolabile riguarda il conteggio del numero di procedure attivate da una determinata amministrazione in un definito arco temporale per le quali è pervenuta una sola offerta. Se, infatti, per alcune tipologie di prodotti/servizi il numero degli offerenti è mediamente molto basso la presenza di un'unica offerta ricevuta può rappresentare un indice di procedure disegnate *ad hoc* con la specifica finalità di favorire un determinato operatore economico. Il numero di procedure con un solo offerente potrebbe essere rapportato al numero totale di procedure attivate dall'amministrazione nel periodo in esame. Può, inoltre, essere utile calcolare, per ciascuna

procedura attivata in un definito arco temporale, il numero medio delle offerte escluse rispetto alle offerte presentate.

Esemplificazione di possibili misure

- Accessibilità online della documentazione di gara e/o delle informazioni complementari rese; in caso di documentazione non accessibile online, predefinizione e pubblicazione delle modalità per acquisire la documentazione e/o le informazioni complementari.
- Pubblicazione del nominativo dei soggetti cui ricorrere in caso di ingiustificato ritardo o diniego dell'accesso ai documenti di gara.
- Direttive/linee guida interne che individuino in linea generale i termini (non minimi) da rispettare per la presentazione delle offerte e le formalità di motivazione e rendicontazione qualora si rendano necessari termini inferiori.
- Predisposizione di idonei ed inalterabili sistemi di protocollazione delle offerte (ad esempio prevedendo che, in caso di consegna a mano, l'attestazione di data e ora di arrivo avvenga in presenza di più funzionari riceventi; ovvero prevedendo piattaforme informatiche di gestione della gara).
- Direttive/linee guida interne per la corretta conservazione della documentazione di gara per un tempo congruo al fine di consentire verifiche successive, per la menzione nei verbali di gara delle specifiche cautele adottate a tutela dell'integrità e della conservazione delle buste contenenti l'offerta ed individuazione di appositi archivi (fisici e/o informatici).
- Obblighi di trasparenza/pubblicità delle nomine dei componenti delle commissioni e eventuali consulenti.
- Tenuta di albi ed elenchi di possibili componenti delle commissioni di gara suddivisi per professionalità.
- Scelta dei componenti delle commissioni, tra i soggetti in possesso dei necessari requisiti, mediante estrazione a sorte in un'ampia rosa di candidati.

- Sistemi di controllo incrociato sui provvedimenti di nomina di commissari e consulenti, anche prevedendo la rendicontazione periodica al RPC, almeno per contratti di importo rilevante, atti a far emergere l'eventuale frequente ricorrenza dei medesimi nominativi o di reclami/segnalazioni sulle nomine effettuate.
- Rilascio da parte dei commissari di dichiarazioni attestanti:

a) l'esatta tipologia di impiego/lavoro, sia pubblico che privato, svolto negli ultimi 5 anni;

b) di non svolgere o aver svolto «alcun'altra funzione o incarico tecnico o amministrativo relativamente al contratto del cui affidamento si tratta» (art. 84, co. 4, del Codice);

c) se professionisti, di essere iscritti in albi professionali da almeno 10 anni (art. 84, co. 8, lett. a), del Codice);

d) di non aver concorso, «in qualità di membri delle commissioni giudicatrici, con dolo o colpa grave accertati in sede giurisdizionale con sentenza non sospesa, all'approvazione di atti dichiarati illegittimi» (art. 84, co. 6, del Codice);

e) di non trovarsi in conflitto di interesse con riguardo ai dipendenti della stazione appaltante per rapporti di coniugio, parentela o affinità o pregressi rapporti professionali;

f) assenza di cause di incompatibilità con riferimento ai concorrenti alla gara, tenuto anche conto delle cause di astensione di cui all'articolo 51 c.p.c., richiamato dall'art. 84 del Codice.

- Introduzione di misure atte a documentare il procedimento di valutazione delle offerte anormalmente basse e di verifica della congruità dell'anomalia, specificando espressamente le motivazioni nel caso in cui, all'esito del procedimento di verifica, la stazione appaltante non abbia proceduto all'esclusione.

- Nel caso in cui si riscontri un numero significativo di offerte simili o uguali o altri elementi, adeguata formalizzazione delle verifiche espletate in ordine a situazioni di controllo/collegamento/accordo tra i partecipanti alla gara, tali da poter determinare offerte "concordate".

• *Check list* di controllo sul rispetto, per ciascuna gara, degli obblighi di tempestiva segnalazione all'ANAC in caso di accertata insussistenza dei requisiti di ordine generale e speciale in capo all'operatore economico. • Direttive interne che prevedano l'attivazione di verifiche di secondo livello in caso di paventato annullamento e/o revoca della gara; • Obbligo di segnalazione agli organi di controllo interno di gare in cui sia presentata un'unica offerta valida/credibile; • Audit interno sulla correttezza dei criteri di iscrizione degli operatori economici negli elenchi e negli albi al fine di accertare che consentano la massima apertura al mercato (ad esempio, verifica dell'insussistenza di limitazioni temporali per l'iscrizione) e sulla correttezza dei criteri di selezione dagli elenchi/albi al fine di garantirne l'oggettività; • Rafforzamento dei meccanismi di monitoraggio dei rapporti con enti/soggetti, con i quali sono stati stipulati contratti, interessati a procedimenti di autorizzazione, concessione o erogazione di vantaggi economici, ai fini della verifica di eventuali relazioni di parentela o affinità con i dipendenti dell'area; • Per le gare di importo più rilevante, acquisizione da parte del RP di una specifica dichiarazione, sottoscritta da ciascun componente della commissione giudicatrice, attestante l'insussistenza di cause di incompatibilità con l'impresa aggiudicataria della gara e con l'impresa seconda classificata, avendo riguardo anche a possibili collegamenti soggettivi e/o di parentela con i componenti dei relativi organi amministrativi e societari, con riferimento agli ultimi 5 anni; • Obbligo di menzione nei verbali di gara delle specifiche cautele adottate a tutela dell'integrità e della conservazione delle buste contenenti l'offerta; • Individuazione di appositi archivi (fisici e/o informatici) per la custodia della documentazione; • Pubblicazione delle modalità di scelta, dei nominativi e della qualifica professionale dei componenti delle commissioni di gara; • Pubblicazione sul sito internet della amministrazione, per estratto, dei punteggi attribuiti agli offerenti all'esito dell'aggiudicazione

definitiva; • Obbligo di preventiva pubblicazione online del calendario delle sedute di gara;

Verifica dell'aggiudicazione e stipula del contratto La verifica dell'aggiudicazione costituisce un momento essenziale di accertamento della correttezza della procedura espletata, sia in vista della successiva stipula del contratto sia nell'ottica dell'apprezzamento della sussistenza dei requisiti generali e speciali di partecipazione in capo all'aggiudicatario. In questa fase i processi rilevanti sono, ad esempio, la verifica dei requisiti ai fini della stipula del contratto, l'effettuazione delle comunicazioni riguardanti i mancati inviti, le esclusioni e le aggiudicazioni, la formalizzazione dell'aggiudicazione definitiva e la stipula del contratto. In questa fase, gli eventi rischiosi attengono, ad esempio, all'alterazione o omissione dei controlli e delle verifiche al fine di favorire un aggiudicatario privo dei requisiti. Specularmente, un altro evento rischioso consiste nella possibilità che i contenuti delle verifiche siano alterati per pretermettere l'aggiudicatario e favorire gli operatori economici che seguono nella graduatoria. Rileva, altresì, la possibile violazione delle regole poste a tutela della trasparenza della procedura al fine di evitare o ritardare la proposizione di ricorsi da parte di soggetti esclusi o non aggiudicatari. In relazione alla fase in esame, costituiscono elementi rivelatori di un non corretto operato la presenza di denunce/ricorsi da parte dei concorrenti ovvero dell'aggiudicatario che evidenzino una palese violazione di legge da parte dell'amministrazione, la mancata, inesatta, incompleta o intempestiva effettuazione delle comunicazioni inerenti i mancati inviti, le esclusioni e le aggiudicazioni di cui all'art. 79 del Codice, l'immotivato ritardo nella formalizzazione del provvedimento di aggiudicazione definitiva e/o nella stipula del contratto, che possono indurre l'aggiudicatario a sciogliersi da ogni vincolo o recedere dal contratto. Un possibile indicatore utile in questa fase del processo attiene alla ricorrenza delle aggiudicazioni ai medesimi operatori economici. L'indicatore può essere calcolato valutando, ad esempio, il rapporto tra il numero di operatori economici che risultano aggiudicatari in due anni

contigui ed il numero totale di soggetti aggiudicatari sempre riferiti ai due anni presi in esame. Quanto maggiore è questo rapporto tanto minore sarà la diversificazione delle aggiudicazioni tra più operatori economici. Elementi anticorruzione : • Direttive interne che assicurino la collegialità nella verifica dei requisiti, sotto la responsabilità del dirigente dell'ufficio acquisti e la presenza dei funzionari dell'ufficio, coinvolgendoli nel rispetto del principio di rotazione. • Check list di controllo sul rispetto degli adempimenti e formalità di comunicazione previsti dal Codice. • Introduzione di un termine tempestivo di pubblicazione dei risultati della procedura di aggiudicazione. • Formalizzazione e pubblicazione da parte dei funzionari e dirigenti che hanno partecipato alla gestione della procedura di gara di una dichiarazione attestante l'insussistenza di cause di incompatibilità con l'impresa aggiudicataria e con la seconda classificata, avendo riguardo anche a possibili collegamenti soggettivi e/o di parentela con i componenti dei relativi organi amministrativi e societari, con riferimento agli ultimi 5 anni. - **Esecuzione del contratto** In questa fase, che è relativa al momento in cui l'esecutore pone in atto i mezzi e l'organizzazione necessaria a soddisfare il fabbisogno dell'amministrazione, secondo quanto specificamente richiesto in contratto, è indispensabile che l'ente si doti di ogni strumento utile a verificare l'esatto adempimento. Attesa la particolare esposizione al rischio corruttivo, i processi che rilevano sono, ad esempio, quelli di: approvazione delle modifiche del contratto originario; autorizzazione al subappalto; ammissione delle varianti; verifiche in corso di esecuzione; verifica delle disposizioni in materia di sicurezza con particolare riferimento al rispetto delle prescrizioni contenute nel Piano di Sicurezza e Coordinamento (PSC) o Documento Unico di Valutazione dei Rischi Interferenziali (DUVRI); apposizione di riserve; gestione delle controversie; effettuazione di pagamenti in corso di esecuzione.

Possibili eventi rischiosi

In questa fase, i principali eventi rischiosi consistono nella mancata o insufficiente verifica dell'effettivo stato avanzamento lavori rispetto al cronoprogramma al fine di evitare l'applicazione di penali o la risoluzione del contratto o nell'abusivo ricorso alle varianti al fine di favorire l'appaltatore (ad esempio, per consentirgli di recuperare lo sconto effettuato in sede di gara o di conseguire extra guadagni o di dover partecipare ad una nuova gara). Molto frequente è l'approvazione di modifiche sostanziali degli elementi del contratto definiti nel bando di gara o nel capitolato d'onere (con particolare riguardo alla durata, alle modifiche di prezzo, alla natura dei lavori, ai termini di pagamento, etc.), introducendo elementi che, se previsti fin dall'inizio, avrebbero consentito un confronto concorrenziale più ampio. Con riferimento al subappalto, un possibile rischio consiste nella mancata valutazione dell'impiego di manodopera o incidenza del costo della stessa ai fini della qualificazione dell'attività come subappalto per eludere le disposizioni e i limiti di legge, nonché nella mancata effettuazione delle verifiche obbligatorie sul subappaltatore.

Rileva, altresì, l'apposizione di riserve generiche a cui consegue una incontrollata lievitazione dei costi, il ricorso ai sistemi alternativi di risoluzione delle controversie per favorire l'esecutore o il mancato rispetto degli obblighi di tracciabilità dei pagamenti.

Anomalie significative

I segnali di allarme ai quali occorre prestare specifica attenzione in questa fase sono rappresentati, ad esempio, da una motivazione illogica o incoerente del provvedimento di adozione di una variante, con specifico riferimento al requisito dell'imprevedibilità dell'evento che la giustifica, o alla mancata acquisizione, ove le modifiche apportate lo richiedano, dei necessari pareri e autorizzazioni o ancora all'esecuzione dei lavori in variante prima dell'approvazione della relativa perizia. Parimenti, elementi da valutare con attenzione sono la concessione di proroghe dei

termini di esecuzione, il mancato assolvimento degli obblighi di comunicazione all'ANAC delle varianti, la presenza di contenzioso tra stazione appaltante e appaltatore derivante dalla necessità di modifica del progetto, l'assenza del Piano di Sicurezza e coordinamento, l'ammissione di riserve oltre l'importo consentito dalla legge, l'assenza di adeguata istruttoria dei dirigenti responsabili che preceda la revisione del prezzo.

In questa fase può essere utile il calcolo di un indicatore che tenga conto, ad esempio, del numero di affidamenti con almeno una variante rispetto al numero totale degli affidamenti effettuati da una medesima amministrazione in un determinato arco temporale. Sebbene le varianti siano consentite nei casi espressamente previsti dalla norma, la presenza di un elevato numero di contratti aggiudicati e poi modificati per effetto di varianti dovrà essere attentamente analizzata, verificando le cause che hanno dato luogo alla necessità di modificare il contratto iniziale.

Un ulteriore indicatore attiene al rapporto, relativamente ad un predeterminato arco temporale, tra il numero di affidamenti interessati da proroghe ed il numero complessivo di affidamenti. Fermo restando che le proroghe non sono consentite dalla norma, in alcuni casi le amministrazioni prorogano i contratti per brevi lassi di tempo al fine di garantire la continuità delle prestazioni in attesa di nuove aggiudicazioni o della possibilità di adesione ad accordi quadro. Alla luce dell'eccezionalità della proroga, un indicatore che evidenzia un elevato numero di contratti prorogati dovrà necessariamente condurre ad approfondite analisi sulle effettive ragioni della proroga nonché sui tempi di proroga.

Possibili misure di Contrasto

- Check list relativa alla verifica dei tempi di esecuzione, da effettuarsi con cadenza prestabilita e trasmettersi al RPC e agli uffici di controllo interno al fine di attivare specifiche misure di intervento in caso di eccessivo allungamento dei tempi rispetto al cronoprogramma.
- Controllo sull'applicazione di eventuali penali per il ritardo.

- Fermi restando gli adempimenti formali previsti dalla normativa, previsione di una certificazione con valore interno, da inviarsi al RPC da parte del RP, che espliciti l'istruttoria interna condotta sulla legittimità della variante e sugli impatti economici e contrattuali della stessa (in particolare con riguardo alla congruità dei costi e tempi di esecuzione aggiuntivi, delle modifiche delle condizioni contrattuali, tempestività del processo di redazione ed approvazione della variante).
- Verifica del corretto assolvimento dell'obbligo di trasmissione all'ANAC delle varianti.
- Definizione di un adeguato flusso di comunicazioni al fine di consentire al RP ed al RPC di avere tempestiva conoscenza dell'osservanza degli adempimenti in materia di subappalto.
- In caso di subappalto, ove si tratti di società schermate da persone giuridiche estere o fiduciarie, obbligo di effettuare adeguate verifiche per identificare il titolare effettivo dell'impresa subappaltatrice in sede di autorizzazione del subappalto.
- Per opere di importo rilevante, pubblicazione online di rapporti periodici che sintetizzino, in modo chiaro ed intellegibile, l'andamento del contratto rispetto a tempi, costi e modalità preventivate in modo da favorire la più ampia informazione possibile.
- Pubblicazione, contestualmente alla loro adozione e almeno per tutta la durata del contratto, dei provvedimenti di adozione delle varianti.
- Fermo restando l'obbligo di oscurare i dati personali, relativi al segreto industriale o commerciale, pubblicazione degli accordi bonari e delle transazioni.

Rendicontazione del contratto

Nella fase di rendicontazione del contratto, momento nel quale l'amministrazione verifica la conformità o regolare esecuzione della prestazione richiesta ed effettua i pagamenti a favore dei

soggetti esecutori, è importante mappare il procedimento di nomina del collaudatore (o della commissione di collaudo), il procedimento di verifica della corretta esecuzione, per il rilascio del certificato di collaudo, del certificato di verifica di conformità ovvero dell'attestato di regolare esecuzione (per gli affidamenti di servizi e forniture), nonché le attività connesse alla rendicontazione dei lavori in economia da parte del responsabile del procedimento.

In questa fase, i fenomeni corruttivi possono manifestarsi sia attraverso alterazioni o omissioni di attività di controllo, al fine di perseguire interessi privati e diversi da quelli della stazione appaltante, sia attraverso l'effettuazione di pagamenti ingiustificati o sottratti alla tracciabilità dei flussi finanziari.

Possono, ad esempio, essere considerati tra gli eventi rischiosi l'attribuzione dell'incarico di collaudo a soggetti compiacenti per ottenere il certificato di collaudo pur in assenza dei requisiti; il rilascio del certificato di regolare esecuzione in cambio di vantaggi economici o la mancata denuncia di difformità e vizi dell'opera.

Possono essere considerati elementi rivelatori di un'inadeguata rendicontazione l'incompletezza della documentazione inviata dal RP ai sensi dell'art. 10 co. 7, secondo periodo, decreto del Presidente della Repubblica 5 ottobre 2010, n. 207 o, viceversa, il mancato invio di informazioni al RP (verbali di visita; informazioni in merito alle cause del protrarsi dei tempi previsti per il collaudo); l'emissione di un certificato di regolare esecuzione relativo a prestazioni non effettivamente eseguite. Si ritiene indice certo di elusione degli obblighi di tracciabilità dei flussi finanziari la mancata acquisizione del CIG o dello smart CIG in relazione al lotto o all'affidamento specifico ovvero la sua mancata indicazione negli strumenti di pagamento.

In questa fase può essere estremamente utile verificare di quanto i contratti conclusi si siano discostati, in termini di costi e tempi di esecuzione, rispetto ai contratti inizialmente aggiudicati.

Un indicatore di scostamento medio dei costi può essere calcolato rapportando gli scostamenti di costo di ogni singolo contratto con il numero complessivo dei contratti conclusi. Per il calcolo dello scostamento di costo di ciascun contratto sarà necessario fare la differenza tra il valore finale dell'affidamento risultante dagli atti del collaudo ed il relativo valore iniziale e rapportarla poi al valore iniziale. Un indicatore siffatto non analizza le ragioni per le quali i contratti subiscono variazioni di costo; tuttavia una percentuale elevata di scostamenti di costo, in aumento e per un numero elevato di contratti, dovrebbe indurre ad adottare misure specifiche di controllo e monitoraggio.

Analogamente è possibile costruire un indicatore sui tempi medi di esecuzione degli affidamenti. In questo caso sarà necessario rapportare gli scostamenti di tempo di ogni singolo contratto con il numero complessivo dei contratti conclusi. Per il calcolo dello scostamento di tempo di ciascun contratto sarà necessario fare la differenza tra il tempo effettivamente impiegato per la conclusione del contratto ed il relativo tempo previsto da progetto e rapportarla al tempo di conclusione inizialmente previsto. Questo indicatore può essere sintomatico di sospensioni illegittime o di proroghe che nascondono comportamenti collusivi tra esecutore e stazione appaltante.

Misure di contrasto

- Effettuazione di un report periodico (ad esempio semestrale), da parte dell'ufficio contratti, al fine di rendicontare agli uffici di controllo interno di gestione le procedure di gara espletate, con evidenza degli elementi di maggiore rilievo (quali importo, tipologia di procedura, numero di partecipanti ammessi e esclusi, durata del procedura, ricorrenza dei medesimi aggiudicatari, etc.) in modo che sia facilmente intellegibile il tipo di procedura adottata, le commissioni di gara deliberanti, le modalità di

aggiudicazione, i pagamenti effettuati e le date degli stessi, le eventuali riserve riconosciute nonché tutti gli altri parametri utili per individuare l'iter procedurale seguito.

- Per procedure negoziate/affidamenti diretti, pubblicazione di report periodici da parte dell'Ufficio acquisti in cui, per ciascun affidamento, sono evidenziati: le ragioni che hanno determinato l'affidamento; i nominativi degli operatori economici eventualmente invitati a presentare l'offerta e i relativi criteri di individuazione; il nominativo dell'impresa affidataria e i relativi criteri di scelta; gli eventuali altri contratti stipulati con la medesima impresa e la procedura di affidamento; un prospetto riepilogativo di tutti gli eventuali contratti, stipulati con altri operatori economici, aventi ad oggetto lavori, servizi o forniture identici, analoghi o similari.
- Pubblicazione del report periodico sulle procedure di gara espletate sul sito della stazione appaltante.
- Predisposizione e pubblicazione di elenchi aperti di soggetti in possesso dei requisiti per la nomina dei collaudatori, da selezionare di volta in volta tramite sorteggio.
- Pubblicazione delle modalità di scelta, dei nominativi e della qualifica professionale dei componenti delle commissioni di collaudo.
- Predisposizione di sistemi di controlli incrociati, all'interno della stazione appaltante, sui provvedimenti di nomina dei collaudatori per verificarne le competenze e la rotazione.

Diverso è il problema della valutazione dell'efficacia delle misure. È auspicabile che le amministrazioni e gli enti inizino a dotarsi dei primi strumenti di valutazione, fermo restando che è intenzione dell'Autorità elaborare e fornire elementi di supporto metodologico al riguardo.