

**Informativa sull'aggiornamento del Piano Nazionale
Anticorruzione 2015 di cui alla delibera di ANAC del 28 ottobre
2015 e pubblicato il 3 novembre 2015**

L'ANAC ha recentemente pubblicato l'aggiornamento del Piano nazionale anticorruzione 2015, contenente suggerimenti e soluzioni per l'imminente stesura del nuovo piano per l'anno 2016 relativo al triennio 2016-2017.

Sicché quale Responsabile della Prevenzione della Corruzione di questo Ateneo di cui mi onoro di esserlo, vorrei principiare il processo di stesura del nuovo piano, in aderenza all'Autorevole pensiero di ANAC, col portare a Vostra conoscenza con la presente informativa, il contenuto del documento al fine di un Vostro coinvolgimento perché vi sia, in prosieguo, una *"piena consapevolezza e condivisione degli obiettivi della lotta alla corruzione delle misure organizzative necessarie"*.

Ed è su questo intento che passo a rassegnarvi i punti più salienti del documento oggetto dell'informativa.

Il D.L. 90/2014 incide sul sistema di prevenzione della corruzione a livello nazionale trasferendo le competenze che erano in capo del Dipartimento della Funzione Pubblica all'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC).

Il legislatore ha concentrato l'attenzione sull'effettiva attuazione di misure in grado di incidere sui fenomeni corruttivi.

MODIFICHE INTRODOTTE

ANAC, nelle premesse, individua i casi in cui considera non adottati i Piani triennali di prevenzione della corruzione, i Programmi triennali di trasparenza e i Codici di Comportamento, definendo delle sanzioni da comminare, e ritenendo come mancata adozione anche:

- a) l'approvazione di un provvedimento puramente ricognitivo di misure in materia di anticorruzione, in materia di adempimenti degli obblighi di pubblicità, in materia di Codice di Comportamento;
- b) l'approvazione di un provvedimento con contenuto integralmente uguale ad un altro provvedimento adottato da un'altra amministrazione;
- c) l'approvazione di un provvedimento privo di misure per la prevenzione del rischio nei settori più esposti, e privo di misure concrete di attuazione degli obblighi di pubblicazione della disciplina vigente.

CRITICITA' RILEVATE DALL'ANALISI DEI PTPC

L'ANAC sulla base dell'analisi dei PTPC adottati nel triennio 2015/2017, ha rilevato le seguenti criticità:

- a) analisi del contesto esterno: insufficiente ed inadeguata;
- b) analisi del contesto interno (Mappatura dei processi): tendenzialmente inadeguata;
- c) valutazione del rischio: difficoltà delle amministrazioni di individuare correttamente i rischi;
- d) trattamento del rischio: programmazione delle misure di prevenzione prevalentemente insufficiente;
- e) coordinamento tra PTPC e Piano della *performance*: nella maggior parte dei casi assenza di un efficace coordinamento;
- f) coinvolgimento degli attori esterni ed interni: le azioni di accompagnamento per la predisposizione del PTPC sono risultate nella maggior parte dei casi assenti o inadeguate;
- g) monitoraggio interno del PTPC: sistema di monitoraggio interno insufficiente.

L. 124/2015, art. 7: Revisione e semplificazione delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione, pubblicità e trasparenza.

Nelle more dell'entrata in vigore dei decreti delegati di cui all'art. della L. 124/2015, ANAC pone in rilievo che è necessario introdurre nella stesura del prossimo PTPC misure di prevenzione concrete, efficaci e traducibili in: 1) azioni precise e fattibili; 2) approfondimento di passaggi di metodi.

CARATTERI GENERALI DEL NUOVO PNA

Continuità con il PNA

Il presente PNA si pone in continuità con il PNA in vigore e tiene già conto di alcune indicazioni contenute nell'art. 7 della L. 124/2015, ponendo l'accento sull'individuazione dei rischi di corruzione e dei relativi rimedi, nel corso del 2016 sarà poi necessario adottare un nuovo PNA, con validità per il triennio 2016/2018.

Nozione di corruzione

ANAC conferma la definizione della nozione di corruzione, coincidente con le assunzioni di decisioni devianti dalla cura dell'interesse generale a causa del condizionamento di interessi impropri. Nel Piano quindi si deve aver riguardo ad atti e comportamenti che 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 devono essere analizzate ai fini dell'individuazione e valutazione del rischio corruttivo e del relativo trattamento.

Si deve tener comunque conto anche delle situazioni di particolari difficoltà delle Amministrazioni come la ridotta dimensione organizzativa, o la mancanza delle risorse tecniche adeguate allo svolgimento dell'autoanalisi organizzativa.

In tal caso ANAC consente che la mappatura si realizzi in due annualità, previa congrua motivazione, producendo comunque individuazioni delle misure di corruzione concrete, efficaci e verificabili nella loro effettiva realizzazione.

Carattere organizzativo delle misure di prevenzione

Le misure di prevenzione devono avere un contenuto organizzativo, con interventi che riguardano l'amministrazione nel suo complesso, o singoli procedimenti tesi a ridurre condizioni che favoriscono la corruzione.

Devono riguardare inoltre, l'imparzialità oggettiva e soggettiva del funzionario.

Integrazioni delle misure di prevenzione della corruzione con le misure organizzative volte alla funzionalità amministrativa

Il lavoro di autoanalisi organizzativa per l'individuazione di misure di prevenzione della corruzione deve essere inteso come adempimento di una politica di riorganizzazione, per la quale il PTPC è inteso come il complesso delle misure che ogni amministrazione adotta, al fine di raggiungere anche altri obiettivi, come ad esempio la maggiore efficienza complessiva. Per questo il PTPC deve essere coerente con il Piano della performance sotto due aspetti:

- 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 in obiettivi organizzativi e individuali assegnati agli uffici e ai loro dirigenti.

Trasparenza come misura di prevenzione della corruzione

La trasparenza è uno degli assi portanti della politica anticorruzione, ed è fondata su obblighi di pubblicazione previsti *ex lege* o autodeterminati dalle pubbliche amministrazioni.

AMBITO SOGGETTIVO

ANAC conferma che tra i soggetti attuatori dei piani triennali di prevenzione della corruzione sono comprese anche le Università che sono, quindi, tenute a rispettare le disposizioni del presente aggiornamento.

Processo di adozione del PTPC: soggetti interni

ANAC pone in luce che l'analisi svolta sui PTPC, ha evidenziato incertezza sulla configurazione dei compiti e delle responsabilità dei soggetti interni delle amministrazioni, con la conseguente mancanza di condivisione degli obiettivi di prevenzione della corruzione, e carente interlocuzione.

Ruolo degli organi di indirizzo politico e dei vertici amministrativi

ANAC evidenzia che la scarsa qualità dei PTPC è dovuta anche dal ridotto coinvolgimento dei componenti degli organi di indirizzo della "politica".

ANAC rileva che uno dei fini primari dell'aggiornamento è quello di portare gli organi di indirizzo alla CONSAPEVOLEZZA e alla CONDIVISIONE degli obiettivi della lotta alla corruzione e alle misure organizzative necessarie.

Ad oggi la responsabilità sulla qualità delle misure del PTPC è molto attenuata, infatti i componenti degli organi di indirizzo possono essere chiamati a rispondere solo in caso di mancata adozione del PTPC.

E' necessario pertanto che il RPC partecipi alle riunioni dell'organo di indirizzo sia in sede di prima valutazione, sia in sede di approvazione del PTPC.

Deve essere assicurato poi il pieno coinvolgimento e la partecipazione all'elaborazione del PTPC dei titolari degli uffici di diretta collaborazione e ai titolari di incarichi amministrativi di vertice.

Centralità del Responsabile della Prevenzione della Corruzione (RPC)

1) Posizione di indipendenza dell'organo di indirizzo

ANAC conferma il ruolo centrale del RPC evidenziando che la posizione di indipendenza e di garanzia del RPC è solo in parte oggetto della disciplina della L. 190/2012, ove sono assenti norme che prevedono specifiche garanzie in sede di nomina.

La materia dovrà essere pertanto regolata da atti organizzativi generali, al fine di garantire una posizione di indipendenza e impedire la revoca della sua nomina.

2) Poteri di interlocuzione e di controllo

Il PTPC deve disporre obblighi informativi che ricadono su tutti i soggetti coinvolti sia nella formazione del Piano, sia nelle fasi di verifica del funzionamento e dell'attuazione delle misure adottate.

Il Codice di Comportamento deve prevedere il dovere dei dipendenti di collaborare attivamente con il RPC, dovere la cui violazione deve essere ritenuta particolarmente grave in sede di responsabilità disciplinare.

E' necessario pertanto il coinvolgimento di tutta la struttura in tutte le fasi di predisposizione, di aggiornamento e di attuazione delle misure.

3) *Struttura organizzativa di supporto*

La struttura organizzativa di supporto del RPC, deve esser adeguata per qualità del personale e per mezzi tecnici adeguati, non necessariamente in via esclusiva dedicata a tale scopo, ma può rimanere a disposizione anche dell'OIV e delle strutture che curano la predisposizione del Piano della *performance*.

4) *Responsabilità*

L'ANAC condivide l'estensione della responsabilità, in caso di commissione di reati o di violazioni delle misure del PTPC, anche agli organi di indirizzo.

5) *Referenti*

Eventuali referenti devono essere individuati nel PTPC. I referenti possono svolgere attività informativa verso il RPC per il monitoraggio del PTPC e sull'attuazione delle misure in esso previste.

Rapporti con i Responsabili degli uffici

ANAC ha evidenziato la carenza della mappatura dei processi, dipesa dalla resistenza dei responsabili degli uffici a partecipare alla rilevazione, alla identificazione e valutazione dei processi.

Per cui la collaborazione è fondamentale per la definizione delle misure concrete e sostenibili da un punto di vista organizzativo.

Nel PTPC deve essere assicurata una maggiore attenzione alla responsabilità disciplinare dei dipendenti, attivabile dai responsabili degli uffici. Devono, inoltre, essere introdotti obiettivi che vadano verso il più rigoroso rispetto dei doveri del Codice di Comportamento, e verifiche periodiche sull'uso di poteri disciplinari.

Ruolo degli OIV

Il PTPC deve contenere un adeguato coinvolgimento degli OIV, atteso il loro ruolo di rilievo per la verifica della coerenza tra gli obiettivi di *performance* organizzativa e individuale e l'attuazione di prevenzione della corruzione.

Coinvolgimento dei dipendenti

Il Coinvolgimento dei dipendenti è assicurato tramite la partecipazione al processo di gestione del rischio, e con l'obbligo di osservare le misure contenute nel PTPC.

Il coinvolgimento è decisivo per la qualità del PTPC e va assicurato:

- in termini di partecipazione attiva al processo di autoanalisi organizzativa e di mappatura dei procedimenti e dei processi;
- di partecipazione attiva in sede di definizione delle misure di prevenzione;
- in sede di attuazione delle misure.

RUOLO STRATEGICO DELLA FORMAZIONE

ANAC puntualizza che occorre una formazione più mirata, con la specifica individuazione delle categorie di destinatari e deve essere differenziata a seconda delle funzioni attribuite.

La formazione deve riguardare: il RPC, i referenti, gli organi di indirizzo, i titolari di uffici di diretta collaborazione e di incarichi amministrativi di vertice, i responsabili di uffici e i dipendenti.

MIGLIORAMENTO DEL PROCESSO DI GESTIONE DEL RISCHIO DI CORRUZIONE

Il rispetto dei principi generali sulla gestione del rischio è funzionale al rafforzamento dell'efficacia del PTPC.

Il PTPC fornisce infatti:

- valutazione del diverso livello di esposizione degli uffici al rischio di corruzione;
- indicazione sugli interventi organizzativi per la prevenzione della corruzione.

Le indicazioni metodologiche riguardano:

- a) l'analisi del contesto esterno ed interno;
- b) la mappatura dei processi su tutta l'attività svolta non solo sulle aree obbligatorie, ma su tutte quelle a rischio;
- c) la valutazione del rischio tenendo conto delle cause degli eventi rischiosi;
- d) il trattamento del rischio: misure concrete, sostenibili e verificabili.

Principi di valorizzazione per la gestione del rischio

La gestione del rischio corruzione:

- a) deve essere condotta in modo da realizzare l'interesse pubblico alla prevenzione della corruzione;
- b) non è un'attività ricognitiva, ma deve supportare concretamente la gestione;
- c) è realizzata assicurando l'integrazione con gli altri processi di programmazione e di gestione (*performance*), anche in aderenza alla delibera n. 103/2015

dell'ANVUR che ha approvato le Linee Guida per la gestione integrata del Ciclo della Performance delle università statali. Ciò deve trovare preciso riscontro negli obiettivi organizzativi;

- d) è un processo di miglioramento continuo e graduale;
- e) implica assunzione di responsabilità, basandosi su un processo di diagnosi e trattamento del rischio corruzione;
- f) deve tener conto del contesto interno ed esterno di ogni amministrazione;
- g) deve essere un processo trasparente e inclusivo;
- h) deve essere ispirata ad evitare una sottostima del rischio corruzione;
- i) non è un'attività di tipo ispettivo o repressivo. Non implica valutazioni sulle qualità degli individui ma su eventuali disfunzioni a livello organizzativo.

Analisi del contesto

Attraverso l'analisi del contesto si potranno avere le informazioni necessarie a comprendere come il rischio corruzione si possa verificare (strutture territoriali, dinamiche sociali, economiche e culturali).

Contesto esterno

L'analisi del contesto esterno deve evidenziare le caratteristiche dell'ambiente in cui l'Università opera, rilevando le variabili culturali, criminologiche, sociali ed economiche. Da considerare inoltre le relazioni e le possibili influenze esistenti con i portatori e i rappresentanti di interessi esterni. Nella stesura del PTPC occorre selezionare le informazioni più rilevanti ai fini dell'identificazione e all'analisi dei rischi, con conseguente individuazione e programmazione di specifiche misure di prevenzione.

Contesto interno

L'analisi di questo contesto deve evidenziare il sistema di responsabilità e il livello di complessità dell'amministrazione, considerando il maggior numero di fonti informative.

L'analisi del contesto interno deve prendere in considerazione il Piano della *performance*. L'obiettivo è che tutta l'attività dell'amministrazione sia analizzata, tramite la mappatura dei processi, al fine di identificare le aree che risultano potenzialmente esposte a rischi corruttivi.

ANAC, nel confermare le aree sensibili di cui al PNA vigente, individua altre due aree sensibili e specifiche per ciascuna amministrazione.

Le aree generali con alto livello di probabilità di eventi a rischio corruzione corrispondono:

- 1) alla gestione entrate, spese e patrimonio;
- 2) ai controlli, verifiche, ispezioni, sanzioni;

- 3) agli incarichi e nomine;
- 4) agli affari legali e contenzioso.

Le aree specifiche relative all'Università che concorrono alla mappatura dei processi sono :

- 1) didattica (gestione test di ammissione, valutazione studenti);
- 2) ricerca (concorsi, gestione fondi per la ricerca).

Mappatura dei processi

La mappatura dei processi deve tener conto della dimensione organizzativa dell'amministrazione, delle conoscenze, e delle risorse disponibili, dell'esistenza o meno di una preesistente mappatura. In occasione della predisposizione del PTPC 2016 è necessario che sia completata la mappatura dei procedimenti, intesi "quale pluralità di atti susseguenti e diversi tra loro destinati all'emanazione di un provvedimento finale" nonché dei processi, intesi " come l'insieme di atti attuati da persone per mezzo di risorse strumentali, ma finalizzati alla realizzazione di una procedura, non terminante in un provvedimento amministrativo".

Valutazione del rischio

La valutazione del rischio è la macro-fase in cui lo stesso è identificato, analizzato e confrontato con gli altri rischi per individuare le priorità di intervento e le misure per il trattamento del rischio.

Individuazione degli eventi rischiosi di natura corruttiva, con considerazione anche di quelli ipotetici

L'amministrazione deve prendere in considerazione il più ampio numero possibile di fonti informative rientranti nell'analisi del contesto interno (es. procedimenti disciplinari, segnalazioni, report di uffici di controllo, incontri con i responsabili degli uffici e del personale), esterne (es. casi giudiziari).

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

L'Analisi del rischio consente di:

- a) pervenire ad una comprensione degli eventi rischiosi;
- b) comprendere le cause che determinano eventi corruttivi, ed individuare quindi le modalità per prevenirli;
- c) definire gli eventi rischiosi e il livello di esposizione del rischio.

ANAC individua anche le cause degli eventi rischiosi, che possono essere per ogni rischio, molteplici e combinarsi tra loro.

Si riporta ad esempio:

- a) mancanza di controlli;
- 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 procedimenti o ai processi;
- g) inadeguata diffusione della cultura della legalità;
- h) mancata attuazione del principio di distinzione tra politica e amministrazione.

Per l'analisi del rischio è possibile fare riferimento a:

- a) dati su precedenti giudiziari;
- b) procedimenti aperti per responsabilità amministrativa;
- c) ricorsi amministrativi in tema di affidamento di contratti pubblici;
- d) segnalazioni pervenute (whistleblowing);
- e) rassegna stampa.

Ponderazione del rischio

La ponderazione del rischio ha lo scopo di stabilire le priorità di trattamento dei rischi.

Trattamento del rischio

Il trattamento del rischio è la fase tesa a individuare i correttivi e le modalità più idonee a prevenire i rischi tramite misure obbligatorie e facoltative.

Le prime sono quelle la cui applicazione discende obbligatoriamente dalla legge o da altre fonti normative; le seconde sono inserite nei PTPC a discrezione dell'amministrazione.

Monitoraggio del PTPC e delle misure

Monitoraggio del PTPC

Il monitoraggio riguarda tutte le fasi di gestione del rischio, e le risultanze devono essere rendicontate all'interno del PTPC, nonché nella relazione annuale del RPC.

Monitoraggio sull'attuazione delle misure

La programmazione operativa, con una verifica almeno infrannuale, consente al RPC di dotarsi di uno strumento di controllo e di monitoraggio dell'effettiva attuazione delle misure, attraverso indicatori di monitoraggio.

E' necessario inoltre, garantire integrazione e coordinamento con gli obiettivi del Piano della performance.

SECONDA PARTE

AREA DI RISCHIO CONTRATTI PUBBLICI

Nella seconda parte ANAC nell'approfondire l'area di rischio contratti pubblici, d indicazioni per la predisposizione della gestione delle misure di prevenzione della corruzione.

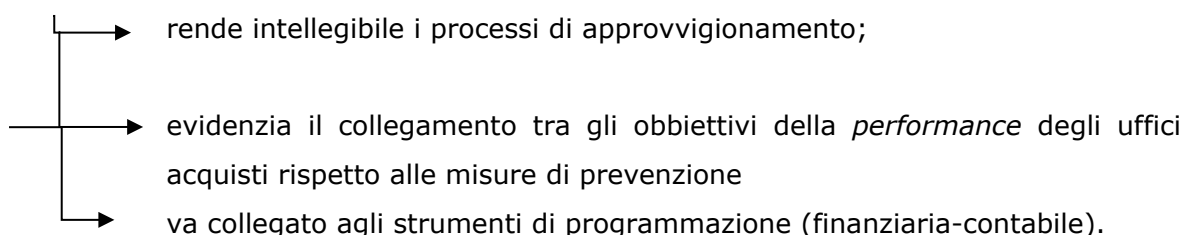
ANAC con riferimento alle sotto aree di rischio di cui al PNA, ritiene che l'elenco contenuto in queste aree debba essere esaminato come processi specifici delle fasi in cui si articolano le procedure di acquisizione e ove collocare i possibili eventi rischiosi.

L'analisi deve basarsi su un periodo triennale da rilevare con sistematicità e periodicità e a suo supporto, ANAC, nel documento, come suggerimento, propone le sotto aree. Il Responsabile della prevenzione della corruzione, secondo il pensiero di ANAC, deve avere una visione complessiva del ciclo degli acquisti. Per una corretta mappatura, suggerisce altresì, di procedere alla scomposizione del sistema di affidamento secondo le seguenti fasi:

- 1) programmazione;
- 2) progettazione;
- 3) Selezione contraenti
- 4) Verifica aggiudicazione e stipula del contratto;
- 5) Esecuzione del contratto;
- 6) Rendicontazione del contratto

Così definite le fasi ANAC passa ad individuare per ciascuna di queste le loro componenti, i rischi ad esse collegati, gli indicatori per determinare gli eventuali rischi e le misure di prevenzione

Il PTPC in definitiva:



DESCRIZIONE DELLE FASI

4.1.PROGRAMAMZIONE:

E' relativa alla fase di analisi e definizione dei fabbisogni, di redazione ed aggiornamento del programma triennale (per i lavori) e per le acquisizione di beni e servizi.

Rischio: è la definizione di un fabbisogno non rispondente ai criteri di efficienza, efficacia ed economicità dell'amministrazione ma di favorire interessi diversi.

Anomalie: La mancata o la ritardata approvazione degli strumenti di programmazione con conseguente eccessivo ricorso a procedure di urgenza o a proroghe contrattuali, reiterazione (*funditus* cfr aggiornamento ANAC pag. 28 4..1.3).

Indicatori: analisi del valore degli appalti affidati tramite procedure non concorrenziali riferiti alle stesse classi merceologiche. Ove la somma dei valori di questi affidamenti sia superiore alla soglia di rilevanza comunitaria potranno essere necessari approfondimenti per comprendere le ragioni di una carente programmazione.-

Misure:

- a) *audit* interne su fabbisogni e adozione di procedure interne per rilevazione e comunicazione dei fabbisogni in vista della programmazione, accorpendo quelli omogenei;
- b) programmazione annuale anche per acquisiti di servizi e forniture;
- c) (*funditus* cfr aggiornamento ANAC pag. 28 4..1.3).

4.2 PROGETTAZIONE DELLA GARA

La strategia di acquisto è importante per assicurare la rispondenza dell'intera procedura di approvvigionamento nel rispetto dei principi di cui all'art. 2 codice contratti (deve garantire la qualità delle prestazioni e svolgersi nel rispetto dei principi di economicità, efficacia, tempestività e correttezza; l'affidamento deve altresì rispettare i principi di libera concorrenza, parità di trattamento, non discriminazione, trasparenza).

In questi caso possono rilevare:

- a) consultazioni preliminari di mercato per la definizione delle specifiche tecniche ;
- b) determinazione del dell'importo del contratto;
- c) scelta della procedura di aggiudicazione con particolare attenzione al ricorso della procedura negoziata;

Rischio:

- a) fuga di notizie circa la procedura di gara ancora non pubblicate;
- b) elusione elusione delle regole di affidamento degli appalti mediante l'improprio utilizzo di sistemi di affidamento e tipologie contrattuale (concessioni in luogo di appalto);
- c) requisiti di accesso alla gara o dei requisiti tecnico-economici dei concorrenti al fine di favorire un impresa;

- d) la formulazione di criteri di valutazione e di attribuzione di punteggi (tecnici ed economici) che possono avvantaggiare il fornitore uscente, grazie ad asimmetrie informative esistenti a suo favore, ovvero a favorire determinati operatori economici;
- e) *funditus* cfr aggiornamento ANAC pag. 29 4.2.2

Anomalie:

- a) mancanza o incompleta determina a contrarre
- b) nelle consultazioni preliminari di mercato, la mancanza di trasparenza nelle modalità di dialogo con gli operatori consultati;
- c) insufficiente stima del valore dell'appalto;
- d) redazione di capitolati o progetti approssimativi e che non dettagli sufficientemente ciò che deve essere realizzato in fase esecutiva;
- e) *funditus* cfr aggiornamento ANAC pag. 29 4.2.3

Indicatori:

- a) Rapporto tra il numero di procedure negoziate con o senza previa pubblicazione del bando e di affidamenti diretti/cottimi fiduciari sul numero totale di procedure attivate in un definito arco temporale;
- b) l'eccessivo ricorso a forme di selezione dei contraenti non competitive può costituire un segnale di favore nei confronti di particolari operatori economici;
- c) individuazione corretta del valore stimato del contratto al fine di non eludere le previsioni normative tra le quali quelle delle procedure di affidamento in base al valore economico del contratto;
- d) (*funditus* aggiornamento ANAC pag. 30 4.2.4)

Misure:

- a) obbligo di motivazione nella determina a contrarre in ordine alla scelta della procedura sia alla scelta del sistema di affidamento adottato ovvero alla tipologia contrattuale (appalto, concessione);
- b) *audit* sui bandi e capitolati per verificarne la conformità ai bandi tipo redatti da ANAC e il rispetto della normativa anticorruzione;
- c) obbligo di dettagliare nel bando di gara in modo trasparente e congruo i requisiti minimi di ammissibilità delle varianti progettuali in sede di offerta;
- d) previsione nei bandi, negli avvisi, nelle lettere d'invito e nei contratti adottati di una clausola risolutiva del contratto a favore

- della stazione appaltante in caso di gravi inosservanze della clausole contenute nei protocolli di legalità o nei patti di integrità;
- e) 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;
- f) (*funditus* cfr aggiornamento ANAC pag. 31 4..2.5).

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

- a) 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.
- b) *Check list* di verifica degli adempimenti da porre in essere, anche in relazione alle direttive/linee guida interne adottate, da trasmettersi periodicamente al RPC.
- c) 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).;
- d) 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.
- e) (*funditus* cfr aggiornamento ANAC pag. 31 4..2.5)

4.3 SELEZIONE DEL CONTRAENTE:

In questi caso possono rilevare:

- a) consultazioni preliminari di mercato per la definizione delle specifiche tecniche ;
- b) determinazione del dell'importo del contratto;
- c) scelta della procedura di aggiudicazione con particolare attenzione al ricorso della procedura negoziata;

Rischio: 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.

- a) azioni e comportamenti tesi a restringere indebitamente la platea dei partecipanti alla gara;
- b) alterazione o sottrazione della documentazione di gara sia in fase di gara che in fase successiva di controllo.;
- c) la nomina di commissari in conflitto di interesse o privi dei necessari requisiti ;
- d) applicazione distorta dei criteri di aggiudicazione della gara per manipolarne l'esito;
- e) (*funditus* cfr aggiornamento ANAC pag. 32 4.3.2)

Anomalie:

- a) l'assenza di pubblicità del bando e dell'ulteriore documentazione rilevante;
- b) 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);
- c) 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;
- d) *funditus* cfr aggiornamento ANAC pag. 32 4.3.3)

Indicatori:

- a) il conteggio del numero di procedure attivate da una determinata amministrazione in un definito arco temporale per le quali è pervenuta una sola offerta;
- b) calcolare per ciascuna procedura attivata in un definito arco temporale, il numero medio delle offerte escluse rispetto alle offerte presentate;
- c) *funditus* cfr. aggiornamento ANAC pag. 32 4.3.4

Misure:

- a) 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).;

- b) Scelta dei componenti delle commissioni, tra i soggetti in possesso dei necessari requisiti, mediante estrazione a sorte in un'ampia rosa di candidati;
- c) 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
- d) *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;
- e) Pubblicazione sul sito internet della amministrazione, per estratto, dei punteggi attribuiti agli offerenti all'esito dell'aggiudicazione definitiva;
- f) obbligo di preventiva pubblicazione online del calendario delle sedute di gara;
- g) (*funditus* cfr aggiornamento ANAC pag. 33 4.3.5).

4.4 VERIFICA DELL'AGGIUDICAZIONE E STIPULA DEL CONTRATTO

E' il momento essenziale di accertamento della correttezza della procedura espletata sia in vista della successiva stipula del contratto sia per la verifica dell'esistenza dei requisiti generali e speciali di partecipazione in capo all'aggiudicatario.

Rischio:

- a) possibilità che i contenuti delle verifiche siano alterati per pretermettere l'aggiudicatario e favorire gli operatori economici che seguono nella graduatoria;
- b) all'alterazione o omissione dei controlli e delle verifiche al fine di favorire un aggiudicatario privo dei requisiti

Anomalie:

- a) l'immotivato ritardo nella formalizzazione del provvedimento di aggiudicazione definitiva;
- b) l'immotivato ritardo nella stipula del contratto, che possono indurre l'aggiudicatario a sciogliersi da ogni vincolo o recedere dal contratto;
- c) *funditus* cfr. aggiornamento ANAC pag. 35 4.4.3

Indicatori:

- a) ricorrenza delle aggiudicazioni ai medesimi operatori economici;
- b) 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;

Misure:

- a) 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;
- b) introduzione di un termine tempestivo di pubblicazione dei risultati della procedura di aggiudicazione.

4.5 ESECUZIONE DEL CONTRATTO

E' 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.

Momenti rilevanti sono:

- a) approvazione delle modifiche del contratto originario;

- b) verifiche in corso di esecuzione;
- c) apposizione di riserve;
- d) effettuazione di pagamenti in corso di esecuzione;
- e) 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

Rischio:

- a) 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).;
- b) l'approvazione di modifiche sostanziali degli elementi del contratto definiti nel bando di gara o nel capitolato d'oneri (con particolare riguardo alla durata, alle modifiche di prezzo, alla natura dei lavori, ai termini di pagamento, etc.);
- c) l'apposizione di riserve generiche a cui consegue una incontrollata lievitazione dei costi;
- d) *funditus* cfr. aggiornamento ANAC pag. 36 4.5.2

Anomalie:

- a) motivazione illogica o incoerente del provvedimento di adozione di una variante con specifico riferimento al requisito dell'imprevedibilità dell'evento che la giustifica;
- b) concessione di proroghe dei termini di esecuzione;
- c) mancato assolvimento degli obblighi di comunicazione all'ANAC delle varianti, aggiudicatario a sciogliersi da ogni vincolo o recedere dal contratto;
- d) *funditus* cfr. aggiornamento ANAC pag. 36 4.5.3

Indicatori:

- a) numero di affidamenti con almeno una variante rispetto al numero totale degli affidamenti effettuati da una medesima amministrazione in un determinato arco temporale;

- b) rapporto, relativamente ad un predeterminato arco temporale, tra il numero di affidamenti interessati da proroghe ed il numero complessivo di affidamenti;
- e) *funditus* cfr. aggiornamento ANAC pag. 36 4.5.4;

Misure:

- a) 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;
- b) controllo sull'applicazione di eventuali penali per il ritardo
- c) 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)
- d) Verifica del corretto assolvimento dell'obbligo di trasmissione all'ANAC delle varianti
- e) 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
- f) *funditus* cfr. aggiornamento ANAC pag. 36 4.5.5;

RENDICONTAZIONE DEL CONTRATTO

E' il momento nel quale l'amministrazione verifica la conformità o regolare esecuzione della prestazione richiesta ed effettua i pagamenti a favore dei soggetti esecutori, E' relativa al momento in cui

Momenti rilevanti sono:

- a) mappare il procedimento di nomina del collaudatore;
- b) mappare il procedimento di verifica della corretta esecuzione, per il rilascio del certificato di collaudo;
- c) mappare il procedimento del certificato di verifica di conformità ovvero dell'attestato di regolare esecuzione (per gli affidamenti di servizi e forniture) apposizione di riserve;
- d) *funditus* cfr. aggiornamento ANAC pag. 37 4.5.6

Rischio:

- a) 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;
- b) l'attribuzione dell'incarico di collaudo a soggetti compiacenti per ottenere il certificato di collaudo pur in assenza dei requisiti
- c) rilascio del certificato di regolare esecuzione in cambio di vantaggi economici o la mancata denuncia di difformità e vizi dell'opera;

Anomalie:

- a) elementi rivelatori di un'inadeguata rendicontazione l'incompletezza della documentazione inviata dal RP;
- b) l'emissione di un certificato di regolare esecuzione relativo a prestazioni non effettivamente eseguite;
- c) 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;
- d) *funditus* cfr. aggiornamento ANAC pag. 36 4.5.3

Indicatori:

- a) verificare di quanto i contratti conclusi si siano discostati, in termini di costi e tempi di esecuzione, rispetto ai contratti inizialmente aggiudicati;
- b) scostamento medio dei costi può essere calcolato rapportando gli scostamenti di costo di ogni singolo contratto con il numero complessivo dei contratti conclusi;
- c) 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.
- d) *funditus* cfr. aggiornamento ANAC pag. 37 4.6.4;

Misure:

- a) 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

- b) 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.
- c) Pubblicazione delle modalità di scelta, dei nominativi e della qualifica professionale dei componenti delle commissioni di collaudo.
- d) *funditus* cfr. aggiornamento ANAC pag. 38 4.6.5;