

Patto di Integrità

MADONIE RESILIENTI
LABORATORIO DI FUTURO



Modello di monitoraggio

20 MARZO 2018

Funded by the



Modello di monitoraggio

Cosa è questo documento?

Questo documento presenta il percorso di attuazione del Patto di integrità e gli approcci adottati da Amapola in qualità di soggetto indipendente di monitoraggio per gli appalti monitorati all'interno del progetto "Madonie Resilienti. Laboratorio di Futuro".



ENERGIA

Efficientamento energetico di edifici pubblici e dell'illuminazione pubblica attraverso energie rinnovabili



SCUOLA

Fornitura di beni per la creazione di laboratori digitali per la didattica integrata



WELFARE

Potenziamento della rete dei servizi territoriali per la cura e il benessere delle persone anziane

Perché questo documento?

La sperimentazione del Patto di integrità negli appalti pubblici finanziati dalla Unione europea è un progetto pilota che si propone di capire se e come il Patto di integrità è utile a garantire maggiore legalità, trasparenza e accountability nelle procedure di appalto.

Al di là degli strumenti di monitoraggio adottati nel progetto ci sembra utile raccontare:

1. come funziona una procedura di appalto e come al suo interno si inserisce il Patto di integrità
2. come Amapola interpreta il suo ruolo di soggetto di monitoraggio
3. cosa Amapola ha fatto, i punti di forza e i punti di debolezza, le cose imparate.

Come è fatto questo documento?

Si tratta di un living document che verrà periodicamente aggiornato parallelamente all'evoluzione del progetto. Il suo sviluppo sarà parallelo a quello del web documentary e, al termine del percorso, potranno essere utilizzati entrambi a fini didattici o divulgativi.

È suddiviso in quattro capitoli: tre riguardano le principali tappe di una gara d'appalto, il quarto descrive le attività definibili come trasversali a tutta la procedura d'appalto non ascrivibili ad una fase precisa.

Le tre fasi dell'appalto

La fase pre-gara

La fase che precede la pubblicazione della gara di appalto si svolge prevalentemente all'interno della Pubblica Amministrazione e al di fuori di ogni pubblicità.

Si compone di diversi momenti che vanno dalla analisi dei bisogni alla progettazione di dettaglio degli interventi.

Nel caso di appalti che prevedono l'applicazione del Patto di integrità, questa fase è il momento in cui il Patto di integrità e l'accordo di Monitoraggio vengono negoziati e firmati con la stazione appaltante.

La gara di appalto

È la fase della procedura di gara vera e propria. Comincia con la pubblicazione del bando e termina con l'aggiudicazione definitiva dell'appalto. Il codice appalti stabilisce le modalità di svolgimento di questa fase che è disciplinata da precise regole di pubblicità.

L'esecuzione del contratto

È la fase in cui il contratto di appalto viene firmato, rispettando quanto indicato nel bando, e successivamente eseguito in modo soddisfacente e conforme all'esito della procedura di gara.



Analisi dei bisogni

Far conoscere la natura delle scelte fatte dalla PA

È il processo attraverso il quale la **Pubblica Amministrazione individua la necessità** di un'opera, un bene o un servizio.

Si tratta di un momento molto delicato perché il bisogno a cui si intende rispondere deve essere una necessità **reale**, frutto di una adeguata **analisi**.

Per capire e valutare le esigenze è fondamentale il coinvolgimento degli stakeholders e dei cittadini. Tale analisi richiede spesso **valutazioni di carattere tecnico** anche molto complesso, che non possono essere demandate al cittadino. Alcuni appalti si prestano maggiormente di altri ad un **coinvolgimento delle persone che operano e vivono sul territorio**. Tuttavia, anche nei casi di maggiore complessità, è possibile attivare meccanismi di consultazione. La cosa fondamentale nei processi di coinvolgimento è chiarire all'inizio per cosa si viene consultati.

A questo proposito il **Nuovo codice Appalti** ha previsto all'art. 22 l'obbligatorietà della consultazione pubblica per le opere di grandi dimensioni.

Nei casi di minore complessità i beneficiari di beni e servizi potrebbero comunque essere coinvolti.

Molteplici sono le forme che possono essere utilizzate, diverse a seconda della tipologia di attori interessati. Si può trattare di una analisi della necessità di acquisto di determinati beni delle loro caratteristiche e della capacità di spesa per procedere a tale acquisto.

Immaginando, ad esempio, l'acquisto di lavagne LIM per un istituto scolastico, capire da insegnanti e studenti il gradimento di tali strumenti, i punti di forza e debolezza nell'uso quotidiano, il livello di gradimento aiuta a definire meglio il piano di acquisto. Valutazioni di carattere più tecnico è ovviamente opportuno che vengano mantenute dalla Pubblica amministrazione, eventualmente avvalendosi di esperti.

Nel caso di un appalto di servizi, la valutazione di quali servizi sono utilizzati e con quali modalità rappresenta un tassello essenziale per definire meglio l'oggetto dell'appalto.

Cosa può fare il soggetto di monitoraggio?

Il soggetto di monitoraggio aiuta la Pubblica amministrazione a porre l'attenzione sulla analisi dei bisogni. Può fornire supporto per far conoscere ai diretti interessati e anche a un pubblico più vasto le valutazioni effettuate dagli esperti. Può cooperare alla realizzazione delle consultazioni pubbliche come strumento di divulgazione di informazioni e di assunzione di responsabilità da parte delle persone che vi partecipano.

Cosa Amapola ha fatto nel progetto Madonie Resilienti?

Nel monitoraggio delle procedure legate alla Strategia per le Aree Interne 'Madonie resilienti: laboratorio di futuro' Amapola ha iniziato la sua attività di monitoraggio quando la fase di analisi dei bisogni territoriali volgeva al termine.

Tale analisi era nel nostro caso richiesta dalla Strategia Nazionale Aree Interne, una progettualità complessa della Agenzia per la Coesione Territoriale.

Nel caso specifico, si tratta di un lavoro che ha interessato i Comuni delle Madonie per diversi anni, ha coinvolto molteplici attori e si è concluso con l'approvazione della **Strategia d'area definitiva**, un documento che analizza le criticità del territorio considerato e individua come si vuole rispondere.

Amapola ha ricostruito, attraverso una analisi documentale e delle interviste, l'iter che ha portato all'approvazione della Strategia d'area definitiva, focalizzandosi sul coinvolgimento degli stakeholders e dei cittadini e sul livello di trasparenza e di pubblicità di tale processo e dei suoi risultati.

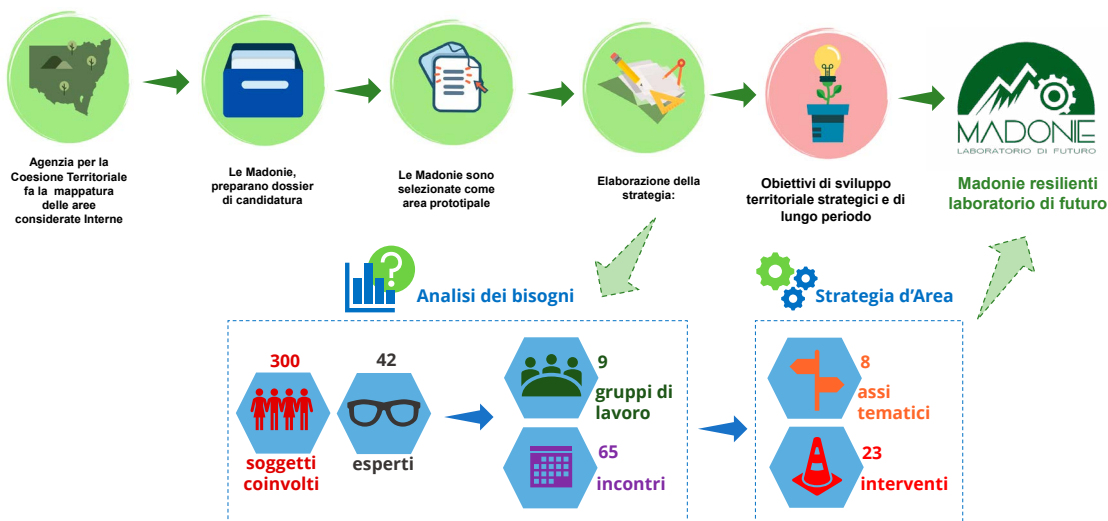


Scarica il [report di monitoraggio](#).



Scarica una [sintesi del report in inglese e in italiano](#).

Rappresentazione del percorso di analisi dei bisogni e di elaborazione della Strategia



Lesson learned

Per accompagnare l'analisi dei bisogni è necessario che il soggetto di monitoraggio sia coinvolto molto prima del lancio di una procedura di gara. Sono molte le difficoltà pratiche per garantire questo livello di coinvolgimento, *in primis* il fatto che spesso le analisi dei bisogni relative ad un appalto sono il risultato di anni di lavoro o sono il risultato di evoluzioni successive. Tuttavia, il soggetto di monitoraggio può avere comunque un ruolo di divulgazione ex-post delle analisi effettuate.



La progettazione esecutiva

Seguire la progettazione di dettaglio di un intervento

Nei progetti finanziati dai fondi strutturali, oltre all'analisi dei bisogni è prevista una fase, che può essere anche molto lunga, di progettazione esecutiva degli interventi.

Tale fase è spesso legata alle richieste effettuate dall'autorità di gestione ed è molto diversa a seconda del tipo di progetto.

Cosa può fare il soggetto di monitoraggio?

Il soggetto di monitoraggio può seguire la progettazione esecutiva e alla sua conclusione leggere quanto prodotto. In quanto fase caratterizzata da un forte tecnicismo, può essere difficile divulgare ulteriormente informazioni al pubblico.



Accordo di monitoraggio

Costruire le condizioni perché il Patto di integrità possa funzionare.

Si tratta del documento che definisce la relazione tra stazione appaltante e soggetto di monitoraggio, stabilendo i ruoli di ciascuno, i modi e i tempi in cui si svolgerà il monitoraggio della procedura e gli impegni che ciascuna parte si assume.

È lo strumento propedeutico al Patto di integrità cui è strettamente collegato.

[Transparency International](#) individua gli elementi fondamentali che devono essere contenuti in un Accordo di monitoraggio:

1. le attività che svolgeranno le parti durante cui l'accordo è riferito;
2. l'impegno da parte della stazione appaltante di fornire tutte le informazioni necessarie
3. Le procedure da adottare in caso si verificano fenomeni corruttivi;
4. La durata dell'accordo;
5. Le modalità di pagamento del soggetto di monitoraggio (se contemplate).

Cosa Amapola ha fatto nel progetto Madonie Resilienti?

L'Accordo di monitoraggio stipulato con l'Unione Comuni delle Madonie, è stato preceduto, in via preliminare da un [protocollo d'intesa](#) (siglato il 30/10/2015 con [addendum](#) del 12/08/2016), visto che ai tempi l'Unione dei comuni non era ancora formalmente costituita, in cui ci si impegnava formalmente a implementare il patto d'integrità in tutte le sue parti, gettando le basi per [l'Accordo di monitoraggio](#) che è stato ufficialmente firmato il 10 maggio 2017.

Gli articoli dell'Accordo sono stati organizzati dettagliando nello specifico il ruolo della stazione appaltante, del soggetto di monitoraggio, le modalità di accesso di quest'ultimo alle informazioni sulla procedura, le clausole di riservatezza e le procedure da seguire in caso di sospetti o evidenze di violazioni del Patto di integrità (PI). Tali elementi sono stati poi ripresi negli articoli del PI anche attraverso specifici richiami all'Accordo di monitoraggio.

La scrittura dell'Accordo di monitoraggio, inoltre, è avvenuta contestualmente alla stesura del PI proprio perché la definizione dei ruoli e dei reciproci impegni ha consentito di selezionare i contenuti e le prescrizioni del Patto d'integrità.



Il Patto d'integrità

Definire diritti e doveri di tutti.

La scrittura del Patto di integrità, è il momento in cui la Stazione Appaltante e il soggetto di monitoraggio declinano gli impegni assunti nell'Accordo in un testo che contiene anche gli impegni che si dovranno assumere i partecipanti alla gara, anch'essi firmatari del Patto. È importante sottolineare che le prescrizioni che ci si impegna a rispettare firmando il patto, si estendono automaticamente al vincitore della gara perché riguardano anche la fase di esecuzione del contratto di appalto.

I partecipanti alla gara, oltre che a impegnarsi a non farsi coinvolgere in atti di corruzione, si impegnano alla massima trasparenza e a fornire tutte le informazioni che il monitoraggio richiede.

Il patto, firmato da stazione appaltante e soggetto di monitoraggio diventerà parte integrante della documentazione di gara che i partecipanti dovranno sottoscrivere.

In particolare il soggetto di monitoraggio lavora con la PA nella costruzione del testo, che deve contenere al suo interno il riferimento alla procedura di appalto specifica.

Come per l'Accordo di monitoraggio, [Transparency International](#) individua gli elementi minimi che devono essere contenuti in un Patto d'integrità:

1. impegno di tutti i sottoscrittori a non corrompere e a non farsi corrompere;
2. impegno da parte dei partecipanti alla gara a fornire tutte le informazioni necessarie riguardanti flussi di denaro legati all'appalto, includendo tra questi subappaltatori ed eventuali consulenti/mediatori;
3. estensione degli obblighi del Patto a chi vincerà la gara per tutta la durata del contratto di appalto;
4. quanto previsto dal patto si estende anche a tutta l'eventuale filiera di subappalto;

Cosa Amapola ha fatto nel progetto Madonie Resilienti?

Il Patto di integrità è stato siglato con il sindaco dell'Unione dei Comuni Madonie il 22 giugno 2017 a Geraci Siculo in un evento pubblico a cui hanno partecipato in particolare amministratori e funzionari dei Comuni dell'Unione.