

Patto di Integrità

MADONIE RESILIENTI
LABORATORIO DI FUTURO



Modello di monitoraggio

1 SETTEMBRE 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 ne prevedano l'applicazione, 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 alcune 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.

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 ne prevedano l'applicazione, 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.



La preparazione del bando

Garantire correttezza evitando che vi siano interferenze

I passi necessari per la preparazione di un bando di gara sono la **definizione delle caratteristiche dell'appalto** (divisione in lotti, valore, selezione della procedura di appalto più idonea) e la **nomina del responsabile del procedimento (RUP)**.

A seguire si passa alla **redazione dei documenti di gara**. Oltre alla congruità della procedura di gara scelta rispetto agli obiettivi dell'appalto, ciò che richiede maggiore attenzione perché più sensibile è la definizione dei criteri di selezione (quelli che definiscono le caratteristiche che deve avere chi può partecipare) e di quelli di aggiudicazione (quelli che definiscono la qualità di un'offerta e di conseguenza i punteggi).

I documenti che compongono un bando di gara sono:

- il **disciplinare di gara** stabilisce le regole di partecipazione al bando: modalità di compilazione e presentazione dell'offerta (dove ed entro quando inviarla), i documenti da presentare a corredo della stessa e le procedure di valutazione e aggiudicazione dell'appalto;
- il **capitolato d'onere** è il documento più importante della procedura di appalto. Descrive i beni e/o i servizi che si richiedono. Un capitolato d'onere ben preparato dovrebbe essere preciso, comprensibile, prevedere risultati misurabili, identificare e distinguere chiaramente i requisiti fondamentali e quelli supplementari, considerare tutte le tipologie di utenza che fruiranno del bene/servizio. Normalmente contiene la descrizione tecnica, la relazione tecnica, pacchetti di progettazione, valutazioni, regolamenti, un computo estimativo e le tempistiche;
- lo **schema del contratto di appalto** è la bozza del contratto che il vincitore della gara dovrà sottoscrivere;
- l'**accordo di monitoraggio** contiene gli impegni che stazione appaltante e soggetto di monitoraggio si assumono reciprocamente nell'implementazione della procedura di appalto. Si allega alla procedura di gara per permettere a tutti i partecipanti di conoscerne il contenuto.
- il **patto d'integrità** dove si disciplinano gli impegni assunti dalla stazione appaltante, dal soggetto di monitoraggio e dai partecipanti alla gara. Tutti i partecipanti dovranno sottoscriverlo.

Cosa può fare il soggetto di monitoraggio?

Il soggetto di monitoraggio accompagna la stazione appaltante affinché si strutturi un bando che rispecchi quanto emerso nell'analisi dei bisogni e che sia effettivamente aperto e concorrenziale. Si assicura che la metodologia scelta per la selezione degli offerenti sia trasparente e che le informazioni richieste dalla stazione appaltante siano proporzionate e pertinenti. Inoltre segue con attenzione anche l'elaborazione dei criteri di aggiudicazione che devono essere ponderati sulle priorità del bando.

Cosa dice l'accordo di monitoraggio Madonie Resilienti?

Amapola si impegna a esaminare ed esprimere eventuali pareri sulla documentazione di gara prima che la medesima sia pubblicata, con particolare riferimento alle norme che possono alterare la concorrenza e alle misure di contrasto alla corruzione e alle infiltrazioni criminali (Articolo 2 Ruolo del supervisore indipendente)



La gara

Garantire il corretto svolgimento della procedura

Questa fase inizia dal momento della pubblicazione del bando fino alla chiusura dei termini per la presentazione delle offerte. La stazione appaltante, per garantire trasparenza ed equità alla procedura deve curarsi di alcuni aspetti:

- Le **comunicazioni con i partecipanti** devono avvenire solo per iscritto e le informazioni devono essere condivise con tutti gli altri partecipanti, le risposte ad una domanda di un offerente devono essere rese anonime e diffuse a tutti i partecipanti alla gara e devono avere sempre indicati i termini per la presentazione dei quesiti e delle risposte;
- I **termini e il luogo di presentazione** delle offerte contenuti nel bando devono essere chiari. Tutte le offerte pervenute oltre i termini, o in modalità non previste devono necessariamente essere escluse a priori. Un'eventuale proroga deve essere concessa a tutti i partecipanti e tutti ne devono essere informati per poter integrare quanto già inviato e per consentire ad altri partecipanti di inviare un'offerta.
- La stazione appaltante deve garantire la **custodia e la riservatezza dei documenti** di gara prima dell'apertura delle offerte.

Cosa può fare il soggetto di monitoraggio?

il soggetto di monitoraggio presidia questa fase analizzando soprattutto le modalità di relazione tra i potenziali partecipanti alla gara e la stazione appaltante. Osserva e relaziona in merito alla trasparenza e alla chiarezza del processo tecnico e al rispetto dei tempi previsti dal bando.

Cosa dice l'accordo di monitoraggio Madonie Resilienti?

Amapola si impegna a:

1. assumere informazioni relative alla procedura di gara dalla stazione appaltante;
2. verificare le modalità di risposta alle richieste di chiarimento (cd. FAQ) date dalla stazione appaltante ai concorrenti;

(articolo 2 Ruolo del supervisore indipendente)



Valutazione delle offerte

Analizzare e raccontare la procedura

Si tratta di una fase molto delicata della procedura di appalto in cui la stazione appaltante deve assicurare che le offerte ritenute conformi siano selezionate effettivamente sulla base dei criteri stabiliti nella documentazione di gara. Gli elementi fondamentali perché ciò avvenga sono:

- All'apertura delle buste, la Commissione giudicatrice esamina le offerte pervenute, con la facoltà di escludere dalla selezione tutte quelle che contengono **irregolarità insanabili**: mancanza dell'offerta tecnica o di quella economica e, più genericamente, carenze della documentazione che non consentono l'individuazione del contenuto o del soggetto responsabile della stessa, così come previsto [dall'art. 83 del D.lgs. 50/2016](#) (Codice Appalti)
- Per tutte le **irregolarità sanabili**, ovvero per tutte quelle carenze la cui integrazione non compromette in alcun modo il contenuto dell'offerta (ad esempio irregolarità formali) la Commissione giudicatrice

potrà richiedere integrazioni al partecipante alla gara sulla base del soccorso istruttorio (art. 83 del Codice Appalti), avviando la procedura per la regolarizzazione, che prevede un tempo di risposta da parte del partecipante, che potrà sanare la propria situazione rimanendo in gara, fornendo la documentazione richiesta e dietro il pagamento di una sanzione. Nel caso il partecipante non ottemperi a quanto richiesto, verrà escluso dalla gara.

- La Commissione non deve in alcun modo modificare i criteri di selezione e aggiudicazione (descritti nel bando) e deve produrre verbali/relazioni chiari e sufficientemente dettagliati per poter dimostrare come sono state prese le decisioni sia nella fase di selezione dei candidati, sia in quella di aggiudicazione del contratto di appalto.
- Tutti i partecipanti alla gara devono essere informati dell'esito della gara e la stazione appaltante deve predisporre la pubblicazione su Gazzetta Ufficiale nelle modalità e nei tempi previsti dalla normativa.

Cosa può fare il soggetto di monitoraggio?

Il soggetto di monitoraggio presidia questa fase analizzando, a procedura conclusa, tutto il materiale prodotto dalla Commissione di valutazione, accedendo anche ai fascicoli delle offerte pervenute. Verifica che le condizioni previste dal patto di integrità siano rispettate e che non sussistano conflitti di interesse. Sulla base di queste analisi potrà chiedere integrazioni e spiegazioni alla stazione appaltante. Segnerà ad essa ogni irregolarità e ogni elemento di rischio di violazione del Patto. Attraverso la composizione e la pubblicazione di un report di monitoraggio descriverà come si è svolto il procedimento e quanto emerso in merito al rispetto della procedura e al comportamento dei soggetti coinvolti.

Cosa dice l'accordo di monitoraggio Madonie Resilienti?

Amapola riceve copia dei verbali della Commissione giudicatrice e di tutti i documenti eventualmente rilevanti della procedura di evidenza pubblica, comprese le offerte pervenute, a conclusione della stessa; L'unione dei Comuni Madonie trasmette ad Amapola i seguenti elenchi:

- l'elenco dei dirigenti e dei titolari di incarichi (a qualsiasi titolo conferiti) impegnati nelle procedure di aggiudicazione, completo delle informazioni obbligatorie ai sensi del D.lgs. 14 marzo 2013 n. 33. Nell'elenco sono precisati ruoli e mansioni e compensi previsti dalla normativa vigente e collegati alle specifiche procedure;
- l'elenco dei componenti delle Commissioni giudicatrici, completo di CV.



L'aggiudicazione del contratto

La fase di aggiudicazione del contratto è quella in cui la stazione appaltante effettua la scelta al termine della valutazione. Dal momento in cui la stazione appaltante aggiudica provvisoriamente la gara si apre il periodo di tempo in cui gli altri concorrenti possono promuovere una azione legale. Decorso questo termine la gara viene aggiudicata in modo definitivo.

Cosa può fare il soggetto di monitoraggio?

Il soggetto di monitoraggio osserva questa fase, facendo attenzione al suo regolare svolgimento, accertandosi che siano rispettati i termini volti a consentire il ricorso giurisdizionale. Inizia a dialogare con l'impresa aggiudicataria.

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 ne prevedano l'applicazione, 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.



La firma del contratto

Stazione appaltante e Aggiudicatario stabiliscono insieme, per quanto non previsto nel bando, le modalità di lavoro e di reciproca relazione, la periodicità degli incontri e della reportistica sullo stato di avanzamento dei lavori. La stipula del contratto non può includere negoziazioni o cambiamenti rispetto a quanto stabilito dal bando di gara.

Cosa può fare il soggetto di monitoraggio?

Il soggetto di monitoraggio verifica che l'aggiudicatario abbia compreso gli obblighi discendenti dal Patto di Integrità e in base alle disposizioni contenute nel bando di gara, verifica che ne sia stata rinnovata la sottoscrizione.

Cosa dice il Patto di integrità Madonie resilienti?

Il patto di integrità all'articolo 3 precisa gli obblighi dell'aggiudicatario che riguardano in particolare l'impegno a sottoscrivere il Patto da parte di tutti i suoi partner economici o subappaltatori o subcontraenti e l'impegno a cooperare per una piena tracciabilità dei flussi finanziari.



La fase di esecuzione

Una volta firmato il contratto, inizia la fase esecutiva. Si tratta di una fase in cui sono meno stringenti i vincoli imposti dalla legge. La stazione appaltante controlla che l'impresa aggiudicataria esegua quanto previsto dal contratto nei modi e nei tempi stabiliti. Il soggetto di monitoraggio segue la pianificazione e l'esecuzione dei lavori nonché il rispetto degli impegni sottoscritti dall'impresa nel patto di integrità, richiedendo le informazioni e la documentazione quando necessario.

Cosa può fare il soggetto di monitoraggio?

Il soggetto di monitoraggio partecipa agli incontri tra la stazione appaltante e l'impresa aggiudicataria, segue le attività dell'impresa, pubblica report di monitoraggio e segnala alla stazione appaltante qualunque anomalia rispetto a quanto previsto dal contratto di appalto e dal Patto di integrità, consentendo così se necessario, alla stazione appaltante di intervenire.

Cosa dice il Patto di integrità Madonie resilienti?

Nell'articolo 5 del Patto di integrità "Obblighi funzionali alla piena applicazione del Patto di integrità", si specifica che il supervisore indipendente deve essere invitato a tutti gli incontri tra stazione appaltante e aggiudicatario riguardanti l'esecuzione del contratto e riceverne i verbali in caso di mancata partecipazione. Inoltre l'organismo di monitoraggio deve avere libero accesso a tutte le informazioni direttamente o indirettamente connesse all'appalto per poter svolgere la propria funzione.

Nell'Accordo di Monitoraggio stipulato tra Amapola e l'Unione Comuni Madonie, all'articolo 2 "ruolo del supervisore indipendente" viene specificato che tra le attività che il supervisore indipendente pone in essere ci sono:

- l'analisi di tutta la documentazione relativa allo stato di avanzamento dei lavori (SAL) prodotta da aggiudicatario ed eventuali subcontraenti;

- la messa a disposizione, in collaborazione con la stazione appaltante e aggiudicatario, di uno strumento digitale per la condivisione sicura e il rapido scambio di informazioni e di documenti utili alla funzione di monitoraggio;
- la realizzazione, sempre in collaborazione con la stazione appaltante e l'aggiudicatario, di un sistema di raccolta e pubblicazione in formato aperto dei dati relativi ai contratti stipulati e ai pagamenti effettuati dall'aggiudicatario a tutta la filiera delle imprese.

Riguardo a quest'ultimo punto, sarà data piena visibilità a sistema di raccolta e pubblicazione dei dati creato, attraverso una specifica sezione predisposta nel sito web del progetto: www.monitorappalti.it

Le azioni trasversali al Patto di integrità

Accountability

Per *accountability* si intende la responsabilità che ci si assume nei confronti degli impatti generati dal proprio operato. Nel caso specifico il soggetto di monitoraggio è responsabile nei confronti della stazione appaltante e dei partecipanti alla gara per tutto ciò che concerne il Patto e il rispetto delle sue clausole, è responsabile nei confronti dei cittadini e della società civile, cui deve dare conto di tutta la procedura di appalto attraverso una strategia di comunicazione chiara, semplice e comprensibile utilizzando strumenti adatti al contesto e alle caratteristiche specifiche delle comunità.

Il soggetto di monitoraggio opera **come facilitatore e costruttore di *accountability***, nel corso di tutte le fasi della procedura di appalto, attraverso l'applicazione di specifici strumenti e metodi.

Strategia di comunicazione

La strategia di comunicazione può essere definita come l'insieme di tutte le azioni, gli strumenti e gli approcci di cui ci si dota per raggiungere degli obiettivi di comunicazione. Il soggetto di monitoraggio ha 2 principali obiettivi di comunicazione: uno più operativo, legato allo svolgimento del proprio ruolo, raccontare la procedura di appalto; il secondo più divulgativo, incentrato quindi sulla disseminazione dei risultati del progetto pilota da un lato e sul contribuire al dibattito pubblico e sensibilizzare ai temi della lotta alla corruzione e del diritto alla trasparenza degli appalti dall'altro.



Informazione e sensibilizzazione

Rendere comprensibili a tutti i cittadini le scelte compiute dalla PA.

Informare tutti i soggetti coinvolti (stakeholder, cittadini, ecc.) sul Patto e i suoi potenziali impatti è una priorità del soggetto di monitoraggio. Le modalità possono essere diverse, tarate sul target di riferimento, le più semplici e immediate sono:

- **Organizzazione di incontri pubblici:** il soggetto di monitoraggio organizza incontri pubblici rivolti ai soggetti coinvolti (stakeholder, cittadini, ecc.), che consentono di fornire le informazioni relative a cosa sia un patto di integrità e quale sia il suo valore aggiunto nel combattere e prevenire la corruzione. Più nello specifico e relativamente all'appalto oggetto di monitoraggio, gli incontri riguarderanno l'implementazione del Patto in tutte le diverse fasi della procedura di gara.
- **Eventi *milestone*:** il soggetto di monitoraggio organizza in occasione di ogni svolta progettuale (ad esempio la firma del patto, la pubblicazione del bando, la pubblicazione di un report di monitoraggio, ecc.) eventi che rappresentino l'occasione per incontrare la PA e rinnovare gli impegni oppure gli stakeholder interessati (le associazioni di categoria, la società civile, gli abitanti di un territorio) e raccontare loro l'avanzamento del lavoro di monitoraggio. Si tratta di incontri che a seconda delle situazioni potranno essere pubblici o rivolti a un target specifico ma a cui tutti gli interessati possono partecipare, pubblicizzandoli attraverso canali specifici in caso di target ristretto, o utilizzando i media per diffondere e invitare alla partecipazione.



Primo coinvolgimento dei cittadini

La trasparenza si conquista garantendo accessibilità ad una informazione comprensibile e utile.

Una parte importante del ruolo del soggetto di monitoraggio riguarda il coinvolgimento dei cittadini, che parte dal presupposto che chi monitora l'appalto ha la responsabilità di renderlo comprensibile, e quindi accessibile, a tutti.

Il coinvolgimento avviene in primis attraverso gli strumenti di informazione che il soggetto di monitoraggio mette in campo:

- **Report di monitoraggio:** sono i documenti ufficiali attraverso i quali si racconta come procede l'appalto. L'impostazione di tale documento deve tener conto del fatto che rivolgendosi a un'utenza ampia ed eterogenea, deve essere il più possibile comprensibile anche a coloro che non hanno competenze tecnico-giuridiche. Quindi la costruzione degli indicatori, il linguaggio, le modalità grafiche, sono determinanti per la comprensibilità e quindi per garantire accessibilità effettiva alla maggioranza dei cittadini.
- **Sito internet:** è il punto di riferimento per chiunque, voglia tenere sotto controllo ciò che sta accadendo (giornalista, attivista, abitante dei luoghi in cui si svolge l'appalto, ecc.). Disporre di un sito o quantomeno di una pagina web in cui sono pubblicate tutte le informazioni relative alla procedura d'appalto, le novità e lo stato di avanzamento lavori, costituisce un primo punto di riferimento importante. La struttura del sito deve consentire la massima fruibilità anche da dispositivi diversi dal pc, deve contenere le informazioni in modo ordinato e logico e deve essere aggiornato costantemente. È lo strumento che garantisce l'accesso alle informazioni sull'appalto in maniera aggregata e completa.

- **Strumenti di segnalazione:** predisporre canali sicuri per la segnalazione di irregolarità e/o casi di corruzione, che mettano nella condizione il cittadino di poter segnalare liberamente senza il timore di ripercussioni.
In Italia esiste il canale di [Allerta Anti Corruzione ALAC](#) predisposto da Transparency International Italia, con l'obiettivo di **assistere chi decide di segnalare episodi di corruzione** guidandolo nel percorso più sicuro e più appropriato.
È tuttavia di grande utilità attivare strumenti per la segnalazione (form online, un account mail dedicato, numero verde, ecc.), finalizzati non solo a casi di irregolarità o violazioni ma anche alla raccolta di opinioni, critiche e proposte rispetto allo svolgimento della procedura d'appalto e al lavoro di monitoraggio.
- **Produzione di materiale divulgativo:** costruire dei materiali (documenti, video, presentazioni, immagini) è importante non solo per la disseminazione dei risultati raggiunti dall'applicazione di uno specifico Patto di integrità, ma anche per la diffusione di buone pratiche utili sia ad altre pubbliche amministrazioni sia a cittadini che possono farsi così promotori di questo strumento in altri contesti/territori.

Cosa Amapola ha fatto nel progetto Madonie Resilienti?

Per raccontare il progetto in una dimensione europea, nazionale e locale il primo strumento è il sito web. Per creare sinergie ed evitare sprechi di risorse si è deciso di realizzare un portale in partenariato con le altre sperimentazioni presenti in Italia (Action Aid e Transparency International Italia): www.monitorappalti.it. Oltre ai contenuti di carattere generale, sul [Patto](#), sulla [sperimentazione europea](#) e sul [monitoraggio civico](#), il sito contiene delle pagine specifiche per [ogni progetto](#) (4), concepite per fornire all'utente una descrizione generale della procedura di appalto, una time-line, approfondimenti tematici e un'infografica scaricabile che viene aggiornata sulla base dell'avanzamento dei lavori.

Inoltre, per agevolare un primo coinvolgimento dei cittadini in ogni pagina sono stati messi a disposizione due strumenti di segnalazione:

1. il link alla [segnalazione ALAC](#);
2. la possibilità di inviare [segnalazioni libere](#) che consentono al cittadino di segnalare non solo le irregolarità, ma anche opinioni e proposte per migliorare la trasparenza e la comunicazione delle procedure. La segnalazione libera consente, a chi lo desidera, di lasciare i propri dati per poter essere eventualmente ricontattato. Questa sezione è stata particolarmente curata per consentire all'utente di fare una segnalazione il più possibile circostanziata e garantire la sua privacy.



Attivazione dei cittadini

Ognuno può costruire accountability

Le modalità di attivazione dei cittadini possono essere infinite, ciò che conta è che ci sia sempre un approccio tale per cui tutti si sentano liberi di contribuire in base alle proprie possibilità senza percepire particolari soggezioni.

Individuare il target è quindi una priorità. I cittadini non sono un insieme omogeneo, con le stesse capacità, interessi, disponibilità, propensioni. Ogni attività deve essere pensata su gruppi specifici di cittadini, selezionati sulla base degli obiettivi di sensibilizzazione, coinvolgimento e attivazione che il soggetto di monitoraggio si è prefissato.

Tra i cittadini, ad esempio, giovani/studenti e anziani/pensionati rappresentano due target strategici e non solo per la maggiore disponibilità di tempo libero:

- i giovani sono più aperti alle novità, hanno voglia di mettersi in gioco, inoltre sono coinvolgibili in maniera strutturata se ci si inserisce all'interno di un'attività didattica o di alternanza scuola/lavoro. Rappresentano il futuro della comunità, il loro bagaglio culturale influenzerà le capacità politiche e decisionali dei prossimi anni.
- gli anziani, che in Italia rappresentano una fetta considerevole della popolazione, sebbene talvolta meno avvezzi ai cambiamenti e alle nuove tecnologie, oggi sono spesso persone molto attive in associazioni e nel volontariato.

Stabilito il target è possibile scegliere la modalità di attivazione più adatta e, una di queste, in particolare sul tema degli appalti pubblici, è la costruzione di forme di **monitoraggio civico**. Si tratta di una forma di partecipazione pubblica in cui gruppi di cittadini condividono metodi, strumenti e attività per verificare come i soldi pubblici vengono spesi. Comprende attività non solo di verifica e presidio della procedura di appalto (che si svolga correttamente e nei tempi), ma anche di raccolta di idee e di proposte che cittadini consapevoli e informati propongono alla PA perché possa incrementare il proprio livello di trasparenza e di buon dialogo con i cittadini stessi.

Il soggetto di monitoraggio, per favorire e facilitare l'attivazione dei cittadini, si impegna a lavorare su due fronti: quello della PA, accompagnandola in un percorso di "apertura" ai propri cittadini laddove necessario, e sul fronte dei cittadini, che devono a loro volta essere guidati in primis alla comprensione del funzionamento della PA, in secondo luogo a individuare le modalità e gli strumenti più efficaci per presidiare e contribuire alla trasparenza e alla prevenzione/lotta alla corruzione nel proprio comune, regione e, perché no, paese.

Cosa Amapola ha fatto nel progetto Madonie Resilienti?

Tra febbraio e giugno 2018 Amapola ha coinvolto la classe IV dell'istituto Tecnico "P. Domina" di Polizzi Generosa attraverso un progetto di **alternanza scuola-lavoro** di circa 80 ore incentrato sul monitoraggio civico di tre procedure di appalto affini a quelle previste dalla SNAI e oggetto di sperimentazione del Patto d'integrità.

Gli studenti, coinvolti in un'attività scolastica per loro obbligatoria, hanno avuto l'opportunità di cimentarsi con il monitoraggio civico di procedure di appalto già esperite, cercando e analizzando i documenti, interfacciandosi con la stazione appaltante, costruendo un report di monitoraggio civico e una presentazione del proprio lavoro attraverso un video, un poster e delle slide che hanno presentato durante un evento organizzato dalla scuola in occasione del 70° anniversario della Costituzione Italiana il 21 maggio 2018. Per questi studenti si è trattato di un percorso in 7 tappe gestite con una modalità di lavoro solo parzialmente face-to-face ma organizzata a distanza utilizzando strumenti come Google Drive, la mail, Skype e WhatsApp, stimolandoli a utilizzare nuovi strumenti ICT e open source che potranno essere loro utili anche in futuro.

Sebbene con qualche difficoltà iniziale di approccio al lavoro e al tema, i risultati del laboratorio sono stati più che soddisfacenti sia per il livello di impegno che per le conoscenze acquisite dagli studenti.

Lesson learned

- Al termine di questo progetto abbiamo reso questi studenti dei futuri monitori civici? Probabilmente no, ma abbiamo formato degli studenti che oggi sanno come capire il funzionamento di una procedura di appalto e come viene speso ed erogato il denaro pubblico, ma che soprattutto hanno compreso quando una pubblica amministrazione lavora in modo trasparente ed efficiente e quando in modo poco chiaro e inefficiente. Se non saranno cittadini attivi, saranno quantomeno cittadini più consapevoli e in grado di informarsi.
- L'argomento "appalti pubblici" non è glamour e con difficoltà può interessare spontaneamente i più giovani, soprattutto quelli che vivono in un contesto socio-territoriale relativamente povero di stimoli alla cittadinanza attiva e alla partecipazione. Cogliere opportunità come l'alternanza scuola lavoro, è stato fondamentale per poter lavorare su un tema non troppo "pop" con adolescenti di 17-18 anni. Molto difficilmente sarebbe stato possibile intercettare un target così strategico altrimenti.

Le azioni trasversali al Patto di integrità

Accountability

Per *accountability* si intende la responsabilità che ci si assume nei confronti degli impatti generati dal proprio operato. Nel caso specifico il soggetto di monitoraggio è responsabile nei confronti della stazione appaltante e dei partecipanti alla gara per tutto ciò che concerne il Patto e il rispetto delle sue clausole, è responsabile nei confronti dei cittadini e della società civile, cui deve dare conto di tutta la procedura di appalto attraverso una strategia di comunicazione chiara, semplice e comprensibile utilizzando strumenti adatti al contesto e alle caratteristiche specifiche delle comunità.

Il soggetto di monitoraggio opera **come facilitatore e costruttore di *accountability***, nel corso di tutte le fasi della procedura di appalto, attraverso l'applicazione di specifici strumenti e metodi.

Strategia di comunicazione

La strategia di comunicazione può essere definita come l'insieme di tutte le azioni, gli strumenti e gli approcci di cui ci si dota per raggiungere degli obiettivi di comunicazione. Il soggetto di monitoraggio ha 2 principali obiettivi di comunicazione: uno più operativo, legato allo svolgimento del proprio ruolo, raccontare la procedura di appalto; il secondo più divulgativo, incentrato quindi sulla disseminazione dei risultati del progetto pilota da un lato e sul contribuire al dibattito pubblico e sensibilizzare ai temi della lotta alla corruzione e del diritto alla trasparenza degli appalti dall'altro.



Costruire un piano di comunicazione

Pianificare la comunicazione

Il primo step per dare forma a una strategia di comunicazione è iniziare a costruire un **piano di comunicazione** che può tradursi in una mappa di flussi, in un documento di testo o in elenchi puntati, ciò che conta è individuare i punti cardine e che questi siano sempre disponibili a chi progetta singole attività di comunicazione.

In particolare, un buon piano di comunicazione deve contenere:

- il contesto geografico e socio economico in cui si lavora e si comunica;
- a chi si rivolge la comunicazione, individuando quindi tutti i possibili target;
- cosa si vuole comunicare;
- gli strumenti di comunicazione che si intendono attivare;
- individuazione dei media più idonei;
- la programmazione delle attività;
- le tempistiche delle singole azioni;
- il budget a disposizione.

Il soggetto di monitoraggio nel costruire il proprio piano deve tenere conto di almeno due livelli di comunicazione:

- il primo, **rivolto ai firmatari del patto**, implica che tutti comprendano il PI e i diritti/doveri che derivano dalla sua sottoscrizione. È importante mantenere un flusso informativo costante e il più possibile immediato, soprattutto con la stazione appaltante, per dare maggiore fluidità a tutta la procedura. È altrettanto importante strutturare una comunicazione chiara con i partecipanti alla gara e con il vincitore, in modo da garantire la maggiore trasparenza possibile.
- Il secondo riguarda la **comunicazione con i cittadini** che può avvenire direttamente, attraverso canali di comunicazione propri (siti web, pagine social), oppure utilizzando i media. Questi ultimi devono essere selezionati tenendo presente da un lato il messaggio che si vuole comunicare e il potenziale impatto sui cittadini, dall'altro la scala di diffusione: locale/regionale per tutto ciò che può avere una ricaduta diretta sulle comunità locali; regionale, nazionale o internazionale, per tutto ciò che riguarda la diffusione del Patto come buona pratica e per contribuire al dibattito pubblico sul tema.

Fare un'analisi di contesto per stilare una lista dei media (online, su carta, televisivi, radiofonici) da utilizzare durante l'implementazione del patto in funzione della rilevanza (locale, nazionale, ecc) e del messaggio che si vuole comunicare è decisamente funzionale, così come stabilire come comunicare: il comunicato stampa è immediato e semplice da diffondere, ma per costruire una buona relazione con i giornalisti, è necessario incontrarli, contattarli direttamente, invitarli nelle occasioni pubbliche.

Infine, il piano di comunicazione per un soggetto di monitoraggio deve contemplare anche la flessibilità necessaria ad adattare il messaggio che si vuole comunicare, gli strumenti e i target alle possibili evoluzioni e/o ai risvolti mediatici e di impatto che l'appalto monitorato può assumere. **Verificare periodicamente e aggiornare il piano di comunicazione** in base al progredire dell'attività di monitoraggio è da considerarsi buona prassi per essere sempre in grado di comunicare in modo efficace.