

Patto di Integrità

MADONIE RESILIENTI
LABORATORIO DI FUTURO



Modello di monitoraggio

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

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 stato realizzato questo documento?

Si tratta della versione conclusiva di un living document che è stato periodicamente aggiornato parallelamente all'evoluzione del progetto e delle attività di monitoraggio.

È suddiviso in cinque 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. Un ultimo capitolo tira le somme e guarda al futuro.

Sigle e abbreviazioni sulle procedure oggetto di monitoraggio e citate nel documento

SA - stazione appaltante. Nelle procedure monitorate se ne trovano due: Unione Comuni Madonie e ReSMa (la Rete scolastica Madonie)

AM - Accordo di Monitoraggio

PI - Patto d'integrità

AIMA 01 - Intervento previsto dalla Strategia Nazionale Aree Interne e oggetto di monitoraggio. La rete scolastica delle Madonie (ReSMa) è stazione appaltante. La procedura a cui ci si riferisce l'Avviso pubblico per la selezione di nr. 4 esperti per il conferimento di incarichi di lavoro autonomo finalizzati allo svolgimento delle attività previste nell'ambito del progetto "rete scolastica delle Madonie – una nuova offerta formativa"

AIMA 17 A - Interventi di efficientamento degli edifici pubblici. Unione Comuni Madonie è stazione appaltante

AIMA 17 B - Interventi di efficientamento degli impianti di illuminazione pubblica. Unione Comuni Madonie è stazione appaltante

AIMA 19 - Intervento di costruzione di piattaforme per la valorizzazione della biomassa. La procedura cui ci si riferisce è la "Procedura ristretta per l'Affidamento dei Servizi attinenti all'ingegneria e all'architettura per le prestazioni di Progettazione definitiva ed esecutiva, Direzione Lavori, misure, contabilità, redazione della Relazione Geologica e Coordinamento della Sicurezza in fase di progettazione ed esecuzione relativa ai lavori di Realizzazione di una rete di piattaforme di trattamento di biomassa lignocellulosica e agricola di filiera corta". L'Unione Comuni Madonie è stazione appaltante.

Info e approfondimenti sul progetto Madonie resilienti

Tutte le informazioni e i riferimenti contenuti nel presente documento sono reperibili sul sito di progetto <https://monitorappalti.it/progetto/madonie-resilienti-laboratorio-di-futuro/> in cui sono disponibili nelle sezioni "Istruzione" ed "Energia" anche tutti i report di monitoraggio.

Altri approfondimenti sulla sezione del sito di Amapola www.pattintegrita.amapolaprogetti.org

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.



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.

Un [secondo Accordo di monitoraggio](#) è stato firmato l'8 aprile 2019 ad Alimena (PA) con la Rete Scolastica delle Madonie (ReSMA), stazione appaltante per gli interventi SNAI che riguardano la scuola.



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.

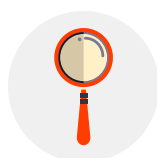
Come per l'Accordo di monitoraggio, [Transparency International](#) individua gli elementi minimi che devono essere contenuti in un Patto d'integrità:

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. Un [secondo Patto di integrità](#) è stato firmato l'8 aprile 2019 ad Alimena (PA) con la Rete Scolastica delle Madonie (ReSMa), stazione appaltante per gli interventi SNAI che riguardano la scuola.

Durante il progetto il Patto di integrità è stato adattato e allegato ai documenti di gara per la progettazione e la direzione lavori delle piattaforme per la valorizzazione della biomassa (intervento AIMA 19) e ai documenti di gara per la selezione di 4 esperti per la progettazione degli interventi dell'ambito istruzione (AIMA 01)



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 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.

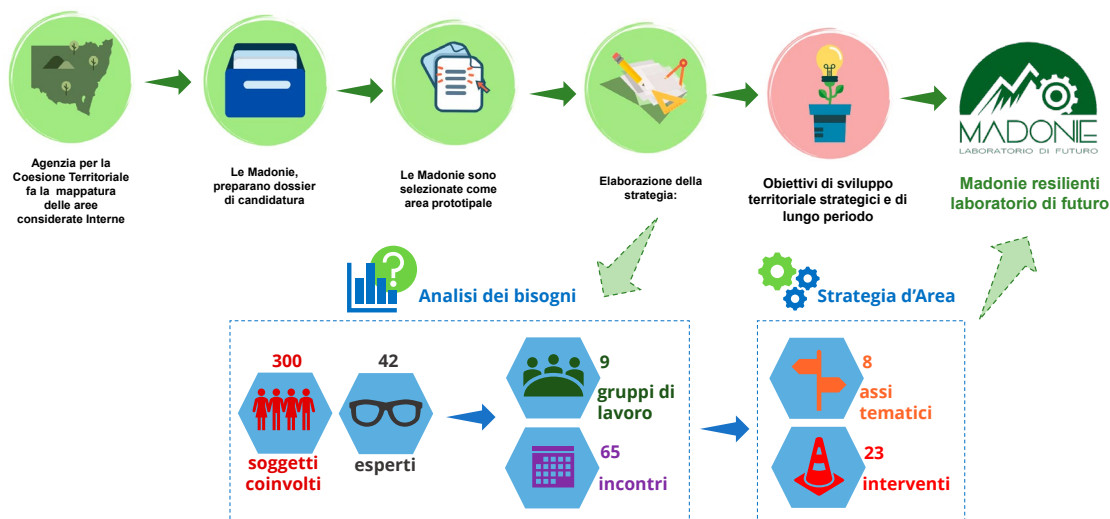
Nel caso specifico, si tratta di un lavoro che ha interessato i Comuni delle Madonie per diversi anni, ha coinvolto molteplici attori e si è concluso con l'approvazione della [Strategia d'area definitiva](#), un documento che analizza le criticità del territorio considerato e individua come si vuole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

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.



Come funziona la Stazione appaltante

Tanto è complessa la macchina amministrativa tanti saranno gli ingranaggi da presidiare perché il processo funzioni.

La pubblica amministrazione è una macchina molto complessa, composta da un'ampia varietà di enti con caratteristiche e processi funzionali che possono essere differenziati anche tra enti omologhi.

Negli appalti pubblici quando l'erogatore dei fondi non corrisponde alla SA, quindi quando siamo in presenza di una Managing Authority che alloca i fondi a una stazione appaltante, come nel caso dei Fondi Strutturali UE, è necessario prestare molta attenzione a quale siano le prassi, le procedure e i regolamenti che sottendono all'effettiva disponibilità dei fondi da parte della SA e al regime autorizzativo che ne deriva. Le dinamiche della relazione tra SA e autorità di gestione hanno un potenziale impatto molto forte sulla programmazione e sulla lunghezza dei tempi che precedono la preparazione del bando di gara.

Cosa fa il soggetto di monitoraggio

Il ruolo del soggetto di monitoraggio, in questo frangente, è quello di individuare e approfondire con la SA tutti i passaggi amministrativi e le procedure ancillari che devono compiersi perché si possa lavorare sulla procedura di appalto. Presidiando questa fase può fornire osservazioni e raccomandazioni verso l'efficientamento del processo e l'ottimizzazione dei tempi e delle risorse. Si occupa inoltre di stimolare la SA, laddove questi passaggi dessero adito a lungaggini o a blocchi del progetto/intervento/opera pubblica, a renderlo comprensibile ai cittadini. Nel merito del monitoraggio, rimane come un lavoro di analisi propedeutico utile alla costruzione della procedura di appalto e alla pianificazione dei tempi. Deve essere raccontato nei report di monitoraggio.

Cosa ha fatto Amapola

Di fronte a lungaggini burocratiche legate all'effettiva allocazione dei fondi da parte della Regione Siciliana (l'autorità di gestione) all'Unione dei Comuni delle Madonie (SA), Amapola ha deciso di andare a fondo della questione, sebbene esulasse dalla procedura di appalto, per comprendere il sistema amministrativo e il regime autorizzativo, monitorarlo nei suoi sviluppi e raccontarlo nei report di monitoraggio, affinché i cittadini stessi e gli stakeholder potessero essere informati sulle cause dei ritardi generati dalla complessità della macchina amministrativa.

In particolare, ha pubblicato un report di pre-bidding specifico sulle procedure dell'ambito energia.

Lesson learned

Questa esperienza pilota ci ha messo di fronte a una sfida: i tempi del progetto pilota non si sono allineati a quelli della SA e della autorità di gestione. Di fronte a questa imprevedibilità e incertezza sui tempi, abbiamo compreso l'importanza di approfondire da subito quali sono le dinamiche interne alla Pubblica amministrazione, se ci sono procedure amministrative ancillari che devono compiersi prima di poter lavorare sull'appalto oggetto di monitoraggio, studiare la complessità del sistema autorizzativo e presidiarlo.

Tuttavia, come soggetto di monitoraggio, ci siamo trovati nella difficoltà, di fronte a un sistema così burocratizzato e complesso, di raccontarlo ai cittadini in modo chiaro e trasparente proprio perché nella consapevolezza di non poter accertare fino in fondo se all'interno di questi gangli si siano insinuati comportamenti opachi o non del tutto corretti.



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.

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'oneri** è il documento più importante della procedura di appalto. Descrive i beni e/o i servizi che si richiedono. Un capitolato d'oneri 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)

Cosa ha fatto Amapola

Nell'ambito delle attività di monitoraggio di AIMA 17 A e AIMA17 B, Amapola ha presentato le proprie osservazioni e raccomandazioni alla stazione appaltante nel merito della scelta della procedura di appalto da seguire. Nel caso dell'illuminazione pubblica (AIMA 17 B) la stazione appaltante ha deciso di non utilizzare una procedura pubblica per la selezione di una ESCo (il bando era già stato scritto ed emendato da Amapola) ma di optare per l'adesione a una convenzione con CONSIP. Amapola ha presentato nel merito una serie di osservazioni, suffragate da un parere tecnico legale circa gli elementi di incompatibilità dell'accordo quadro CONSIP rispetto a quanto previsto dalla scheda intervento approvata dall'Autorità di Gestione (Regione Siciliana) in sede di Accordo di Programma Quadro (APQ). La stazione appaltante, che ha ritenuto tutte le criticità superabili in fase di negoziazione con l'impresa aggiudicataria del lotto per CONSIP, ha dovuto fare i conti con il fatto che gli accordi CONSIP sono molto strutturati e non permettono grandi margini di negoziazione. Questa scelta, anche a causa dei ritardi generati dalla pandemia Covid-19), ha richiesto un anno di tempo, per poi costringere la SA a dover ripiegare su una progettazione interna perdendo il plus di investimento (circa 2 milioni) che sarebbe derivato da una partnership pubblico-privato con una ESCo.

Se la stazione appaltante avesse considerato i rilievi mossi dal soggetto di monitoraggio non si sarebbe perso inutilmente del tempo. Questo ci dice che la relazione di fiducia tra stazione appaltante e soggetto di monitoraggio è un processo che va costruito progressivamente.

A prescindere da come si sia conclusa, la scelta di CONSIP ha comunque posto, da subito, una questione importante sul monitoraggio e sul PI: se la Stazione appaltante decide di utilizzare un accordo quadro con una centrale di committenza nazionale, come garantire la stipula del PI da parte dell'impresa aggiudicata ex-post per consentire il monitoraggio esterno in fase di esecuzione?

Nel caso dell'efficientamento degli edifici pubblici (AIMA 17 A), Amapola ha seguito passo-passo il progredire della progettazione esecutiva dei 21 edifici situati nei 21 Comuni dell'Unione Madonie. Prefigurandosi un cluster di procedure di appalto (21 aggiudicatari, 21 direzioni lavori e 21 collaudi) Amapola si è lungamente confrontata con la stazione appaltante e, con l'ausilio di un parere tecnico legale ha individuato sulla base della taglia economica dei singoli interventi le procedure di appalto da seguire e le strategie per consentire la massima concorrenza e preservando trasparenza e integrità.

La conclusione dell'attività di monitoraggio

Il 30 settembre 2021 si sono concluse le attività di monitoraggio per tutte le sperimentazioni del Patto di Integrità in corso negli 11 Paesi membri dell'UE. Si tratta della scadenza "naturale" del progetto pilota che vede in questa data il termine per il monitoraggio e alcuni mesi successivi (fino a febbraio 2022) per la chiusura del progetto nel suo complesso.

Amapola ha presentato alla SA una proposta di continuazione delle attività di monitoraggio per quelle procedure che si trovavano, alla scadenza, in una fase aperta, tra cui la preparazione dei documenti di gara per AIMA 17 A, la progettazione esecutiva di AIMA 19 e l'aggiudicazione per AIMA 01. Dato che la proposta non ha trovato accoglimento da parte della stazione appaltante, non abbiamo avuto modo di riscontrare gli esiti delle raccomandazioni fornite e delle procedure avviate.

Lessons learned

È fondamentale, quando si sceglie la procedura di appalto prestare attenzione ai potenziali impatti che la scelta determina non solo in termini di fattibilità, ma anche di governabilità del processo.

Il fatto che la stazione appaltante non abbia ritenuto di verificare con accuratezza i requisiti e i vincoli di sottoscrizione di un accordo quadro con CONSIP, anche a fronte di un parere legale e una serie di raccomandazioni da parte del soggetto di monitoraggio dimostra quanto l'approccio sia stato approssimativo, certamente spinto da un'esigenza di semplificazione e di "scarico" di oneri amministrativi all'esterno di una struttura che per le proprie caratteristiche non ha le forze per poter tenere insieme più interventi con livelli di complessità medio-alti.

Immaginando possibili scenari di applicazione futura del PI è importante che esso sia previsto ad ogni livello della procedura di evidenza pubblica, per evitare che gli effetti di una gestione da parte di una centrale di committenza nazionale possa inficiare quanto definito con l'attuatore della misura.

Riguardo la conclusione delle attività, consci che in una sperimentazione parallela fosse necessario fissare una data di fine uguale per tutti, che non poteva essere legata ai tempi di ognuno dei 18 progetti, resta salva la necessità, in fase di stesura di AM e PI e anche di pianificazione dei costi del monitoraggio, di stimare con cura quelli che saranno i tempi di realizzazione dell'appalto per garantire continuità all'attività di supervisione svolta dal soggetto di monitoraggio.



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)

Cosa ha fatto Amapola

Per il monitoraggio della procedura di gara AIMA 19, la stazione appaltante ci ha fornito un accesso in sola lettura del backend della piattaforma digitale in cui si svolgono le operazioni di gare e gestite le comunicazioni tra stazione appaltante e partecipanti alla gara. Questo ci ha permesso un monitoraggio costante e in tempo reale di tutti i passaggi e gli atti correlati.

Diverso il caso di AIMA 01. ReSMA, firmataria del PI per quanto riguarda le procedure dell'ambito istruzione, in realtà non possedendo natura giuridica ha affidato il ruolo di stazione appaltante all'istituto capofila della Rete (l'ISIS "Salerno") allo stesso tempo la progettazione e la scrittura dei bandi di gara, quindi tutta la parte tecnica è stata affidata a SOSViMa (già manager tecnico della SNAI). Questa frammentazione del processo ha prodotto un cortocircuito amministrativo tanto che è stato pubblicato il bando di AIMA 01 senza allegare il Patto di integrità e senza avvertire Amapola della pubblicazione, venendo a conoscenza dei fatti solo a procedura conclusa. Riconosciuto l'errore, gli ingranaggi ripartono per il nuovo bando per cercare gli esperti non selezionati con la procedura precedente per l'esiguo numero di candidati. L'errore si ripete esce nuovamente il bando senza patto di integrità. Questa volta, però la stazione appaltante se ne accorge e provvede all'annullamento della pubblicazione per procedere a una nuova, questa volta corretta. Nel primo caso la strutturazione del procedimento era tale da consentire un reale monitoraggio e presidio della procedura, nel secondo non era possibile se non confidando nella precisione e proattività dei responsabili del procedimento.

Lesson learned

L'esperienza di monitoraggio con la Rete Scolastica delle Madonie ha certamente fatto emergere il fatto che più sono i soggetti coinvolti nella gestione delle procedure di gara, e quindi più il processo è frammentato, più la possibilità di errore è alta perché diventa complicato il presidio di tutti i passaggi. Il soggetto di monitoraggio viene messo in difficoltà in questi casi perché diventa difficile avere un interlocutore di riferimento che abbia sotto controllo la procedura.

Ne consegue che il monitoraggio è possibile ed efficace solo nel momento in cui procedure ruoli e flussi comunicativi sono chiari e condivisi da tutta la filiera amministrativa.

L'accesso in modalità di sola lettura da parte del soggetto di monitoraggio alla piattaforma di e-procurement si è rivelata una buona pratica facilmente esportabile priva di costi sia in termini economici che di risorse umane.



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.

Cosa ha fatto Amapola

In fase di aggiudicazione di AIMA 19, Amapola, sulla base di quanto emerso dai controlli di legge effettuati sull'impresa prima in graduatoria e quindi aggiudicatrice provvisoria, ha raccomandato alla stazione appaltante di valutare tutti gli elementi che potevano costituire un pregiudizio di integrità dell'impresa. Era emerso un comportamento che violava il Patto di integrità (omessa dichiarazione di precedenti penali, omessa comunicazione del cambio del Direttore tecnico in quanto raggiunto da una misura cautelare di divieto di esercizio della professione per un'indagine di corruzione in appalti pubblici in cui è risultato coinvolto), pur non rappresentando una causa di esclusione tipica prevista dalla legge. La stazione appaltante ha aderito al suggerimento di Amapola di considerare la violazione del dovere di integrità e ha proceduto all'esclusione dell'impresa che ha presentato ricorso al TAR. Il TAR ha dato ragione alla SA e ad Amapola, ritenendo legittima l'azione della stazione appaltante, in quanto la legge prevede la facoltà delle stazioni appaltanti di escludere gli operatori economici che violano patti o protocolli di legalità anche se prevedono prescrizioni aggiuntive rispetto agli obblighi di legge.

Lesson learned

La mancanza di competenze giuridico amministrative costituisce un elemento di vulnerabilità delle stazioni appaltanti. Privilegiando le competenze tecniche, gli uffici comunali meno attrezzati tendono a riproporre i contenuti dei procedimenti amministrativi di gara, senza aver piena contezza di quanto essi diventino rilevanti in caso di contenzioso.

In questo frangente la stazione appaltante ha mostrato tutta la propria vulnerabilità. Se non ci fosse stato l'accompagnamento dell'attività di monitoraggio e il supporto legale sulla procedura, la stazione appaltante avrebbe avuto maggiori difficoltà a comprendere la limitatezza delle giustificazioni adottate dall'operatore economico, non possedendo tutti gli strumenti per entrare nel merito delle questioni.

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.

Cosa ha fatto Amapola

Amapola a seguito dell'aggiudicazione definitiva per la progettazione delle piattaforme per la valorizzazione della biomassa (AIMA 19), ha potuto visionare il testo del contratto precedentemente alla firma, assicurandosi il rispetto del PI all'interno degli obblighi contrattuali.



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.

Cosa ha fatto Amapola

Nella fase di esecuzione del contratto di progettazione delle piattaforme per la valorizzazione della biomassa (AIMA 19), Amapola ha partecipato agli incontri tra stazione appaltante e impresa e ha concordato una modalità di comunicazione con l'impresa in modo da essere costantemente aggiornata sui progressi. L'attività di monitoraggio della fase di esecuzione ha fatto inoltre emergere alcune criticità ascrivibili alla progettazione originaria dell'intervento, come la sottovalutazione dei costi e la necessità di un esproprio di un'area eletta a sito per una delle piattaforme ma senza verificarne prima la disponibilità pubblica

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.



Empowerment della CA

Per una pubblica amministrazione pronta ad aprirsi ai propri cittadini

Per essere costruttori di accountability è necessario, in primis, gettare buone fondamenta: La pubblica amministrazione e i suoi funzionari devono comprendere a pieno cosa sono i Patti d'integrità, qual è la ratio che guida le azioni del soggetto di monitoraggio e deve inoltre aprirsi ai propri cittadini attraverso una pubblicazione degli atti che sia accessibile e comprensibile.

Primo passo: fissare un livello iniziale di conoscenza, una baseline e un obiettivo formativo. Sulla base di quest'ultimo applicare strumenti (in)formativi a misura di contesto amministrativo utili a colmare qualche lacuna, laddove se ne ravvisasse la necessità, e capaci di sensibilizzare sul dovere di essere "accountable".

Cosa fa il soggetto di monitoraggio

Si occupa di incontrare i funzionari della pubblica amministrazione con cui ha siglato il Patto di integrità, saggiare il loro livello di conoscenza e curiosità rispetto al Patto e alla sua applicazione. Si occupa anche di sensibilizzare al valore aggiunto della trasparenza e del rendersi pienamente comprensibili ai propri cittadini, lavorando sulla pubblicazione degli atti e sulla comunicazione relativa alla procedura, non solo in termini tecnici ma anche di impatto sulla vita dei cittadini.

Cosa ha fatto Amapola

Amapola in questi anni di supervisore indipendente si è trovata ad operare con una stazione appaltante:

- neonata (l'Unione dei Comuni Madonie è nata contestualmente alla SNAI), con poco personale distaccato dagli uffici dei comuni aderenti sparsi in un'area molto vasta e montuosa;

- nata funzionalmente alla realizzazione della SNAI, calata quindi dall'alto, non è il risultato di un'esigenza delle singole amministrazioni che condividevano una visione politico-amministrativa con tutto ciò che ne consegue in termini di proattività degli uffici amministrativi coinvolti;
- povera di competenze specifiche e soprattutto giuridiche per la gestione di un progetto complesso come quello della SNAI;
- senza organicità dei propri flussi e di una governance forte rispetto al proprio operato, anche perché recente e composta da personale parzialmente distaccato dai Comuni;
- le cui mancanze sono in parte supplite da una tecnostruttura incaricata del management tecnico che, seppur operosa, non favorisce l'acquisizione di competenze all'interno della Stazione appaltante stessa e non contribuisce alla costruzione di un'identità riconoscibile all'esterno e dai cittadini.

Insomma, una stazione appaltante lontana dall'essere pronta a confrontarsi con i cittadini.

Amapola ha ritenuto utile avanzare una proposta formativa che è stata condivisa e approvata dall'Unione dei Comuni per poi procedere alla realizzazione di uno strumento di formazione "on demand" utilizzando la piattaforma Moodle all'interno di una sezione del proprio sito (<http://formazione.amapolaprogetti.org/>). I link e le chiavi di accesso sono stati forniti alla stazione appaltante e ai suoi uffici che possono in questo modo usufruire di contenuti di approfondimento (testi, dati, podcast e video) non solo sul patto di integrità, ma anche sulla buona pubblicazione dei dati, sull'importanza dei Piani di prevenzione della Corruzione e per la Trasparenza con affondi sul contesto siciliano.

Auspichiamo che il tempo possa consolidare l'identità dell'Unione dei Comuni in modo che possa essere percepita come un soggetto istituzionale reale e attivo sul territorio, in grado quindi di essere un interlocutore, di relazionarsi e di rispondere ai cittadini rispetto al proprio operato.

Lesson learned

Non è attraverso il monitoraggio civico che si può potenziare una stazione appaltante, tuttavia questo lavoro ha consentito di comprendere meglio e in modo più approfondito quali sono i meccanismi e le dinamiche, permettendoci delle analisi che hanno influenzato il nostro modo di rapportarci con l'Unione Madonie. Amapola ha quindi scelto di interpretare il proprio ruolo di monitoraggio anche in termini di accompagnamento della Stazione appaltante supportandola, anche grazie alla possibilità di avvalerci di esperti in seno al progetto di sperimentazione, anche sul piano tecnico-giuridico. I risultati raggiunti su questo fronte, come la vittoria di un ricorso al TAR presentato da un'impresa esclusa lasceranno certamente un precedente importante nella legittimazione della stazione appaltante nel poter agire a pieno la propria discrezionalità.

La nostra esperienza fa tuttavia emergere come l'accountability e la trasparenza richiedano come prerequisito una PA in grado di comunicare sé stessa. La costruzione di una buona comunicazione con i cittadini passa dal consolidamento di un'identità e di una visione delle politiche pubbliche di cui è responsabile.



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?

Nel corso del progetto Amapola ha realizzato 3 edizioni di un laboratorio di monitoraggio civico, nelle scuole delle Madonie: le prime due edizioni sono state due progetti di alternanza scuola/lavoro rispettivamente con la classe IV dell'istituto Tecnico per Geometri "P. Domina" di Polizzi Generosa nel 2018, con la classe IV del Liceo Classico di Valledolmo; la terza edizione ha riguardato le due classi seconde della scuola media di Castellana Sicula.

Gli studenti, coinvolti in un'attività scolastica per loro obbligatoria (nell'ambito dell'alternanza lavoro, curriculare alle ore di educazione civica per la scuola media), 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 finale di restituzione. Per questi studenti si è trattato di un percorso solo parzialmente face-to-face ma organizzato a distanza utilizzando strumenti come Google Drive, la mail, Google Meet WhatsApp (anche e soprattutto perché sia per il liceo di Valledolmo sia per la scuola media abbiamo dovuto fare i conti con le restrizioni portate dalle fasi più critiche della pandemia Covid-19), 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 dei laboratori sono stati più che soddisfacenti sia per il livello di impegno che per le conoscenze acquisite dagli studenti.

Amapola non è riuscita ad attivare altri target di cittadini perché gli interventi monitorati non sono mai arrivati (durante il progetto pilota) a un avanzamento tale da poter consentire tale coinvolgimento. Le stesse attività con gli studenti si sono svolte monitorando procedure di appalto affini a quelle parte della sperimentazione del Patto di integrità, proprio perché i tempi reali non si potevano adattare a quelli di un laboratorio scolastico.

Lesson learned

- Con questi laboratori abbiamo creato 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, così come le ore curricolari da destinare all'educazione civica è stato fondamentale per poter lavorare su un tema non troppo "pop". Molto difficilmente sarebbe stato possibile intercettare un target così strategico altrimenti.
- È molto difficile individuare target di comunità locali e coinvolgerle, se non si è di fronte a qualcosa che accade: finché gli interventi e le procedure di appalto non entrano nella fase di esecuzione, non è possibile coinvolgere i cittadini in attività per cui non si ravvisa un impatto diretto sulle loro vite nel breve periodo, soprattutto in contesti di grande dispersione territoriale: nel caso delle Madonie, circa 61.000 persone divise in 21 comuni in un'area montuosa di circa 1.200 kmq. È difficile appassionare i cittadini sui tecnicismi della procedura in sé.

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.

Cosa ha fatto Amapola

Amapola ha organizzato la propria comunicazione redigendo un piano di comunicazione che teneva conto dei potenziali interlocutori (cittadini, giornalisti, corpi intermedi, imprese) e degli strumenti comunicati stampa, incontri pubblici e living labs, web e social network.

Tuttavia, le caratteristiche del contesto e delle comunità locali hanno posto come condizione che il coinvolgimento diretto dei cittadini sarebbe stato possibile solo quando l'avanzamento degli interventi sarebbe stato tale da ravvisare nel breve periodo un impatto sui cittadini stessi e sul territorio. Questa condizione non è stata raggiunta negli anni di sperimentazione precludendo, di fatto, la realizzazione di una parte di quanto pianificato. Nonostante questo Amapola ha lavorato molto per controbilanciare attraverso 3 strumenti di comunicazione:

1. [il sito di progetto](#) aggiornato con una sezione [news](#) che ha riportato tutti i progressi delle attività
2. realizzazione di [video-pillole](#) di racconto, informazione e disseminazione rispetto ai contenuti della sperimentazione. Specificatamente sulle attività di monitoraggio è stato realizzato lo storytelling attraverso un video-timeline della procedura che ha portato alla selezione dell'operatore economico incaricato della progettazione e della direzione lavori per la realizzazione di piattaforme per la valorizzazione delle biomasse (AIMA 19) Il video è stato pubblicato sulla nostra landing page (si veda punto successivo) e inviato alla stazione appaltante e all'impresa che sta svolgendo la progettazione per la diffusione attraverso i propri canali.
3. campagna social e [landing page](#): l'organizzazione, nell'ultimo anno di progetto, di una campagna social che ha avuto come obiettivo il racconto dell'esperienza di monitoraggio e la disseminazione rispetto alle caratteristiche del Patto di Integrità e delle sue potenzialità in costante raccordo con la dimensione europea della sperimentazione. Grazie al supporto di un'agenzia specializzata, ha portato alla messa a punto di una landing page in cui trovare tutti gli aggiornamenti sul progetto e i link di approfondimento al sito [monitorappalti.it](#), alla realizzazione di un piano editoriale di post, video e contenuti di testo diffusi in modo programmato su Facebook, Instagram e YouTube.

Inoltre, gli eventi pubblici realizzati a conclusione dei [laboratori di monitoraggio civico con gli studenti](#) hanno sempre dedicato spazio al racconto del progetto nelle Madonie e dei driver di sviluppo in cui si stava concentrando il monitoraggio.

Infine, Amapola ha realizzato un [web documentary](#) del progetto ovvero uno strumento attraverso il quale è possibile fruire e navigare i contenuti del lavoro svolto in modo agile e veloce. Abbiamo cominciato a costruirlo a inizio progetto, concentrando la produzione sull'oggetto della sperimentazione stessa: cos'è il Patto di Integrità, che costituisce il primo capitolo. Abbiamo poi aggiunto un nuovo capitolo che riguarda tutte le attività di social accountability che abbiamo svolto ed è in via di finalizzazione un terzo capitolo che racconterà l'approccio di Amapola al monitoraggio.

È mancata, nei fatti, l'attività di comunicazione e attivazione fatta di incontri e conoscenze dirette, i tempi del progetto e le condizioni del contesto non ci hanno consentito di andare a fondo rispetto a questo ambito della comunicazione che si ritiene tuttavia fondante per una buona relazione con i cittadini anche e soprattutto per la tenuta nel tempo.

Lesson learned

- La comunicazione si è rivelata complessa e delicata. È il mezzo attraverso cui ciò che viene deciso negli uffici viene esplicitato e reso comprensibile all'esterno. Il contenuto spesso è molto tecnico e poco interessante per un pubblico ampio, soprattutto per le fasi che precedono l'esecuzione del contratto di appalto. Comunicare bene è quindi il primo elemento di cui tenere conto quando si svolge una funzione come quella del soggetto di monitoraggio che ha il compito di presidiare la procedura e di renderla comprensibile ai cittadini. Abbiamo compreso quanto sia importante prestare attenzione a "come" si comunica al pari del "cosa" si comunica. Il sito di progetto è stato fondamentale: un unico luogo in cui trovare la "cronaca" ma anche approfondimenti e descrizioni rispetto agli interventi oggetto di monitoraggio.
- Pianificazione e professionalità: rappresentano un'importante lezione imparata da questa sperimentazione. Inizialmente abbiamo concentrato il lavoro prevalentemente sull'oggetto della comunicazione, sul "cosa". Col tempo abbiamo compreso che non era sufficiente: avere un sito ricco di contenuti che nessuno conosce ha un'utilità limitata. La svolta è avvenuta nel momento in cui abbiamo richiesto un supporto tecnico professionale che ci ha permesso di raccontare meglio, in modo più sistematico e efficace le nostre attività.
- Non si tratta solo di raggiungere una migliore performance nella diffusione di contenuti di qualità, ma anche di rispondere meglio del nostro operato ai cittadini. Una buona comunicazione facilita l'accountability.

Il passaggio dall'apprendimento alla proposta

Riflessioni ed elementi chiave a partire dalla sperimentazione del Patto d'Integrità

La sperimentazione del Patto d'Integrità nell'Accordo Programma Quadro (APQ) *"Madonie Resilienti: laboratorio di futuro"*, facente capo alla Strategia Nazionale Aree Interne (SNAI), ha rappresentato una occasione molto **rilevante per verificare la concreta applicazione** dello strumento da parte di un ente di monitoraggio indipendente, per almeno quattro ragioni:

- la **rilevanza del programma d'intervento**, riconducibile ad un'unica strategia di sviluppo locale e territoriale, sebbene articolato in linee di azione distinte, con procedure di evidenza pubblica organizzate per tipologia e complessità di attuazione (23 azioni, suddivise in decine di appalti, per valore complessivo di investimento di più di 37 milioni di euro);
- la **delicatezza di un processo decisionale fortemente interdipendente e multilivello**, nel quale le singole responsabilità istituzionali – i 21 Comuni dell'Unione Madonie a livello locale, la Regione Siciliana a livello regionale e il Dipartimento per lo Sviluppo Economico a livello nazionale – non sempre hanno dimostrato di essere in grado di cooperare insieme per il raggiungimento degli obiettivi nei modi e tempi definiti in fase di programmazione;
- l'**asimmetria esistente tra una governance locale**, in grado di esprimere rilevanti competenze politiche nella gestione della strategia d'intervento, e la **debolezza della stazione appaltante**, chiamata ad assolvere il ruolo di centrale unica di committenza per conto di una pluralità di piccoli enti locali, senza disporre compiutamente di tutte le necessarie competenze giuridiche e amministrative;
- la **volontà dei decisori politici dell'Unione dei Comuni Madonie**, della struttura tecnica di coordinamento e dei responsabili della stazione appaltante **di operare affinché il PI possa essere adottato nell'ambito delle procedure ordinarie** dell'Unione e dei singoli Comuni.

Questo scenario di contesto ha indubbiamente rappresentato un ambiente favorevole – anche se complicato e talvolta persino farraginoso e poco efficiente – per la sperimentazione del PI.

L'approccio utilizzato da Amapola nella sperimentazione e nella relazione con la Stazione appaltante è stato quello di chi – pur nelle differenze di ruolo che stanno ad atti formali, ma anche all'esercizio di una funzione sulla base di chiari ed evidenti principi deontologici – si è posto nei confronti della stazione appaltante come un **attore che intende contribuire alla correttezza e all'efficacia dell'azione pubblica, in una dinamica di relazione dialogica con chi esercita la responsabilità formale del processo.**

Amapola ha proposto un **metodo di lavoro tale da configurare l'azione di monitoraggio come parte significativa della procedura**, esercitando al contempo una funzione di accompagnamento della stazione appaltante, evitando accuratamente che l'attività di monitoraggio assumesse significati impropri (es. diventare patente di legittimità e/o regolarità amministrativa). Questo approccio è stato possibile proprio perché il ruolo di monitore indipendente è stato assegnato ad Amapola sulla base di una procedura pubblica di selezione, che ha restituito autorevolezza al proprio operato, soprattutto in termini di indipendenza e autonomia operativa rispetto alle dinamiche della Stazione appaltante.

Emblematica, da questo punto di vista, è stata l'**attività di monitoraggio di AIMA 19**. Benché si sia trattato di una gara il cui valore economico può apparire contenuto (base d'asta di 149.500 euro), il valore progettuale di questo appalto è rilevantisissimo dal punto di vista strategico, perché dall'attuazione di questa

misura dipende la realizzazione di un investimento in una grande opera green del valore di circa 3 milioni di euro e con impatti relevantissimi sul territorio.

Altrettanto paradigmatico, ai fini delle evidenze che la sperimentazione ha messo in luce, è il ruolo delle **centrali uniche di committenza nazionali**, tese certamente a produrre efficienza amministrativa attraverso il conseguimento di economie di scala, ma a rischio di sfuggire a controlli di integrità come quelli offerti dal PI: come applicare il PI e sottoscrivere un accordo di monitoraggio ad una procedura la cui titolarità non è nella piena disponibilità dell'ente pubblico attuatore è un interrogativo centrale per il futuro del patto di integrità.

Sintesi delle lezioni imparate con l'attività di monitoraggio

- a) **Il monitoraggio è presidio**, ma anche accompagnamento della stazione appaltante che vede il soggetto di monitoraggio come un'opportunità di confronto (e talvolta conforto) rispetto alle fasi della procedura di appalto. Ciò ha prodotto maggiore trasparenza e ha permesso che la stazione appaltante esercitasse appieno la propria discrezionalità amministrativa.
- b) Quando l'azione pubblica riguarda il tema degli interventi complessi, assume rilevanza la questione dei cluster di *public procurement*: in questo caso l'azione di monitoraggio diventa più efficace se si progetta il presidio dell'insieme delle procedure, con una **logica a "intervento" e non a singolo procedimento di gara**.
- c) **L'importanza del *pre-bidding*** e del suo monitoraggio. Nella nostra esperienza, il monitoraggio di un Investimento Territoriale Integrato (ITI), articolato in 23 schede di intervento, ha consentito di comprendere quanto siano complesse (e spesso farraginose) le dinamiche della stazione appaltante e della Regione Siciliana e quanto questa fase sia delicata affinché gli interventi vengano realizzati nei tempi.
- d) Gli **effetti della debolezza delle stazioni appaltanti**, soprattutto se sono piccole autorità locali: la mancanza di competenze giuridico amministrative costituisce un elemento di vulnerabilità. Privilegiando le competenze tecniche, gli uffici comunali meno attrezzati tendono a riproporre i contenuti dei procedimenti amministrativi di gara, senza aver piena contezza di quanto essi diventino rilevanti in caso di contenzioso.
- e) **Il ruolo cruciale dell'Autorità di Gestione** nella pianificazione delle attività e degli interventi. Nella nostra esperienza, la Regione Siciliana ha mostrato più volte comportamenti e procedure non rispondenti a criteri di efficienza ed efficacia: ad esempio, una lentezza estrema nell'approvazione degli atti propedeutici all'avvio degli interventi o nell'emissione dei decreti di finanziamento.
- f) L'importanza che il **PI sia previsto ad ogni livello della procedura di evidenza pubblica** (vedi la nostra esperienza con CONSIP), per evitare che gli effetti di una gestione da parte di una centrale di committenza nazionale possa inficiare quanto definito con l'attuatore della misura.
- g) **L'attività di monitoraggio legata al PI ha dei costi incompressibili** perché legati alle fasi della procedura amministrativa e di attuazione dell'intervento. Questo, ovviamente, deve costituire un elemento da considerare nella valutazione sul rapporto costi/benefici, al fine valorizzare questa attività in un quadro di congruità e utilità. Ad esempio, potrebbe non essere utile il monitoraggio di una procedura di acquisto di bene il cui valore è facilmente determinabile sul mercato, se non si include nel monitoraggio la fase ex ante di valutazione di congruità della misura e di valutazione dell'impatto atteso. Diversamente, il monitoraggio di una procedura, persino al di là del valore economico, si giustifica nel caso di acquisto di servizi, quando anche in fase di esecuzione l'inevitabile discrezionalità può significativamente condizionare l'esito.
- h) **Gli studenti**, soprattutto in un'area interna, **sono un target strategico**, in particolare in un'area interna. **I progetti di alternanza scuola/lavoro** per gli istituti superiori, così come **le ore curricolari di educazione civica** per i ragazzi più piccoli, rappresentano una vera **opportunità di sensibilizzazione**

e formazione sul tema del monitoraggio civico, in una cornice educativa istituzionalizzata e riconosciuta. Inoltre, i ragazzi sono veicoli per la diffusione di nuove sensibilità anche nelle loro famiglie di appartenenza e nella loro rete sociale.

- i) **È molto difficile individuare target di comunità locali e ingagiarle, se non si è di fronte a qualcosa che accade:** finché gli interventi e le procedure di appalto non entrano nella fase di esecuzione, non è possibile coinvolgere i cittadini in attività per cui non si ravvisa un impatto diretto sulle loro vite nel breve periodo, soprattutto in contesti di grande dispersione territoriale: nel caso delle Madonie, circa 61.000 persone divise in 21 comuni in un'area montuosa di circa 1.200 kmq.

Idee e suggerimenti su come mantenere il Patto d'Integrità nella nuova programmazione europea e attenzione nell'attuazione del Next Generation EU

Sulla base di quanto appreso in questi cinque anni di progetto, anche data la particolare complessità del contesto in cui si è operato, ecco alcuni elementi di riflessione e proposta per il futuro dei Patti di integrità:

- a) **Difficilmente strumenti come il Patto di integrità si affermano nella procedura amministrativa se non previsti da specifiche norme, ovvero da misure che ne incentivino l'adozione.** Come fu in passato per altri strumenti tesi a migliorare efficienza ed efficacia dell'azione pubblica (si pensi agli strumenti di valutazione ambientale), l'adozione del PI dovrebbe poter essere prevista – magari in modo sperimentale e incentivato – a partire dalla definizione degli strumenti di programmazione a livello nazionale e regionale.
- b) Perché l'attività di monitoraggio sia effettiva e focalizzata sui più alti standard di trasparenza, è necessario individuare una **modalità di selezione dei soggetti di monitoraggio che garantisca autorevolezza in termini di autonomia e indipendenza operativa.**
- c) **L'adozione dello strumento nell'ambito dell'intera filiera della procedura è essenziale.** Se la responsabilità dell'attuazione del programma è definitiva a livello locale, ma parte delle procedure di gara sono realizzate per mezzo della centrale nazionale di committenza (CONSIP), anche a quel livello deve essere adottato il PI.
- d) Il **rapporto costi e benefici**, ovvero quando il costo organizzativo del monitoraggio della procedura si giustifica rispetto alla tipologia dell'intervento, va considerato non solo in relazione al valore economico della procedura ma anche rispetto al **valore d'impatto economico, ambientale e sociale.** Secondo questo principio, dovrebbero essere privilegiate le attività di monitoraggio che riguardano appalti (singoli o filiera di interventi tra loro correlati) i cui impatti diventano rilevanti per gli effetti che generano al livello territoriale.

Dall'apprendimento alla proposta

Le lezioni imparate attraverso l'attività di monitoraggio che si traducono in suggerimenti e proposte per il futuro del PI in un quadro di sintesi:

	Lesson learned	Suggerimenti/Proposte
Approccio al monitoraggio	Il monitoraggio è presidio e accompagnamento della stazione appaltante perché possa esercitare la propria discrezionalità amministrativa e operare in modo trasparente	Una attività di monitoraggio effettiva e con alti standard di trasparenza, richiede una modalità di selezione dei supervisor esterni al monitoraggio che garantisca autorevolezza in termini di autonomia e indipendenza operativa
Le precondizioni per l'implementazione del PI	Il ruolo cruciale dell'Autorità di Gestione nella pianificazione delle attività e degli interventi e delle capacità (in termini di competenze) delle stazioni appaltanti , soprattutto quando sono piccole realtà locali. Se la responsabilità dell'attuazione del programma è definita a livello locale, ma parte delle procedure di gara sono realizzate per mezzo della centrale nazionale di committenza (CONSIP), anche a quel livello deve essere adottato il PI	L'adozione del PI dovrebbe poter essere prevista – magari in modo sperimentale e incentivato – a partire dalla definizione degli strumenti di programmazione a livello nazionale e regionale . Adozione del Patto di Integrità anche a livello di centrale nazionale di committenza
Quando serve il Patto di integrità	L'attività di monitoraggio legata al PI ha dei costi incompressibili perché legati alle fasi della procedura amministrativa e di attuazione dell'intervento Quando l'azione pubblica riguarda il tema degli interventi complessi, l'azione di monitoraggio diventa più efficace se si progetta il presidio con una logica a "intervento" e non a singolo procedimento di gara . L'importanza del <i>pre-bidding</i> e del suo monitoraggio, soprattutto per gli ITI e altri interventi complessi.	Necessità di introdurre nella valutazione costi/benefici in merito all'opportunità di implementare il Patto di integrità non solo il criterio del valore economico ma anche: <ul style="list-style-type: none"> ▪ criteri scelta in base all'oggetto dell'appalto (beni/servizi o opere pubbliche); ▪ la complessità amministrativa, che può costituire un vulnus; ▪ l'approccio a intervento che consente il monitoraggio di un intero processo ▪ l'impatto che un intervento può avere a livello economico, ambientale e sociale sul territorio e sulle comunità