



## **GIORNATA DEL RESPONSABILE DELLA PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE E PER LA TRASPARENZA VIII EDIZIONE**

---

### **CONFLITTI DI INTERESSI IN MATERIA DI CONTRATTI PUBBLICI E TRASPARENZA**

*Arch. Ilaria Verdoliva  
Centrale di Committenza  
RUO Beni Culturali*

*14 dicembre 2022*

La prima fase del processo di gestione del rischio è quella relativa all'analisi del contesto.

Attraverso questa analisi è possibile ottenere le informazioni necessarie a comprendere come il rischio corruttivo possa verificarsi nella Società.

*Invitalia* è l'Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa SpA, partecipata al 100% dal Ministero dell'Economia e delle Finanze.

Tra le diverse attività INVITALIA opera quale **CENTRALE DI COMMITTENZA NAZIONALE** (ai sensi dell'art. 55-bis del D.L. 2012), a supporto delle **Amministrazioni Pubbliche**, al fine di Accelerare la spesa dei fondi comunitari e nazionali anche attraverso la valorizzazione dei Beni culturali.

INVITALIA, a partire dal Grande Progetto Pompei (best practice della Programmazione 2007/2013), ha implementato, in questi 15 anni, **un modello operativo** volto ad affiancare le Amministrazioni pubbliche per:

- l'affidamento di contratti di lavori, servizi, beni e forniture;
- l'affidamento di contratti di partenariato pubblico privato;
- concludere accordi quadro di lavori, servizi o forniture.

**Il settore degli appalti pubblici è uno di quelli in cui è più elevato il rischio di commissione di reati contro la P.A.**

**Invitalia pone estrema attenzione alle procedure di affidamento degli appalti pubblici e, più in generale, ai soggetti con cui viene a contatto**

Ai sensi dell'art. 38, co.1, del D.Lgs. n. 50/2016

INVITALIA è **iscritta di diritto nell'elenco ANAC** delle stazioni appaltanti qualificate, di cui fanno parte anche le Centrali di Committenza.

La Delibera ANAC, n. 484 del 30 maggio 2018, ha riconosciuto Invitalia come soggetto "in house" di tutte le amministrazioni centrali dello Stato ai sensi dell'art.192 del Codice dei contratti (D.Lgs. n. 50 del 2016).

INVITALIA ha stipulato diversi **protocolli d'intesa** con **ANAC** per la realizzazione di attività di vigilanza collaborativa dell'Autorità, ai sensi dell'art. 4 del Regolamento in materia di vigilanza ANAC (dicembre 2014), con l'obiettivo di conseguire un elevato presidio in termini di trasparenza e legalità delle proprie attività in materia di appalti pubblici.

La vigilanza dell'ANAC è finalizzata a verificare la conformità degli atti di gara alla normativa in materia di appalti, all'individuazione di clausole e condizioni idonee a prevenire tentativi di infiltrazione criminale ed al monitoraggio dello svolgimento della procedura.

Le osservazioni ed i pareri rilasciati da ANAC, nel corso degli anni, hanno costituito, per INVITALIA, un punto di riferimento per **l'affinamento** dell'architettura di tutte le procedure di appalto dalla stessa impostate, elevando la professionalizzazione delle risorse aziendali coinvolte nelle attività di appalto.

L'attività di vigilanza collaborativa svolta per così lungo periodo ha portato, tra i proficui risultati ottenuti, alla condivisione ed alla introduzione, tra i criteri di valutazione delle offerte da aggiudicare, di parametri particolarmente innovativi basati:

- ✓ **sull'adozione di misure, principi etico/sociali e/o di governance**, volti a garantire la trasparenza, la correttezza ed il perseguimento dei massimi standard di legalità;
- ✓ **sul massimo grado di coinvolgimento delle micro, piccole e medie imprese o imprese di nuova costituzione;**
- ✓ **sulla massima riduzione dell'impatto sulla salute e sull'ambiente e sulle migliori condizioni di organizzazione e sicurezza;**
- ✓ **sulle modalità operative di organizzazione, gestione e ottimizzazione del cantiere.**

- 
- ✓ Ministero dell'Interno
  - ✓ Ministero delle Infrastrutture e della Mobilità sostenibili
  - ✓ Comune di Casal di Principe
  - ✓ Comune di Bari
  - ✓ ASL Taranto
  - ✓ Comune di Taranto
  - ✓ Comune di Foggia
  - ✓ Commissario di Governo Regione Liguria
  - ✓ Commissario Straordinario per l'attuazione del Programma degli interventi nell'area di Crisi Industriale Complessa Di Trieste
  - ✓ Regione Toscana
  - ✓ Commissario Straordinario Ricostruzione Sisma 2016
  - ✓ Commissario Straordinario Unico per la Depurazione
  - ✓ Commissario Straordinario del Governo per il Recupero e la Valorizzazione dell'ex Carcere Borbonico Dell'isola Di S. Stefano - Ventotene

**INVITALIA** è stata attivata nelle sue funzioni di Centrale di Committenza e Stazione Appaltante delegata di lavori, da numerose Amministrazioni pubbliche, al fine di accelerare l'attuazione degli interventi di rilevanza strategica per la coesione territoriale e la crescita economica.

Svolge attività di centralizzazione delle committenze dal 2012 (art. 55-bis D.L. n. 1/2012) supportando, come Centrale di Committenza (anche con funzione di Stazione Appaltante delegata), **145 Amministrazioni** aggiudicatrici, di cui: **14 Commissari di Governo**.

Attualmente, le Amministrazioni che si servono di Invitalia come **Centrale di Committenza sono 64**.

INVITALIA, al fine di evitare comportamenti corruttivi, si avvale di **protocolli di gestione e di misure di prevenzione**.

Queste consistono nella formalizzazione di una sequenza di comportamenti finalizzati a standardizzare ed orientare lo svolgimento delle attività «sensibili»

Il RUP, previa verifica di assenza dei conflitti di interesse, è nominato in base al possesso dei requisiti di **COMPETENZA, PROFESSIONALITA' ED ESPERIENZA** commisurati all'intervento da bandire, questo al fine di evitare condizionamenti dell'intera procedura di affidamento.

In ottemperanza delle Procedure interne, la nomina del RUP, avviene rispettando il principio di **ROTAZIONE** (così da evitare particolari legami con una S.A. e gli Operatori Economici che gravitano nell'area di competenza della SA) con atto formale dal Dirigente e selezionato tra i 4 settori in cui si articola la Centrale di Committenza.

La figura centrale delle diverse fasi di un appalto è il RUP, così come definito dall'art. 31 del Codice degli appalti.



Per ogni procedura di appalto viene istituito un **gruppo di lavoro dedicato** che coinvolge competenze professionali diverse.

Il RUP di Invitalia è affiancato da:

- Tecnici (architetto, ingegnere, geologo);
- Professionisti dell'area Legale Appalti;
- Gestori della piattaforma telematica;
- Responsabili per le verifiche.

**Tutte le risorse**, appartenenti ai diversi settori che compongono la Centrale di Committenza, **contribuiscono al corretto funzionamento dei processi.**

Il RUP con il gruppo di lavoro dedicato effettua una analisi dettagliata della documentazione progettuale fornita dalla Stazione Appaltante.

Questo per evitare potenziali illegittimità negli atti progettuali

La correttezza del procedimento è demandato a **più soggetti**. **La segregazione dei compiti** prevede che nello svolgimento della procedura di gara siano coinvolti differenti soggetti, ognuno dotato delle adeguate competenze. Tale presidio è funzionale a mitigare la discrezionalità gestionale (ad esempio gli incontri con la S.A. avvengono sempre in coppia)

L'analisi documentale è volta a verificare:

- La correttezza dell'importo messo a gara, così da alterare la concorrenza mediante l'individuazione errata e non funzionale dell'oggetto dell'affidamento e favore determinati soggetti;
- La corretta definizione dei lavori e delle SOA /categorie di progettazione, così da non favorire un operatore;
- Il frazionamento artificioso, così da abbassare le soglie e sottrarre l'affidamento di una commessa alla disciplina per gli appalti sopra soglia;
- La disciplina del subappalto

Anche le procedure di aggiudicazione possono essere utilizzate come strumento corruttivo, infatti scarsa trasparenza e poca concorrenza favoriscono accordi illeciti

Il processo di decisione, autorizzazione e svolgimento di ciascuna attività sensibile/strumentale, quale la definizione degli atti di gara, deve essere ricostruibile e verificabile “ex post”, **attraverso appositi supporti documentali**. In particolare, ciascuna operazione/attività relativa ad ogni processo rilevante deve essere adeguatamente documentata. Inoltre l’approvazione dei documenti di gara passa attraverso diversi livelli autorizzativi. Tale principio, è di primaria importanza poiché, tramite la chiara e formale identificazione delle responsabilità affidate al personale, dei poteri autorizzativi interni e dei poteri di rappresentanza verso l’esterno, è possibile garantire che le singole attività siano svolte secondo competenza e nel rispetto delle deleghe e dei poteri attribuiti.

Le scelte di INVITALIA sono state sempre orientate alla massima concorrenzialità, pubblicità e trasparenza, determinando la massima apertura al mercato.

Anche laddove l’importo consentiva l’avvio di una procedura negoziata Invitalia ha adottato procedure **APERTE**; tale scelta è anch’essa frutto dell’esperienza maturata con ANAC (scelta operata per le procedure di CIS Matera – Preistoria).

Anche la stessa definizione degli atti di gara potrebbe essere frutto di patti corruttivi, quale potrebbe essere la scelta di requisiti puntuali ritagliati sulle caratteristiche specifiche di un concorrente.

Per questo motivo **l’elaborazione del bando e del disciplinare** è di competenza di Invitalia che stabilisce i requisiti di partecipazione tecnico professionali, nonché i criteri migliorativi, assicurando il rispetto dei principi di economicità, efficienza, imparzialità, parità di trattamento, trasparenza e proporzionalità degli operatori.

Verifica del possesso, da parte del fornitore scelto, dei requisiti di affidabilità ed onorabilità



## COMMISSIONI DI GARA

### Componenti interni/Esterni

Per la nomina delle commissioni di gara ci si avvale di componenti esterni, sorteggiati da appositi albi forniti dalle Amministrazioni (vedi commissari MIC). I soggetti interessati devono essere in possesso dei requisiti di compatibilità e moralità, nonché di competenza e professionalità nel settore in cui sono chiamati ad esprimersi.

La scelta dei componenti viene effettuata con sorteggio pubblico e comunicata tramite la piattaforma telematica.

Inoltre i curricula dei componenti della commissione sono pubblicati nell'area pubblica della procedura

## Innovazione nella strumentazione E-Procurement

*La Piattaforma telematica*

La trasparenza rappresenta uno strumento principe nell'ottica di prevenzione dei fenomeni corruttivi, al crescere della trasparenza diminuisce proporzionalmente la corruzione. La trasparenza costituisce il presupposto dell'imparzialità dell'Amministrazione e della non discriminazione dei concorrenti.



INVITALIA adotta da tempo (2012) una piattaforma di E-procurement per la gestione delle gare. E' stato il primo soggetto nazionale ad utilizzare una piattaforma di e-procurement per le gare d'appalto di lavori.

Dal 18 ottobre 2018 è divenuto direttamente applicabile l'art. 22 della direttiva 2014/24/EU sugli appalti pubblici, che introduce l'obbligo di abbandono della modalità di comunicazione cartacea tra stazioni appaltanti e imprese in tutta la fase di gara, con il dichiarato fine di accrescere la celerità ed efficienza delle comunicazioni garantendo la trasparenza per i concorrenti.

### Tra le principali funzionalità vi sono:

- Gestione della gara;
- Albo Fornitori;
- DGUE elettronico;
- Invio degli inviti;
- Partecipazione dell'operatore economico;
- Esame delle offerte;
- Integrazione verso ANAC.

## Innovazione nella strumentazione E-Procurement

*La Piattaforma telematica*

Documentabilità, tracciabilità e archiviazione di tutta la documentazione oggetto della gara pubblica anche attraverso l'utilizzo di una piattaforma informatica il cui accesso è consentito ai soli utenti abilitati:

- Pubblicazione sul sito istituzionale delle informazioni e dei dati relativi alle gare, in linea con quanto previsto dal codice degli appalti pubblici e dalla normativa sugli obblighi di pubblicazione e trasparenza da parte delle Pubbliche Amministrazioni;



Peculiarità e punto di forza della Piattaforma unica è la sua **interoperabilità con le altre Piattaforme** coinvolte nella realizzazione degli investimenti pubblici.

I **vantaggi** offerti dalla Piattaforma variano dall'**automazione** di alcune attività alla possibilità di governare il processo di realizzazione dell'investimento pubblico tramite **informazioni analitiche e strutturate**. Tale base informativa costituisce elemento abilitante alla definizione di **azioni correttive** funzionali, tra l'altro, al miglioramento del ciclo di realizzazione degli investimenti pubblici.

In ultimo la Piattaforma è strumento che consentirà di incrementare il livello di **trasparenza e legalità** legato alla realizzazione degli investimenti pubblici.

La Piattaforma Unica digitalizza i processi di:

- Programmazione e pianificazione degli investimenti;
- gestione delle procedure di evidenza;
- gestione della progettazione e gestione dei lavori;
- monitoraggio e controllo delle milestone finanziarie e fisiche;
- collaborazione e integrazione tra gli attori dei diversi processi.

## L'Albo Fornitori Invitalia

Le procedure di gara negoziate e affidamenti diretti

INVITALIA ha istituito ai fini dell'affidamento dei contratti sotto la soglia comunitaria, di cui al D.Lgs. n. 50/2016, secondo le modalità stabilite dall'ANAC, Autorità Nazionale Anticorruzione, con Linee Guida n. 4 nonché dalle Linee Guida n. 1, un Elenco di Fornitori suddiviso nelle seguenti sezioni.

- INV - Albo INVITALIA
  - INV\_FS - FORNITURE E ALTRI SERVIZI
  - INV\_L - LAVORI
  - INV\_ST - SERVIZI TECNICI
    - INV\_ST\_01 - PROGETTAZIONE
      - INV\_ST\_0101 - Edilizia - Progettazione
      - INV\_ST\_0102 - Strutture - Progettazione
      - INV\_ST\_0103 - Impianti - Progettazione
      - INV\_ST\_0104 - Viabilità - Progettazione
      - INV\_ST\_0105 - Idraulica - Progettazione
      - INV\_ST\_0106 - Tecnologie della informazione e della comunicazione - Progettazione
      - INV\_ST\_0107 - Paesaggio, ambiente, naturalizzazione, agroalimentare, zootecnica, ruralità, foreste - Progettazione
      - INV\_ST\_0108 - Territorio e urbanistica - Progettazione
    - INV\_ST\_02 - DIREZIONE LAVORI/DIREZIONE DELL'ESECUZIONE



**Analisi delle iscrizioni all'Albo Fornitori INV**  
Dati aggiornati al 12/12/2022

ISCRIZIONI INV  
2.004

