



DELIBERA N. 290

del 13 aprile 2021

Fasc. Anac n. [omissis]

Oggetto

Procedimento di vigilanza in materia di prevenzione della corruzione nei confronti del [omissis] sulle misure dell'Area Contratti Pubblici a seguito del proc. pen. n. [omissis] R.G.N.R. della Procura della Repubblica presso il Tribunale di [omissis] - Raccomandazione

Riferimenti normativi

art. 1, comma 2, lett. f) della legge 6 novembre 2012, n. 190

Parole chiave

Area Contratti Pubblici, Referenti, struttura organizzativa complessa, gestione del rischio

Massima

(non massimabile)

Visto

l'articolo 1, comma 2, lett. f), della legge 6 novembre 2012, n. 190, secondo cui l'Autorità esercita la vigilanza e il controllo sull'effettiva applicazione e sull'efficacia delle misure adottate dalle pubbliche amministrazioni ai sensi dei commi 4 e 5 dell'art. 1 l. 190/2012 e sul rispetto delle regole sulla trasparenza dell'attività amministrativa previste dai commi da 15 a 36 dell'art. 1 l. 190/2012 e dalle altre disposizioni vigenti;

Visto

l'articolo 1, comma 3, della legge 6 novembre 2012, n. 190, secondo cui l'Autorità esercita poteri ispettivi mediante richiesta di notizie, informazioni, atti e documenti alle pubbliche amministrazioni;

Visto

il regolamento sull'esercizio dell'attività di vigilanza in materia di prevenzione della corruzione, emanato dal Consiglio dell'Autorità in data 29 marzo 2017;

Vista

la notizia del procedimento penale n. [omissis] R.G.N.R. della Procura della Repubblica presso il Tribunale di [omissis] avente ad oggetto fatti relativi alla presunta spartizione degli affidamenti banditi presso [omissis] e la [omissis] mediante un sodalizio criminoso tra imprenditori della zona ed alcuni esponenti della [omissis];

Vista

la nota del Presidente dell'Autorità che dava mandato agli Uffici Vigilanza misure anticorruzione e Vigilanza Collaborative e Vigilanze Speciali di avviare – ognuno per i profili di propria competenza – procedimenti di vigilanza con riguardo rispettivamente alla parte anticorruzione e alla parte contrattuale in relazione agli eventi di rilevanza penale di cui sopra;

Vista

l'individuazione dell'ambito di indagine nel PTPCT del *[omissis]* – a cui fanno capo le stazioni appaltanti sopra menzionate – con particolare riferimento all'Area di rischio Contratti Pubblici ed alla disciplina del sistema di monitoraggio e di controllo nei rapporti tra RPCT e la rete dei Referenti;

Vista

la relazione dell'Ufficio Vigilanza misure anticorruzione

Considerato in fatto e in diritto

L'Autorità ha provveduto all'analisi del PTPCT 2020-2022 del *[omissis]*, nonché del Piano 2021-2023 adottato nelle more del procedimento di vigilanza e dell'interlocuzione con il RPCT. Le principali criticità riscontrate derivano dalla complessa organizzazione del *[omissis]*, parcellizzata su tutto il territorio nazionale e con un considerevole numero di centri di spesa.

A fronte delle peculiarità sopra descritte, però, il Piano si limita a riportare le schede di valutazione del rischio dei singoli *[omissis]* e delle Direzioni Centrali, senza una apparente omogeneità e omettendo una parte descrittiva che riepiloghi le principali problematiche rilevate e le azioni poste in essere per prevenirle, ovvero la gradazione del rischio assegnato alle singole aree dai diversi uffici valutatori, fatta salva un'elencazione di misure specifiche e di indicatori di rischio. Quanto all'Area Contratti Pubblici, sulla quale è stata focalizzata l'analisi, essendo l'ambito nel quale si sono verificati i fatti di rilevanza penale sopra menzionati, è stato rilevato che molte delle misure suggerite dall'Autorità nell'approfondimento dedicato (Aggiornamento 2015 al PNA – determinazione n. 12 del 28.10.2015) non sono state recepite, sebbene potrebbero risultare particolarmente idonee a presidiare i rischi da prevenire in un'organizzazione così complessa come quella sopra descritta. Ad ogni buon conto, le indagini della magistratura penale hanno messo in luce l'inadeguatezza degli strumenti di controllo poste sino ad oggi in essere, considerata la gravità delle condotte contestate e il perdurare delle stesse nel tempo. Con riguardo, infine, ai referenti per lo svolgimento delle attività di prevenzione della corruzione nonché i loro specifici compiti ed obiettivi, è stata rilevata una assenza di specifici adempimenti inerenti le misure dell'Area Contratti Pubblici.

Ciò posto, l'interlocuzione con il RPCT ha consentito un'indagine sulle misure generali che l'Amministrazione ha individuato come prioritarie per la prevenzione della corruzione, a partire dalla formazione dei referenti e di tutto il personale – con i corsi sui temi dell'anticorruzione e trasparenza messi a disposizione dalla SNA e con virtuosi circuiti di formazione *in house* – fino alla trasparenza e alla rotazione ordinaria e straordinaria. Tali misure – presenti nel Piano 2020-2022, sono state confermate nel PTPCT 2021-2023.

Con riguardo al *risk assessment*, recependo le indicazioni metodologiche introdotte dal PNA 2019, nel PTPCT 2021-2023 è stata impostata una *roadmap* per giungere ad una rinnovata gestione del rischio da parte del *[omissis]*; è stato quindi svolto nel corso del 2020 un nuovo censimento degli incarichi maggiormente esposti a rischio corruttivo: detta attività si è distaccata dalla precedente per il suo affinamento e perfezionamento del



livello di dettaglio, che scende fino agli incarichi di livello direttivo di entrambe le Aree Tecnico-Amministrativa e Tecnico-Operativa. La mappatura così ottenuta sarà oggetto di un continuo monitoraggio delle posizioni identificate, che dovranno essere messe a sistema con l'individuazione dei reati commessi su quelle posizioni, le misure di prevenzione attuate (quali formazione, informazione, rotazione ordinaria) e le misure correttive (quali rotazione straordinaria e rivalutazione della gestione del rischio).

Con specifico riguardo all'Area Contratti Pubblici, l'istruttoria ha accertato che il processo di riduzione dei centri di spesa, auspicata dall'Autorità a vantaggio di poche Stazioni Appaltanti qualificate e già oggetto di profondo intervento da parte del [omissis], è ancora in corso, con lo spirito di garantire sia la correttezza dell'attività amministrativa sia la flessibilità dello strumento [omissis], nonché in un'ottica di prevenzione della corruzione. Quanto alla valutazione del rischio in detta specifica area, come chiarito dal RPCT, il Piano 2021-2023, così come il precedente, riporta le schede di analisi realizzate da un apposito Gruppo di Lavoro nel 2016, che ha identificato e quantificato il rischio per numerose attività, assegnando i relativi coefficienti e indici per la successiva valutazione. Alla luce delle novità metodologiche introdotte dal PNA 2019 e delle indicazioni specifiche dell'Autorità, è stata recepita la necessità di integrare tali schede con una parte descrittiva e procedere ad una gradazione del rischio assegnato alle singole aree dai diversi uffici valutatori: tale indicazione, così come quelle inerenti l'analisi del rischio, saranno pienamente fatte proprie dal [omissis] nel corso del corrente anno.

Alla luce di tutto quanto sopra esposto, l'Autorità ha valutato positivamente la complessa attività di prevenzione della corruzione svolta dal RPCT e dai referenti nell'ambito della articolata struttura organizzativa del [omissis]. Il grado di attuazione delle misure generali appare soddisfacente, con particolare riferimento alla formazione, soprattutto quella c.d. *in house* che appare una modalità di condivisione delle criticità riscontrate efficace a fini preventivi. Deve essere parimenti considerata favorevolmente la revisione della mappatura dei processi e dell'attività di *risk assessment* attraverso un nuovo censimento degli incarichi maggiormente esposti a rischio corruttivo, con il perfezionamento del livello di dettaglio rispetto alla precedente metodologia. Particolare importanza assume altresì quanto riferito dal RPCT in merito alla programmata attività di continuo monitoraggio delle posizioni identificate, che dovranno essere messe a sistema con l'individuazione dei reati commessi su quelle posizioni, le misure di prevenzione attuate (quali formazione, informazione, rotazione ordinaria) e le misure correttive (quali rotazione straordinaria e rivalutazione della gestione del rischio).

Purtuttavia, nonostante il crescente impegno nel ridurre il numero dei centri di spesa, comunque rimane immutata la complessità della struttura organizzativa del [omissis] e il conseguente elevato rischio di eventi corruttivi nell'Area Contratti Pubblici. Per ridurre tale rischio, appare opportuno introdurre ulteriori misure rispetto a quelle già esistenti (cfr. § III.8.1 "Misure in atto" del PTPCT 2021-2023) tra quelle suggerite dall'Autorità nell'approfondimento dedicato a detta specifica area di rischio, per acquisire strumenti che potrebbero risultare particolarmente idonee a presidiare i rischi da prevenire in un'organizzazione complessa come quella del [omissis] di cui trattasi.

A mero titolo esemplificativo, sono state individuate alcune delle misure che potrebbero essere maggiormente confacenti al caso in esame – in quanto finalizzate ad incrementare il raccordo tra il RPCT e i Referenti ovvero il monitoraggio su specifiche fasi del processo – tra quelle indicate nell'Aggiornamento 2015 al PNA:

- per rilevanti importi contrattuali previsione di obblighi di comunicazione/informazione puntuale nei confronti del RPCT in caso di proroghe contrattuali o affidamenti d'urgenza da effettuarsi tempestivamente;
- adozione di direttive/linee guida interne, oggetto di pubblicazione, che disciplinino la procedura da seguire, improntata ai massimi livelli di trasparenza e pubblicità, con redazione di check list di verifica degli adempimenti da porre in essere, anche in relazione alle direttive/linee guida interne adottate, da trasmettersi periodicamente al RPCT anche tramite i Referenti;
- obbligo di comunicare al RPCT la presenza di ripetuti affidamenti ai medesimi operatori economici in un dato arco temporale (definito in modo congruo dalla stazione appaltante);
- introduzione di misure atte a documentare il procedimento di valutazione delle offerte anormalmente basse e di verifica della congruità dell'anomalia, specificando espressamente le motivazioni nel caso in cui, all'esito del procedimento di verifica, la stazione appaltante non abbia proceduto all'esclusione;
- nel caso in cui si riscontri un numero significativo di offerte simili o uguali o altri elementi, adeguata formalizzazione delle verifiche espletate in ordine a situazioni di controllo/collegamento/accordo tra i partecipanti alla gara, tali da poter determinare offerte "concordate";
- check list relativa alla verifica dei tempi di esecuzione, da effettuarsi con cadenza prestabilita e trasmettersi al RPCT e agli uffici di controllo interno al fine di attivare specifiche misure di intervento in caso di eccessivo allungamento dei tempi rispetto al cronoprogramma;
- per affidamenti di importo rilevante, pubblicazione online di rapporti periodici che sintetizzino, in modo chiaro ed intellegibile, l'andamento del contratto rispetto a tempi, costi e modalità preventivate in modo da favorire la più ampia informazione possibile.

Tutto ciò considerato e ritenuto, il Consiglio dell'Autorità Nazionale Anticorruzione nell'adunanza del 13 aprile 2021

RACCOMANDA

al *[omissis]* ai sensi dell'art. 11, co. 1, lett. b), del "Regolamento sull'esercizio dell'attività di vigilanza in materia di prevenzione della corruzione" del 29.3.2017, di integrare il Piano 2021-2023 con la previsione di misure specifiche dell'Area Contratti Pubblici tra quelle indicate nell'Aggiornamento 2015 al PNA ulteriori rispetto a quelle già esistenti e finalizzate nello specifico ad incrementare il raccordo tra il RPCT e i Referenti ovvero il monitoraggio su specifiche fasi del processo, anche alla luce della complessa articolazione organizzativa dell'Amministrazione

DISPONE

- una specifica attività di monitoraggio sull'osservanza delle indicazioni fornite, con avviso espresso che il mancato adeguamento, ai sensi e per gli effetti dell'art. 1, comma 2, lett. f) e comma 3 della legge 190/2012, darà impulso ad un provvedimento d'ordine;
- la trasmissione della presente delibera al RPCT e al *[omissis]*.



Il Presidente

Avv. Giuseppe Busia

Depositato presso la Segreteria del Consiglio in data 16 aprile 2021

Il Segretario Maria Esposito

Rosetta Greco

Atto firmato digitalmente