



COMUNE DI PISA

TIPO ATTO <i>PROVVEDIMENTO SENZA IMPEGNO con FD</i>	
N. atto DN-21 / 699	del 01/08/2013
Codice identificativo 920509	

PROPONENTE <i>Segretario Generale - Direttore</i>
--

OGGETTO	APPROVAZIONE DELLA RELAZIONE “AFFIDAMENTI DI LAVORI PUBBLICI 2011-2012”, PREDISPOSTA IN ATTUAZIONE DELL’ARTICOLO 147-BIS DEL D.LGS. 267/2000 E RELATIVI INDIRIZZI OPERATIVI
----------------	--

Istruttoria Procedimento	
Posizione Organizzativa responsabile	
Dirigente della Direzione	<i>SEGRETARIO - DIRETTORE GENERALE</i>

OGGETTO: Approvazione della relazione “Affidamenti di lavori pubblici nel biennio 2011-2012”, predisposta in attuazione dell’articolo 147-bis del D.Lgs. 267/2000 e relativi indirizzi operativi

IL SEGRETARIO GENERALE

Visto l’articolo 147-bis, comma 2 del D.lgs. 267/2000 in materia di controllo successivo di regolarità amministrativa;

Vista la bozza di relazione contenente le risultanze del controllo successivo sugli atti di affidamento dei lavori pubblici nel biennio 2011-2012, predisposta in applicazione dell’articolo 147-bis e trasmessa ai Dirigenti competenti con nota prot. n. 33016 del 02/07/2013;

Preso atto dei risultati dell’analisi e delle soluzioni, normative organizzative, di carattere preventivo, proposte con la finalità di migliorare la qualità dell’attività amministrativa del Comune di Pisa in relazione ai procedimenti di affidamento dei lavori pubblici;

Valutate positivamente le uniche osservazioni pervenute in merito alla bozza di relazione (nota del Coordinatore dell’Area Sviluppo del Territorio, prot. n. 36390 del 22/07/2013, disponibile agli atti d’ufficio), concordanti sui metodi di rilievo utilizzati ed i rimedi organizzativi proposti nella relazione stessa;

Ritenuto di confermare integralmente i contenuti della relazione così come predisposta;

Valutato inoltre necessario, considerati i risultati dell’analisi e le osservazioni pervenute, fornire indicazioni in materia di programmazione dei lavori;

DISPONE

- di approvare la relazione “*Affidamenti di lavori pubblici nel biennio 2011- 2012*”, predisposta in attuazione dell’articolo 147-bis del D.Lgs. 267/2000, allegata al presente atto di cui fa parte integrante e sostanziale (Allegato 1), disponendo, inoltre, che le Direzioni responsabili delle procedure di affidamento lavori ed il Coordinatore d’Area pongano in essere, entro 6 mesi dalla data odierna, le azioni previste nel paragrafo 9 della relazione stessa, fornendo alla sottoscritta report trimestrali sullo stato delle azioni intraprese;
- di fornire le seguenti ulteriori indicazioni in materia di programmazione dei lavori al fine di evitare la parcellizzazione degli affidamenti e garantire il rispetto degli obblighi Patto di Stabilità:
 - con riferimento agli interventi manutentivi, predisporre il programma triennale 2014-2016 e l’elenco annuale dei lavori pubblici 2014, tenendo conto di quanto scaturisce dai risultati dell’attività di verifica sullo stato manutentivo del patrimonio dell’Ente svolta nell’ambito dei contratti di global service o di facility management, con individuazione di fabbisogni e priorità di intervento. La relazione di accompagnamento degli atti di programmazione dovrà evidenziare adeguatamente l’iter seguito per la formazione della stessa;
 - con riferimento agli interventi complessi, approvazione - già dall’anno 2014 - di progetti preliminari complessivi, e progettazione e realizzazione per lotti funzionali necessari alla corretta programmazione delle risorse economiche;

- di avviare l'analisi, a cura dell'Ufficio del Segretario Generale, anche degli atti di affidamento dei lavori pubblici realizzati da PISAMO, richiedendo alla società l'estrapolazione, entro 2 mesi, dei dati relativi al biennio 2011-2012;
- di trasmettere, ai sensi dell'art. 147-bis del T.U.E.L., il presente atto ai Dirigenti interessati, ai revisori dei conti, all'O.I.V., al Presidente del Consiglio Comunale, oltre che al Sindaco, all'Assessore ai Lavori Pubblici ed al Coordinatore dell'Area Sviluppo del Territorio.

Il Segretario Generale

(D.ssa Angela Nobile)

"Documento firmato digitalmente ai sensi e per gli effetti di cui all'articolo 23ter del decreto legislativo n. 82 del 7 marzo 2005 - Codice dell'Amministrazione digitale. Tale documento informatico è memorizzato digitalmente su banca dati del Comune di Pisa.



Relazione del Segretario Generale
ai sensi dell'art. 147-bis del t.u.e.l.

Affidamenti di lavori pubblici nel biennio 2011-2012

Documento da trasmettere ai responsabili dei servizi, ai revisori dei conti, all'O.I.V. e al
Presidente del Consiglio Comunale.

Sommario

1.	Finalità del lavoro	3
2.	Premesse	4
2.1.	La corruzione e la mala amministrazione	4
2.2.	La prevenzione e la repressione dell'illegalità nella PA.	5
2.2.1.	La trasparenza: accessibilità totale e Amministrazione Aperta.....	5
2.2.2.	Prevenzione della corruzione	5
2.2.3.	In attuazione della Legge Anticorruzione	6
2.2.4.	A che punto è il Comune di Pisa?	7
2.3.	La corruzione, crimine "ragionato"	9
3.	Metodologia di lavoro	10
3.1.	I lavori pubblici nel Comune di Pisa	10
3.2.	Il quadro normativo dei lavori pubblici.....	11
3.2.1.	Procedure di gara	13
3.2.2.	Lavori concernenti beni culturali	13
3.2.3.	Schema riepilogativo	14
4.	Metodologia di raccolta dati.....	15
5.	Indicatori.....	17
6.	Analisi dei dati attraverso gli indicatori	19
6.1.	Grado di trasparenza	19
6.2.	Grado di rotazione	21
6.2.1.	Grado di rotazione per i lavori edili	23
6.2.2.	Grado di rotazione per i restauri	29
6.2.3.	Grado di rotazione per i lavori stradali.....	31
6.2.4.	Grado di rotazione per i lavori di impiantistica elettrica.....	32
6.3.	Indice di regionalizzazione	35
7.	Sviluppi del metodo di analisi.....	39
8.	Considerazioni sui risultati dell'analisi.....	40
9.	I "rimedi"	43

1. Finalità del lavoro

Il presente lavoro è svolto in applicazione dell'art. 147-bis del T.U.E.L. che, così come modificato dal d.l. 174/2012, convertito con Legge 213/2012, ha previsto un "rafforzamento" del sistema dei controlli, che il legislatore ha inteso di incrementare, rafforzando in particolare le modalità di presidio sull'attività amministrativa. E' stato, quindi, elaborato un metodo, avente natura sperimentale, per:

- individuare operativamente le possibili «cattive abitudini» suscettibili di incidere sul buon andamento dell'azione amministrativa e di costituire un «lasciapassare» per fenomeni più gravi, quale la corruzione ;
- ridurre occasioni e "tentazioni" e rendere più difficile e gravoso ricorrere a comportamenti non corretti; in pratica predisporre azioni preventive specifiche e mirate all'interno del Comune di Pisa.

Per cercare di individuare le possibili "disfunzioni" o "devianze" che possono creare il terreno fertile per la penetrazione di fenomeni corruttivi, è stato adottato un approccio di tipo "pragmatico" e concreto, scegliendo un'area di indagine "sperimentale", analizzando un settore notoriamente "a rischio", quello dei lavori pubblici, senza scendere nel dettaglio delle singole fasi del procedimento di realizzazione di un lavoro pubblico, ma concentrandoci sulla fase di affidamento dei lavori stessi. L'esercizio dell'attività amministrativa si traduce materialmente nella redazione di atti: l'indagine ha avuto pertanto per oggetto gli atti amministrativi di affidamento lavori nel biennio 2011-2012 e i loro contenuti.

Le finalità, quindi, del presente lavoro non sono solo la mera applicazione di adempimenti normativi, ma sono molteplici (e conseguenti l'una all'altra), :

- Creare un modello di analisi degli atti amministrativi di affidamento lavori;
- Sviluppare degli indicatori per individuare le disfunzioni o devianze comportamentali;
- Individuare azioni preventive di intervento specifiche e mirate;
- Integrare le azioni previste dal Programma Triennale per la trasparenza in materia di lavori pubblici (i cittadini devono "essere messi in grado di conoscere, in relazione ad ogni lavoro pubblico, i soggetti realizzatori e i soggetti responsabili, nonché i costi e i tempi di realizzazione") con azioni in materia anticorruzione.

Il modello di analisi potrà, poi, essere esteso anche ai servizi e agli altri settori del comune.

2. Premesse

2.1. La corruzione e la mala amministrazione

Non tutti gli abusi, per quanto gravi o riprovevoli, possono essere qualificati come atti di corruzione; è pertanto necessario comprendere cosa distingue la corruzione dalla semplice “mala amministrazione”.

Secondo una recente e condivisa teoria della scienze sociali, ogni atto di corruzione si traduce:

(i) In una violazione di regole ufficiali oppure dei vincoli informali – le regole non scritte - che sanciscono le obbligazioni di un agente rispetto a un altro soggetto – il suo principale – il quale gli ha delegato poteri e responsabilità nella cura dei propri interessi

(ii) che si realizza quando l'agente (il corrotto) attraverso un accordo occulto che di norma lede gli interessi del principale,

(iii) esercita il proprio potere o la capacità di influenzare le decisioni oppure trasmette informazioni riservate, a beneficio di una terza parte (il corruttore) nell'ambito di uno scambio che prevede come contropartita a proprio vantaggio

(iv) una quota di quel valore come compenso monetario – la tangente – o di altra natura (anche differita o indiretta).¹

Nel caso della corruzione politico-burocratica, il “principale” è la Pubblica Amministrazione e gli “agenti” i dipendenti pubblici di carriera oppure gli amministratori politici eletti dalla popolazione. La corruzione è un gioco tra tre soggetti (principale, agente, corruttore) che si realizza attraverso uno scambio occulto di vantaggi e che produce una “rendita” a danno del principale.

La cattiva amministrazione si traduce invece in comportamenti irregolari, scorretti, originati dalle cause più diverse (negligenza, pregiudizio, incompetenza etc..) che non comportano necessariamente un vantaggio, di qualsiasi natura, per chi li commette e che non avvengono per forza in forma occulta.

La principale differenza tra fenomeni di corruzione e mala amministrazione sta nella presenza (o assenza) di uno scambio occulto di utilità tra corrotto e corruttore a danno della collettività.

Certamente la mala amministrazione è un terreno favorevole all'insediamento della corruzione perché ritardi, negligenze, incompetenza, disattenzione, scarsa chiarezza sulle procedure, ampia discrezionalità, bassa moralità possono aprire spiragli e creare opportunità per lo svilupparsi di fenomeni più gravi.

¹ Alberto Vannucci, *Atlante della Corruzione*, Le Staffette Edizioni Abele, 2012

2.2. La prevenzione e la repressione dell'illegalità nella PA.

Cosa può fare una Pubblica Amministrazione per prevenire e contrastare i fenomeni di corruzione e mala amministrazione?

In prima istanza, bisogna capire quali strumenti mette a disposizione la normativa vigente.

2.2.1. La trasparenza: accessibilità totale e Amministrazione Aperta

Anche intuitivamente si comprende che la trasparenza dell'attività amministrativa realizza di per sé una misura di prevenzione: più quello che fa una P.A. è visibile ed accessibile a tutti, meno possibilità ci sono di realizzare scambi e accordi occulti. L'attività di prevenzione della corruzione quindi non può non coordinarsi con gli obblighi di trasparenza della PA.

La trasparenza si collega direttamente al concetto di "accessibilità totale" delle informazioni che riguardano l'organizzazione e l'attività delle PA, allo scopo di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche. La trasparenza è uno strumento di controllo democratico del cittadino sull'operato della Pubblica Amministrazione.

Negli ultimi anni il principio della "accessibilità totale" agli atti è stato inserito in diversi provvedimenti normativi italiani: la Legge 15/2009; la Legge 150/2009, la Legge 183/2010.

In particolare l'art. 11, 1° comma della Legge 150/2009 sancisce la rilevanza costituzionale del principio stabilendo che "la trasparenza è intesa come accessibilità totale (..) allo scopo di favorire forme diffuse di controllo del rispetto dei principi di buon andamento e imparzialità. Essa costituisce livello essenziale delle prestazioni erogate dalle amministrazioni pubbliche ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione". Strettamente connesso al primo comma è il secondo paragrafo dell'art. 11, che prevede un importante obbligo in materia di trasparenza: ogni Amministrazione deve dotarsi di un *Programma Triennale per l'integrità e la trasparenza*, che contenga le iniziative previste per garantire un adeguato livello di trasparenza, la legalità dell'azione amministrativa e lo sviluppo della cultura dell'integrità.

L'integrità è una misura di prevenzione di carattere organizzativo e gestionale, di cui non esiste ancora una definizione normativa e che non coincide né con la trasparenza né con l'anticorruzione. E' da considerare un nuovo principio generale dell'azione amministrativa che si collega con la performance della PA perché contribuisce ad evitare la mala amministrazione e che dovrebbe essere misurabile e valutabile.

2.2.2. Prevenzione della corruzione

Il 28 novembre 2012 è entrata in vigore la Legge 6 novembre 2012 n. 190 "Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella Pubblica Amministrazione".

La legge 190/2012 non dà una definizione di corruzione così la circolare 1/2013 fornisce un'interessante indicazione di come debba essere interpretato il concetto: *“il concetto di corruzione deve essere inteso in senso lato, come comprensivo delle varie situazioni in cui, nel corso dell'attività amministrativa, si riscontri l'abuso da parte di un soggetto del potere a lui affidato al fine di ottenere vantaggi privati. Le situazioni rilevanti sono quindi evidentemente più ampie della fattispecie penalistica, che come noto, è disciplinata negli artt. 318, 319 e 319 ter c.p., e sono tali da comprendere non solo l'intera gamma dei delitti contro la pubblica amministrazione disciplinati nel Titolo II, Capo I, del codice penale, ma anche le situazioni in cui – a prescindere dalla rilevanza penale – venga in evidenza un malfunzionamento dell'amministrazione a causa dell'uso a fini privati delle funzioni attribuite”* .

Per quanto concerne l'estensione soggettiva ovvero le amministrazioni destinatarie della legge 190/2012, la Circolare della Funzione Pubblica precisa che le prescrizioni normative si applicano a tutte le PA previste dall'articolo 1, comma 2, del Testo Unico sul pubblico impiego (D.Lgs. 165/2001), comprendendo di fatto Regioni ed Enti locali. Quindi anche il Comune di Pisa è diretto destinatario della normativa.

In particolare gli Enti Locali entrano in gioco per quanto concerne la nomina del “Responsabile della Prevenzione”. Ai sensi dell'art. 1, comma 7, della legge 190/2012, infatti, presso ogni PA *“l'organo di indirizzo politico individua, di norma tra i dirigenti amministrativi di ruolo di prima fascia in servizio, il responsabile della prevenzione della corruzione. Negli Enti locali il responsabile della prevenzione della corruzione è individuato, di norma, nel segretario, salva diversa e motivata determinazione”*.

2.2.3. In attuazione della Legge Anticorruzione

Il coordinamento delle misure di prevenzione alla corruzione con gli obblighi di trasparenza è oggetto di particolare attenzione da parte del legislatore. In data 05/04/2013 è stato pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale il D.Lgs. n. 33 del 14 marzo 2013 di *“Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni”*, in attuazione della legge 190 del 2012.

Il provvedimento istituisce vari obblighi di pubblicità (ad es. degli atti dei procedimenti di approvazione dei piani regolatori e delle varianti urbanistiche) e ribadisce il principio della totale accessibilità delle informazioni, traendo ispirazione dal *Freedom Of Information Act* statunitense. Il decreto prevede l'auspicato raccordo tra il Piano della Prevenzione e il Programma Triennale per la trasparenza e l'integrità (in particolare il Programma Triennale dovrebbe rappresentare una sezione del Piano) e l'accorpamento, di norma, delle figure dei responsabili per la Trasparenza e per l'Anticorruzione. Il provvedimento introduce anche un nuovo istituto, il *diritto di accesso civico*, una nuova forma di accesso che mira ad alimentare il rapporto di fiducia tra cittadini e PA e a promuovere il principio di legalità (e prevenzione della

corruzione). In sostanza, tutti i cittadini hanno diritto di chiedere e ottenere che le PA pubblichino atti, documenti e informazioni che detengono e che, per qualsiasi motivo, non hanno ancora divulgato. Il decreto stabilisce inoltre la durata dell'obbligo di pubblicazione (5 anni che decorrono dal 1° gennaio dell'anno successivo a quello in cui decorre l'obbligo di pubblicazione e comunque fino a che gli atti abbiano prodotto i loro effetti) e prevede l'obbligo per i siti istituzionali di creare un'apposita sezione – “*Amministrazione trasparente*” – nella quale inserire tutto quello che stabiliscono le disposizioni del decreto.

Sempre in attuazione della legge anti-corruzione, recentemente è entrato in vigore il D.P.R. n. 62 del 16/04/2013 “*Regolamento recante codice di comportamento dei dipendenti pubblici, a norma dell'articolo 54 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165*”, che ha sostituito il precedente Codice etico approvato con DM 28/11/2000. Il nuovo codice, in linea con le raccomandazioni OCSE in materia di integrità ed etica pubblica, indica i doveri di comportamento dei dipendenti delle PA e prevede che la loro violazione è fonte di responsabilità disciplinare.

2.2.4. A che punto è il Comune di Pisa?

E' doveroso capire a che punto è il Comune di Pisa nell'applicazione e nell'attuazione della normativa nazionale.








AMMINISTRAZIONE TRASPARENTE:

Il Comune di Pisa ha proceduto ad adeguarsi, intervenendo sulla propria home page e avviando l'inserimento delle informazioni richieste dal D.Lgs 33/2013.

PROGRAMMA TRIENNALE PER L'INTEGRITÀ E LA TRASPARENZA:

Il Comune di Pisa si è dotato di questo strumento con Delibera GC n. 14 del 31/01/2012, individuando come principali linee di intervento ed azione nel triennio 2012-2014, oltre al rispetto della normativa in materia di trasparenza (trasparenza obbligatoria), l'aumento della trasparenza rispetto agli obblighi di legge e il miglioramento generale della comunicazione rivolta al cittadino (trasparenza offerta).

Tabella 1

AZIONI DI SUPPORTO ALLA TRASPARENZA OBBLIGATORIA E OFFERTA		STATO DI ATTUAZIONE
INDIRIZZI PER L'ORGANIZZAZIONE E IL FUNZIONAMENTO DEL SISTEMA COMUNALE DI PREVENZIONE DELL'ILLEGALITÀ E DELLA CORRUZIONE.	LINEE GUIDA PER L'ELABORAZIONE DEL PIANO ANTICORRUZIONE	 (Delibera GC n. 59 del 23/4/2013)
	REGOLAMENTO COMUNALE SULLA TRASPARENZA	
REGOLAMENTO COMUNALE SUL PROCEDIMENTO AMMINISTRATIVO		 (Del CC n. 57 del 13/12/2012) e relativa direttiva di attuazione.
REGOLAMENTO SUL CONTROLLO DI REGOLARITÀ AMMINISTRATIVA E L'ORGANIZZAZIONE DEI PROCEDIMENTI DI GARA		 (Del. GM n. 189 del 17/12/2012)
REGOLAMENTO PER LA CONCESSIONE DI CONTRIBUTI, PATROCINIO ED ALTRI BENEFICI ECONOMICI		 (Del. CC n. 46 dell'11/10/2012)
ADOZIONE E SPERIMENTAZIONE PROGRAMMA D'INTESA COL DIPARTIMENTO DI SCIENZE POLITICHE DELL'UNIVERSITÀ DI PISA	PROGRAMMA PER LA SENSIBILIZZAZIONE E L'INFORMAZIONE DELLA CITTADINANZA E LA FORMAZIONE DEL PERSONALE	 MASTER APC
	CODICE ETICO	 CARTA DI PISA
	PROGRAMMA DI ATTIVITÀ PER LA RICERCA, LA SPERIMENTAZIONE, LA RIPROGETTAZIONE DI NUOVE PRATICHE	 TESI MASTER APC

ANTICORRUZIONE: 

Il Comune di Pisa ha intrapreso il percorso di attuazione della normativa anticorruzione. Con nota n. 11659 del 06/03/2013 la Segreteria/ Direzione Generale ha iniziato un'attività di prima ricognizione relativa agli adempimenti in ordine agli obblighi di pubblicità legale, previsti proprio dalla legge anticorruzione (n. 190/2012) e dal Programma triennale per l'integrità e la trasparenza 2012- 2014.

Con specifico riferimento, poi, ai lavori pubblici, il regolamento approvato con delibera di Giunta Comunale n. 189/2012 aggiunge ulteriori obblighi a quelli previsti dalla legge anticorruzione e dal Programma triennale per l'integrità e la trasparenza.

Inoltre, in attuazione del d.l. 174/2012, è stato approvato con atto del Consiglio Comunale n. 14 del 4 aprile 2013 il regolamento contenente i “*Principi generali in materia di organizzazione e funzionamento del sistema integrato dei controlli interni*”.

2.3. La corruzione, crimine “ragionato”

Robert Klitgaard, uno dei massimi esperti mondiali in materia di corruzione, afferma che «*la corruzione è un reato basato sul calcolo, non sulla passione. Le persone tendono a corrompere o a essere corrotte quando i rischi sono bassi, le multe e punizioni minime, e le ricompense grandi*». Insomma lo studioso dei fenomeni di corruzione semplifica affermando che la propensione alla corruzione può essere sintetizzata dalla seguente formula:

$$C = M + D + S - A$$

Dove C, la Corruzione, è tanto più probabile quanto più alta è la somma di Monopolio (potere di creare rendite ed utilità) più Discrezionalità più Segretezza meno *Accountability*, cioè meccanismi di controllo ovvero responsabilità civile, penale e amministrativa.

Considerando la corruzione un reato basato su calcolo e quindi su un esame razionale della situazione esistente, risulta interessante valutare l'approccio offerto dalla *Teoria della Prevenzione Situazionale*.

Si tratta di un orientamento metodologico mutuato dai paesi anglosassoni, che lo hanno elaborato a partire dall'attività della polizia. La Prevenzione Situazionale è un insieme di strategie di prevenzione che trovano il proprio fondamento scientifico nelle teorie dell'opportunità, dell'attività routinaria e della scelta razionale. Si basano sull'idea di intervenire sul contesto (anche con piccoli accorgimenti) per avere un effetto riduttivo sui fenomeni criminosi e sulla vittimizzazione. Partono dal presupposto che la criminalità non è il frutto di una predisposizione individuale ma di situazioni che creano o favoriscono opportunità criminose e di attori che sono razionalmente motivati. Le misure previste in questo tipo di prevenzione implicano la gestione, la configurazione e la manipolazione del contesto ambientale in modo sistematico e continuativo.

3. Metodologia di lavoro

L'analisi ha cercato di elaborare un metodo per individuare possibili comportamenti "devianti", suscettibili di incidere sul buon andamento dell'azione amministrativa e per valutare se si tratta di "abitudini" vere e proprie, aventi carattere routinario, oppure di fenomeni occasionali.

L'individuazione dei malcostumi è il presupposto necessario per la formulazione di azioni preventive mirate e specifiche aventi lo scopo di scoraggiare il ripetersi dei comportamenti.

L'analisi si è sviluppata per gradi. Prima sono state svolte attività di carattere generale:

- individuazione del settore specifico di analisi (lavori pubblici);
- selezione dell'attività in materia di lavori pubblici di interesse (procedura di gara per la selezione dell'impresa affidataria dei lavori);
- sintesi della normativa europea, nazionale, regionale e comunale in materia di appalti di lavori pubblici

poi attività più "specifiche":

- selezione della fase di gara di interesse (fase finale di affidamento lavori);
- individuazione dell'oggetto specifico dell'analisi (atti amministrativi di affidamento lavori);
- elaborazione di un metodo di analisi degli atti (creazione set indicatori);
- analisi degli atti selezionati;
- verifica della presenza di "disfunzioni" o "malcostumi" aventi carattere "routinario" e non occasionale;
- individuazione possibili "rimedi".

3.1.I lavori pubblici nel Comune di Pisa

L'analisi ha riguardato i lavori pubblici, che sono gestiti dall'Area Sviluppo del Territorio. Nel corso del biennio oggetto di analisi l'Area è stata oggetto di alcune modifiche organizzative, che non hanno alterato, però, l'organizzazione complessiva.

Le funzioni in materia di lavori pubblici assegnate alle singole Direzioni dell'Area Sviluppo del Territorio sono indicate nella tabella seguente.

DIREZIONE	FUNZIONI
MANUTENZIONI – MANIFESTAZIONI STORICHE – SPORT	<i>programmazione e gestione delle manutenzioni ordinarie e straordinarie di tutti i beni patrimoniali, inclusi gli immobili a fini scolastici, nell'ambito della più ampia programmazione triennale e annuale dei lavori pubblici, e gestione dei relativi contratti di global service</i>
	<i>gestione delle manutenzioni degli Uffici Giudiziari</i>
	<i>controllo delle manutenzioni eseguite sul patrimonio ERP (Edilizia Residenziale Pubblica)</i>
	<i>gestione degli interventi afferenti gli impianti sportivi e gestione dei relativi contratti di global service</i>
	<i>gestione degli interventi afferenti le strutture cimiteriali e gestione dei relativi contratti di global service</i>
COORDINATORE LAVORI PUBBLICI – EDILIZIA PUBBLICA	<i>progettazione e realizzazione di nuove opere</i>
	<i>attività connesse alla direzione dei lavori e al collaudo delle nuove opere pubbliche</i>
	<i>gestione degli interventi sui ponti cittadini, sulla rete fognaria (nel rispetto della legge Galli sul gestore unico), sulla illuminazione pubblica, sulle infrastrutture stradali complesse</i>
	<i>gestione degli interventi afferenti il verde pubblico e gestione dei relativi contratti di global service</i>
	<i>rapporti con gli altri soggetti che eseguono lavori sul territorio comunale (Acque Spa, Pisamo...)</i>

3.2. Il quadro normativo dei lavori pubblici

La materia degli appalti pubblici è oggetto di disciplina normativa piuttosto complessa, proveniente da fonti diverse, nazionali e sovranazionali. I principi fondamentali cui deve essere ispirata la disciplina del sistema degli appalti pubblici è contenuta nei trattati istitutivi della Comunità. Tali disposizioni, per lo più Direttive dettagliate, hanno trovato quasi sempre, immediata efficacia nell'ordinamento interno dei singoli Stati Membri. Il quadro di riferimento delle principali norme in materia di appalti è il seguente:

NORMATIVA EUROPEA. APPALTI DEI SETTORI ORDINARI	Direttiva 2004/18 in materia di Coordinamento delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori, di forniture e di servizi
NORMATIVA EUROPEA. APPALTI DEI SETTORI SPECIALI	Direttiva 2004/17 in materia di Coordinamento delle procedure di appalto degli enti erogatori di acqua e di energia, degli enti che forniscono servizi di trasporto e servizi postali;
NORMATIVA NAZIONALE PER GLI APPALTI DEI SETTORI ORDINARI E SPECIALI	D.Lgs. 12 aprile 2006, n. 163 "Codice dei contratti pubblici relativi lavori, servizi e forniture"
NORMATIVA REGOLAMENTARE DI ATTUAZIONE	D.P.R. 5 ottobre 2010, n. 207, Regolamento di esecuzione ed attuazione del Codice dei contratti pubblici previsto dall'art. 5 del Codice
NORMATIVA REGIONALE	Legge Regione Toscana 13 luglio 2007 n. 38 "Norme in materia di contratti pubblici e relative disposizioni sulla sicurezza e regolarità del lavoro

Il Decreto Legislativo 12 aprile 2006 n. 163 ha recepito in un "unico testo normativo" tutta la normativa comunitaria (le due direttive sopra citate) e tutta la normativa nazionale emanata nel settore dei contratti pubblici. È un vero e proprio "Codice dei Contratti pubblici", così anche formalmente denominato, inteso e strutturato in maniera sistematica, in modo da garantire unità e coerenza complessiva all'intera materia della contrattualistica pubblica. Il Codice si compone di 257 articoli e si articola in cinque parti.

Se l'importo di una procedura d'appalto è superiore a determinate soglie predefinite, la procedura è considerata di *interesse comunitario* e, in tal caso, vanno applicate le Direttive Europee sugli appalti pubblici.

Il valore delle soglie è determinato dall'art. 28 del Codice. Le soglie comunitarie vengono aggiornate ogni due anni, e nel Codice dei contratti, al comma 1 dell'art. 248 viene introdotto un meccanismo di adeguamento automatico delle soglie alle revisioni periodiche.

Di seguito, le soglie per gli appalti relative al settore di cui trattasi nel periodo oggetto di analisi.

<i>Soglie comunitarie nel biennio 2010 - 2011</i>	<i>Soglie comunitarie nel biennio 2012 - 2013</i>
<i>€ 193.00,00 per appalti pubblici di forniture e servizi</i>	<i>€ 200.000,00 per appalti pubblici di forniture e servizi</i>
<i>€ 4.845.000,00 per appalti pubblici di lavori</i>	<i>€ 5.000.000 per appalti pubblici di lavori</i>

3.2.1. Procedure di gara

Per quanto concerne le procedure di gara la Direttiva (art. 54 Codice dei Contratti) ne prevede tre:

- la procedura **aperta**: quella in cui qualsiasi operatore economico interessato può presentare un'offerta (art. 3, comma 37, Codice);
- la procedura **ristretta**: quella alla quale ogni operatore economico può chiedere di partecipare e possono presentare un'offerta solo i candidati invitati dall'ente aggiudicatore (art. 3, comma 38, Codice);
- La procedura **negoziata**: quella in cui l'ente aggiudicatore consulta gli operatori economici di propria scelta e negozia con uno o più di essi le condizioni dell'appalto (art. 3, comma 40, Codice).

L'analisi ha riguardato i lavori pubblici, in particolare la procedura negoziata, considerato il ricorso frequente alla stessa da parte delle strutture comunali, come si vedrà seguito.

Oltre che con le procedure sopra indicate, l'acquisizione dei lavori può avvenire anche mediante un altro procedimento di scelta del contraente, e cioè le **acquisizioni in economia**, definite anche cottimi fiduciari. Il cottimo, disciplinato dall'art. 125 del Codice dei Contratti, è una forma di procedura negoziata che ha particolari casi di applicazione e propri limiti di importo. Non è possibile ricorrere al cottimo fiduciario in ogni caso, ma solo negli ambiti già predefiniti dalla normativa. Fuori da questi casi l'affidamento sarebbe illegittimo per violazione di legge.

Nello scegliere i soggetti da invitare, il responsabile unico del procedimento ha l'onere di rispettare i principi cardine dell'ordinamento comunitario, tra cui senza dubbio la trasparenza, la rotazione, la non discriminazione e la parità di trattamento tra operatori economici.

Il Comune di Pisa ha adottato un proprio regolamento per gli affidamenti in economia di lavori, forniture e servizi, approvato con delibera del Consiglio Comunale n. 62 del 29 luglio 2008.

Tale regolamento, al titolo III, ha individuato le tipologie di lavori eseguibili in economia (in pratica riproducendo il contenuto dell'art. 125 del Codice), i limiti d'importo (fino a € 40.000,00 con affidamento diretto, e fino a € 200.000,00 con la consultazione di almeno 5 operatori economici).

3.2.2. Lavori concernenti beni culturali

Merita rammentare la disciplina inerente le procedure di gara per l'affidamento dei lavori concernenti i beni culturali. Per questa tipologia di lavori l'affidamento con procedura negoziata è ammessa, ai sensi dell'art. 204 del Codice dei Contratti, nei seguenti casi:

- ipotesi di cui all'art. 56 del Codice (procedura negoziata previa pubblicazione di bando);

- ipotesi di cui all'art. 57 del Codice (procedura negoziata senza pubblicazione di bando);
- per lavori di importo complessivo non superiore a un milione di euro, nel rispetto dei principi di non discriminazione, parità di trattamento, proporzionalità, e trasparenza, previa gara informale cui sono invitati almeno quindici concorrenti, se sussistono in tale numero soggetti qualificati;
- per l'affidamento di lotti successivi di progetti generali approvati, consistenti nella ripetizione di opere simili affidate all'impresa titolare del primo appalto, a condizione che tali lavori siano conformi al progetto generale, che il lotto precedente sia stato aggiudicato con procedure aperte o ristrette e che negli atti di gara del primo appalto sia stato esplicitamente previsto l'eventuale ricorso a tale procedura e sia stato considerato anche l'importo successivo al fine dell'applicazione della normativa comunitaria; il ricorso a tale procedura è limitato al triennio successivo alla stipulazione del contratto iniziale.

L'affidamento in economia per i lavori concernenti i beni culturali viene ammesso, oltre che nei casi previsti dall'articolo 125 del Codice, per particolari tipologie individuate con decreto del Ministro per i beni e le attività culturali, ovvero nei casi di somma urgenza nei quali ogni ritardo sia pregiudizievole alla pubblica incolumità e alla tutela del bene. Viene previsto quale limite di importo la soglia di € 300.000,00.

3.2.3. Schema riepilogativo

Riassumendo, i lavori pubblici in base al Codice dei Contratti ed al regolamento comunale possono essere affidati secondo il seguente schema:

IMPORTO	MODALITÀ DI SELEZIONE	NUMERO MINIMO OPERATORI
Fino a € 40.000,00	Cottimo fiduciario (compresi i lavori concernenti beni culturali)	diretto
Da € 40.000,00 a €2.00.000,00	Cottimo fiduciario	consultazione di almeno 5 operatori economici
Fino a € 300.000,00	Cottimo fiduciario, per lavori concernenti beni culturali	consultazione di almeno 5 operatori economici
Fino a € 500.000,00	procedura negoziata	consultazione di almeno 5 operatori economici
Da € 500.000,00 a € 1.000.000,00	procedura negoziata	consultazione di almeno 10 operatori economici
Fino a € 1.000.000,00	procedura negoziata, per lavori concernenti beni culturali	consultazione di almeno 15 operatori economici
Per qualunque importo	Procedura aperta o ristretta	
Senza limiti di importo	Somma urgenza	Nessuna prescrizione

4. Metodologia di raccolta dati

L'analisi ha avuto ad oggetto il biennio 2011 – 2012. E' necessario premettere che l'anno 2011 è caratterizzato da un fattore *extra ordinem*, e cioè la conclusione di quasi tutte le procedure finanziate con fondi comunitari, i cosiddetti PIUSS, che hanno portato nelle casse dell'ente circa € 18.000.000,00; l'anno 2012, invece, è tornato "a regime" e "l'effetto PIUSS" è ormai sfumato.

Individuate le strutture dell'Amministrazione che si occupano di lavori pubblici, è stato verificato il numero complessivo di determinazioni adottate da dirigenti o da posizioni organizzative nel biennio in oggetto. Sono state poi selezionate le determinazioni attinenti ai lavori pubblici, scartando gli atti aventi un oggetto non riconducibile alla materia di interesse e infine sono stati individuati *gli affidamenti di contratti di lavori pubblici ad un operatore economico*.

SETTORE LLPP	2011	2012
n. tot. determinazioni	650	783
n° determinazioni attinenti LLPP in generale	347	447
n° determinazioni affidamento contratti LLPP	148	249

Bisogna precisare che il controllo successivo effettuato sugli atti non ha verificato tanto la legittimità degli stessi, ma è andato oltre l'elemento "formale" di rispetto delle regole, per individuare, attraverso gli atti, degli indici "comportamentali".

Gli elementi presi in considerazione (una sorta di "filtri") hanno consentito di estrapolare dagli atti alcuni dati che si ispirano alla regola delle 5 W (Who?, What?, When?, Where?, Why?).

CHI FA IL LAVORO? Sono stati presi in considerazione i soggetti aggiudicatari degli appalti di lavori (chi sono e da dove vengono).

COSA FA? Sono state evidenziate le tipologie di lavori richiesti all'impresa (edili, stradali, impiantistici, etc.).

QUANDO LO FA? E' stato fatto riferimento alla data dell'atto di affidamento e non all'inizio dei lavori (numero e data della determinazione dirigenziale).

DOVE LO FA? Sono stati individuati gli immobili oggetto dell'opera e classificati per macrocategorie. (edifici comunali, uffici giudiziari, scuole, etc.).

PERCHE' LO FA? Sono state evidenziate le modalità con cui l'Amministrazione seleziona le imprese.

A questo è stato aggiunto il **QUANTO**, ovvero il corrispettivo economico spettante al contraente per l'esecuzione dei lavori, (importo a favore dell'impresa, i.v.a. compresa, ed importo complessivo dell'intervento).

Di seguito l'intestazione della griglia di analisi:

TIPOLOGIA LAVORI	OGGETTO INTERVENTO	MACRO CATEGORIE	IMPRESA	SEDE LEGALE IMPRESA	PROV.	TIPOLOGIA AFFIDAMENTO	ESTREMI DETERMINA	IMPORTO	IMPORTO TOTALE
------------------	--------------------	-----------------	---------	---------------------	-------	-----------------------	-------------------	---------	----------------

5. Indicatori

Una volta raccolti i dati, per evidenziare le “disfunzioni”, è stato elaborato un set di indicatori sperimentali, facendo riferimento ai principi cardine in materia di contrattualistica pubblica, e cioè trasparenza, rotazione, non discriminazione e parità di trattamento tra operatori economici.

Per evidenziare le “disfunzioni” sono stati individuati i comportamenti corretti per garantire il rispetto dei principi in materia di contrattualistica pubblica e poi si è operato “al contrario”, cioè sono state “rovesciate” le buone condotte ed individuato, al negativo, le cattive condotte che rappresentano delle devianze rispetto al buon andamento dell’azione amministrativa in materia di affidamento di lavori pubblici (ad es.: *cosa bisogna fare per garantire il rispetto del principio di trasparenza? Bisogna ricorrere alle procedure che assicurano la maggiore pubblicità possibile, che però richiedono tempi più lunghi. Quindi il comportamento opposto sta nel ricorso a procedure non ad evidenza pubblica, che poi sono le più celeri e “comode”*).

Sono quindi stati individuati dei macro-indicatori per valutare il rispetto dei principi sopra citati e, per ciascun macro-indicatore, sono stati elaborati degli indicatori numerici di performance (si veda la Tabella riepilogativa alla pagina seguente). L’arco temporale di riferimento è di 12 mesi e coincide con l’anno solare.

Per ciascun anno è stato poi suddiviso l’importo complessivamente impegnato per le tipologie di lavori oggetto di affidamento al fine di individuare le priorità dell’Amministrazione in materia di lavori pubblici

In particolare per verificare il **grado di trasparenza**, è stato misurato il rapporto tra procedure negoziate, dove il livello di pubblicità ed il confronto competitivo è limitato ai concorrenti scelti discrezionalmente dall’Amministrazione, e procedure aperte dove l’adeguato livello di pubblicità assicura un effettivo confronto competitivo da parte di tutti i potenziali concorrenti.

Per verificare il **grado di rotazione** le imprese aggiudicatrici sono state suddivise in base alle tipologie dei lavori, e sono stati “misurati” gli affidamenti alle imprese, sia in termini numerici che di importo.

L’osservanza dell’obbligo di non discriminazione e di parità di trattamento è stato verificato con un indicatore: **l’indice di regionalizzazione**, cioè quante imprese affidatarie hanno la sede nella regione Toscana, ed in particolare nella Provincia di Pisa.

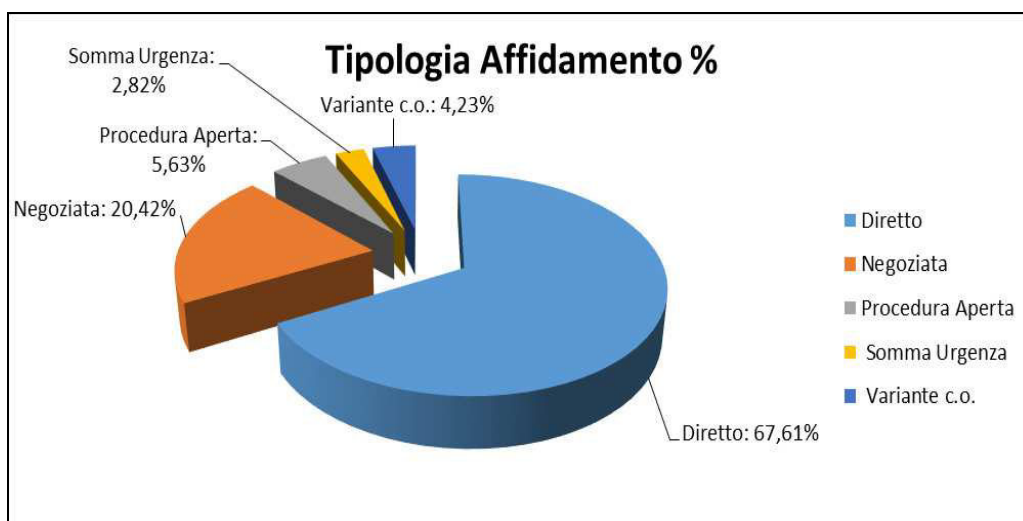
PRINCIPI	CATTIVE ABITUDINI	MACROINDICATORE	INDICATORI NUMERICI DI PERFORMANCE
<i>Trasparenza</i>	"FAST PROCUREMENT"	GRADO DI TRASPARENZA (SUL TOTALE DEGLI AFFIDAMENTI E PER TIPOLOGIA DEI LAVORI)	n° procedure negoziate/n° tot. procedure affidamento (%)
			n° affidamenti diretti/ n° tot. procedure affidamento (%)
			n° procedure aperte/ n° tot. procedure affidamento (%)
			Importo procedure aperte/ importo totale (%)
			Importo procedure negoziate/ importo spesa totale(%)
<i>Rotazione</i>	"AFFEZIONE"	GRADO DI ROTAZIONE (PER TIPOLOGIA DI LAVORI)	n° affidamenti singola ditta/n° affidamenti totali (%)
			Importo totale affidamenti singola ditta / importo totale (%)
<i>Parità di trattamento e non discriminazione</i>	"CAMPANILISMO"	INDICE DI REGIONALIZZAZIONE	n° imprese prov. di Pisa / n° imprese totali (%)
			n° imprese Regione Toscana / n° imprese totali (%)
			n° imprese Provincia di Pisa / n° procedure aperte (%)
			n° imprese Regione Toscana / n° procedure aperte (%)
			n° imprese Provincia di Pisa / n° procedure negoziate (%)
			n° imprese Regione Toscana / n° procedure negoziate (%)

6. Analisi dei dati attraverso gli indicatori

6.1. Grado di trasparenza

Per verificare il **grado di trasparenza**, è stato misurato il rapporto tra procedure negoziate / affidamenti diretti / affidamenti per somma urgenza / affidamenti per varianti in corso d'opera / procedure aperte.

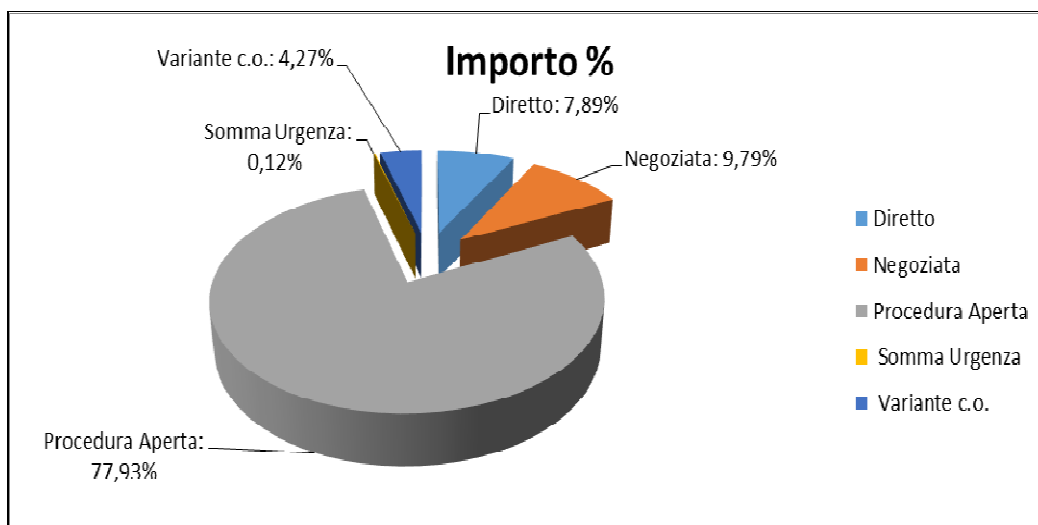
Figura 1: tipologia affidamenti suddivisi per numero (anno 2011)



Il numero degli affidamenti di contratti pubblici per l'anno 2011 è pari a 148. Come si può vedere in Figura 1, solo il 5,63% (pari a n. 8 procedure), è stato affidato con procedura aperta, mentre le altre forme di affidamento, che rappresentano comunque procedure negoziate (affidamenti diretti, procedure negoziate, compresi cottimi, somme urgenze o per variante in corso d'opera), sono il 94,37%.

Se, invece, si prendono in considerazione gli importi degli appalti oggetto di affidamento, il risultato è diverso. A fronte di un importo di complessivi € 22.043.932,73 impegnati nell'anno 2011, il 77,93% è stato affidato con procedura aperta, ed il restante 22,07% con procedure negoziate (si veda Figura 2).

Figura 2: affidamenti suddivisi per importi (anno 2011)

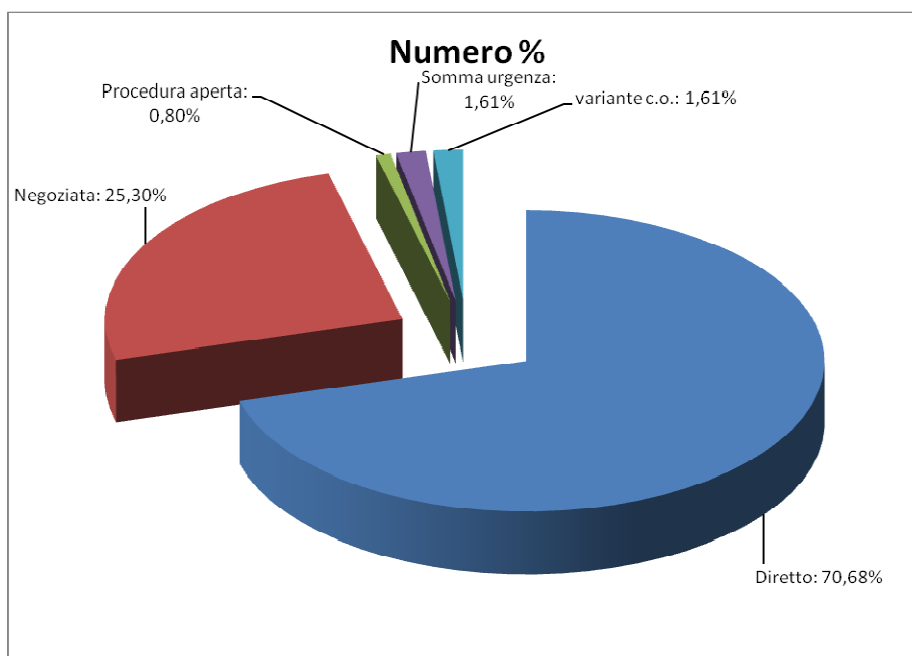


Questo dato per il 2011 risente, come anticipato, di una causa *extra ordinem*, che sono i finanziamenti PIUSS. Infatti, le figure successive (Figura 3 e Figura 4) riportano i valori registrati nell'anno 2012.

A parte un immediato impatto sul fronte dell'importo complessivo impegnato (€ 10.549.286,56), si trovano dei valori completamente diversi, sia riferiti al numero di affidamenti, sia riferiti agli importi affidati con le diverse procedure di gara.

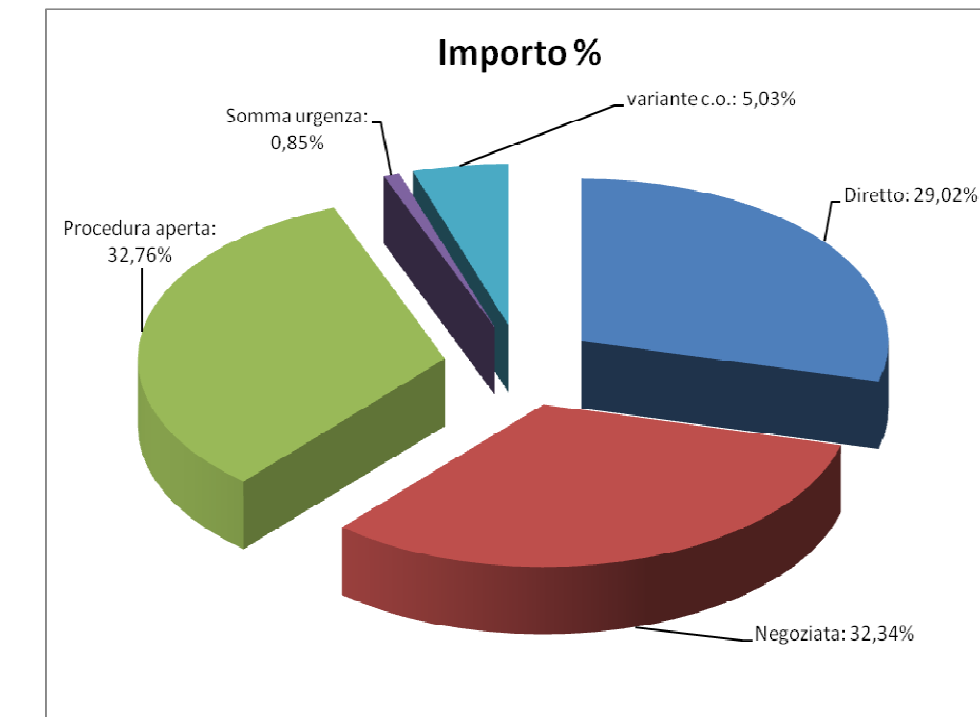
A fronte di n. 249 affidamenti di lavori pubblici nell'anno 2012 le procedure affidate con procedura aperta rappresentano solo lo 0,8% (corrispondente a due procedure) e le restanti sono affidamenti con procedure negoziate (si veda Figura 3).

Figura 3: tipologia affidamenti suddivisi per numero (2012)



Anche qui se, invece, del numero di affidamenti, si prendono in considerazione gli importi degli appalti oggetto di affidamento, il risultato è diverso: il 32,76 % è stato affidato con la procedura aperta, ed il restante 67,24% con le procedure negoziate (si veda Figura 4).

Figura 4: affidamenti suddivisi per importi (2012)



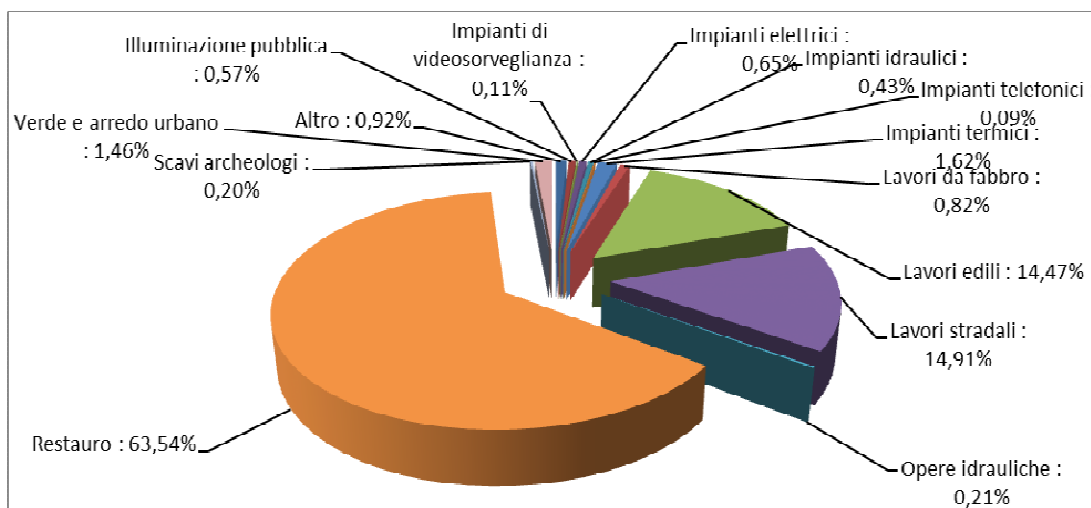
Il dato che suscita maggiori perplessità e che dovrebbe accendere i campanelli d'allarme è il **numero di affidamenti diretti**, che rappresentano per importo il 29% dell'anno 2012 (pari a circa a € 3.000.000,00) e quasi l'8% nel 2011 (pari a circa € 1.750.000,00). Se, invece, si considera il numero di affidamenti, le percentuali salgono al 70,7% degli atti dell'anno 2012 ed al 68% degli atti dell'anno 2011.

Raffrontando i due periodi presi in considerazione, si può trarre la conclusione di un **non soddisfacente grado di trasparenza nelle procedure di affidamento degli appalti di lavori pubblici**, in quanto la maggior parte delle procedure adottate non ha un adeguato livello di pubblicità nei confronti dei potenziali offerenti.

6.2. Grado di rotazione

Ma in quali direzioni vengono spese le risorse dell'Ente? Quali sono le priorità? Per rispondere a queste domande l'importo complessivamente impegnato nei due anni oggetto di analisi è stato suddiviso per le tipologie di lavori oggetto di affidamento.

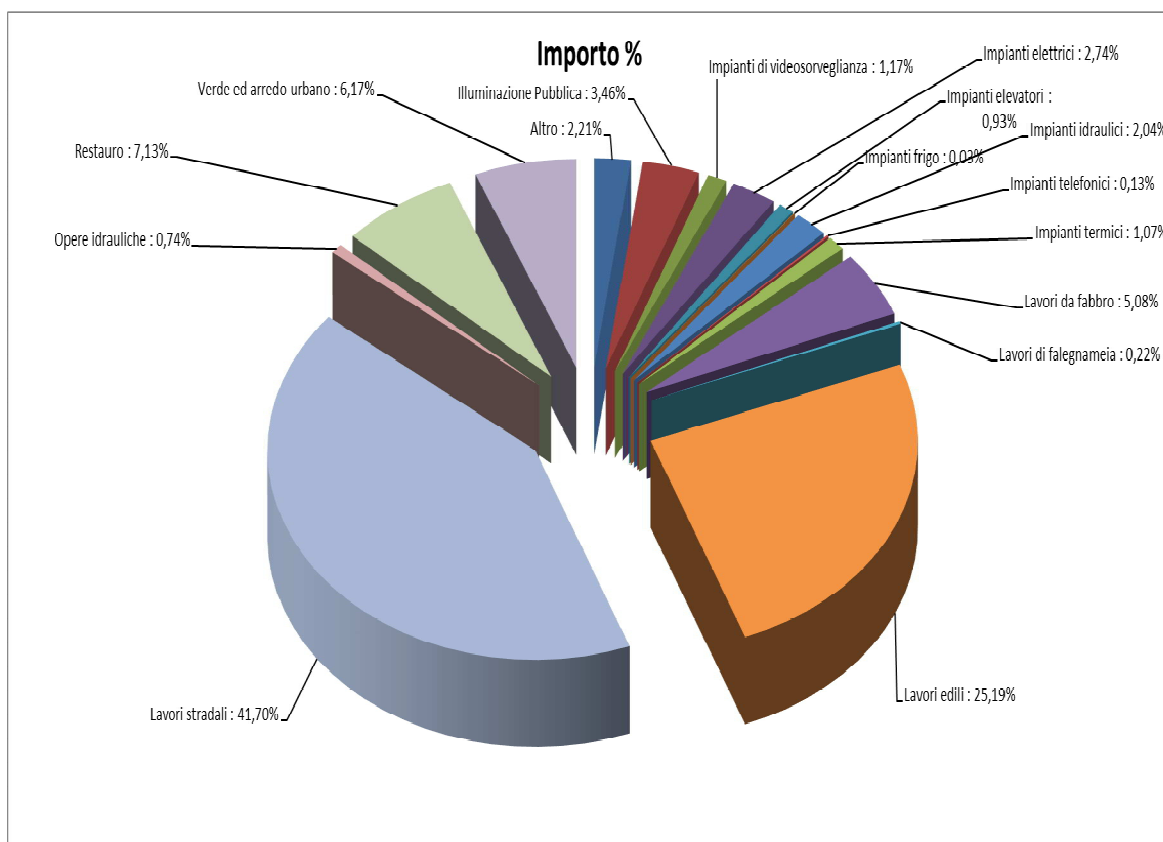
Figura 5: importi per tipologia di lavori (anno 2011)



I lavori edili ed il restauro, necessari alla manutenzione del patrimonio esistente, oltre che all'eventuale realizzazione di nuovi edifici, rappresentano il 78% delle risorse complessive spese dall'ente nel 2011. Seguono i lavori stradali con quasi il 15% delle risorse spese, ma si deve tenere conto che gran parte dei lavori stradali, insieme alla manutenzione ordinaria delle strade, è gestito dalla società *in house* PISAMO S.p.A.

Questi dati per il 2011 risentono ancora dell'effetto PIUSS; se si guardano i corrispondenti dati dell'anno 2012, le percentuali variano sensibilmente. Infatti i lavori di restauro scendono al 7% dell'importo complessivamente impegnato, mentre quasi triplica la percentuale dei lavori stradali ed aumenta la percentuale dei lavori edili.

Figura 6: importi per tipologia di lavori (2012)



E' stato, quindi, misurato il **grado di rotazione per alcune tipologie di lavori** (più significative dal punto di vista dell'importo impegnato), individuando il rapporto tra affidamenti per ciascuna tipologia di lavori e le imprese che sono destinatarie degli affidamenti, rapporto esplicitato sia in termini numerici (percentuale di affidamenti) che di importo.

E' stato, infine, preso in considerazione il grado di rotazione delle imprese per una tipologia di lavori meno significativo dal punto di vista dell'importo impegnato, quella dei lavori elettrici.

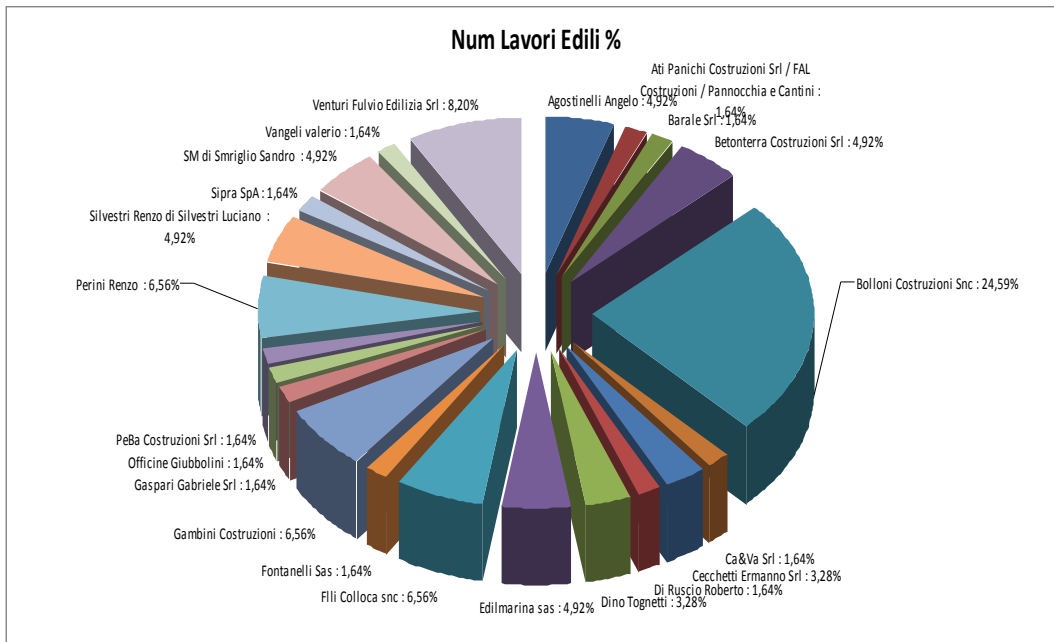
6.2.1. Grado di rotazione per i lavori edili

Nella Figura 7 sono rappresentate le imprese che sono state affidatarie di lavori edili e la percentuale di affidamenti ottenuti da ciascuna impresa nel corso dell'anno 2011.

L'importo impegnato nell'anno 2011 per i lavori edili ammonta a poco più di € 3.200.000,00 per un totale di n° 61 affidamenti.

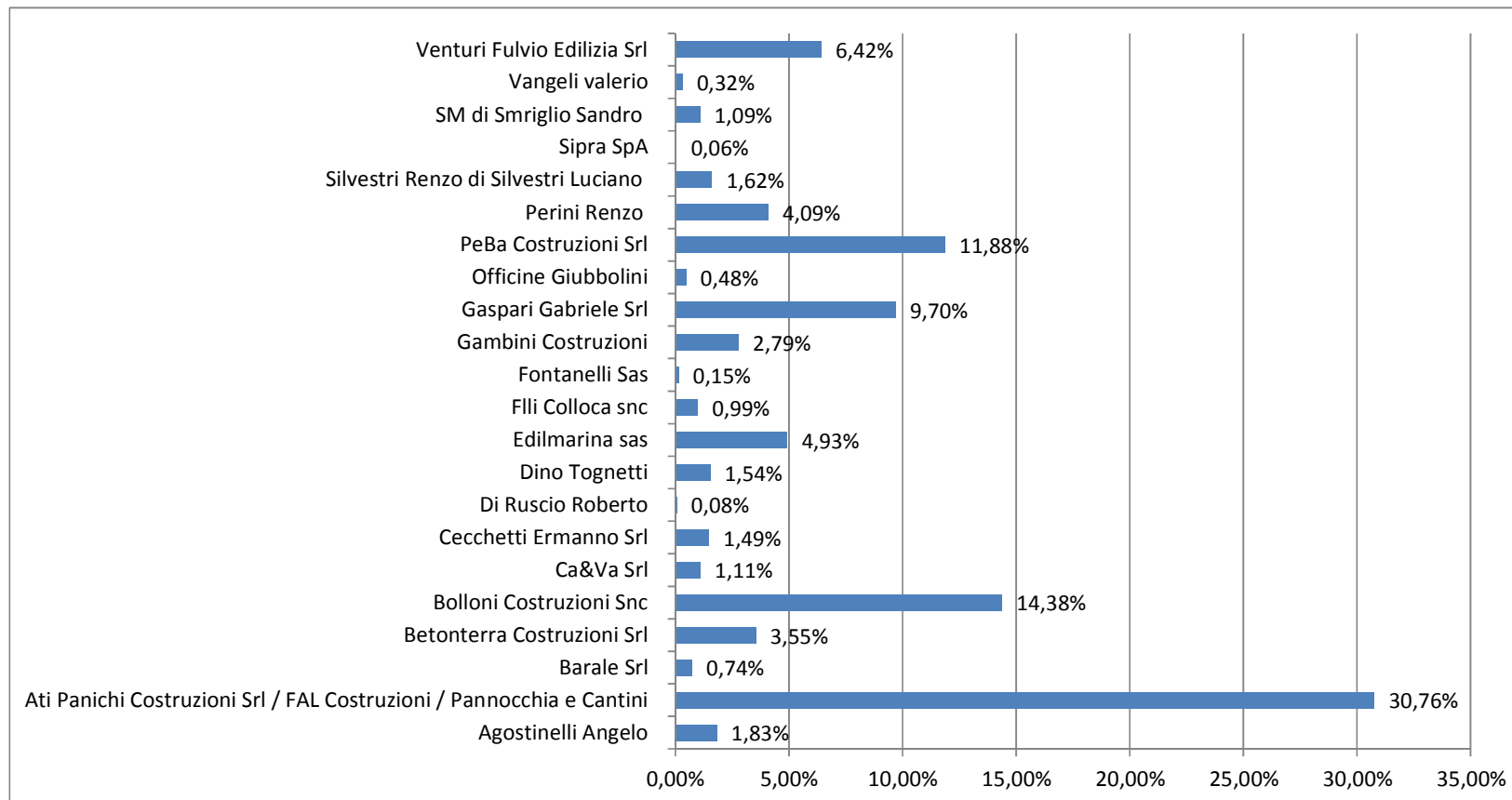
Nella Figura 7 sono rappresentate le imprese affidatarie e la percentuale di affidamenti ottenuti da ciascuna impresa. Spicca il dato dell'impresa Bolloni Costruzioni, che da sola riesce ad ottenere quasi un quarto del totale degli affidamenti.

Figura 7: percentuale di affidamenti per imprese nella categoria dei lavori edili (anno 2011)



Laddove vengono presi in considerazione gli importi oggetto di affidamento per ciascuna impresa, la situazione cambia. Nella Figura 8 sono rappresentate le imprese che sono state affidatarie di lavori edili e la percentuale di importo ottenuta (a seguito di procedura di gara o di affidamento diretto) da ciascuna nel corso dell'anno 2011.

Figura 8: percentuale di importo per imprese nella categoria dei lavori edili (anno 2011)



Come si vede, alcune imprese che sono state affidatarie anche di un solo lavoro (percentuale dell'1,64% nella Figura 7) raggiungono una percentuale più alta in termini di importo. Questo è dovuto al fatto che queste imprese (per es. l'ati Panichi e Gaspari) si sono aggiudicate gare con procedure aperte di importo elevato. Spicca comunque ancora il dato dell'impresa Bolloni, che raggiunge la percentuale di importo di quasi il 15% con diversi affidamenti diretti.

Esclusi, quindi, i lavori di importo più elevato aggiudicati con procedura aperta, il grafico evidenzia un ristretto numero (circa 15) di operatori economici nel settore delle opere edili.

Passando ai dati dell'anno 2012, a fronte di un importo impegnato di circa € 2.650.000,00, le imprese che sono state affidatarie di lavori edili sono quelle indicate nella Figura 9. Nella Figura 10 è indicata la percentuale di affidamenti ottenuti da ciascuna impresa nel corso dell'anno 2012.

Anche qui un'unica impresa (Umbra Control), affidataria di un solo lavoro (percentuale dell'1,30% nella Figura 9), raggiunge una percentuale più alta in termini di importo. Questo è dovuto al fatto che quest'impresa si è aggiudicata una gara con procedura aperta di importo elevato.

Spicca, ancora, il dato dell'impresa Bolloni Costruzioni, che da sola riesce ad ottenere più del 16% del totale degli affidamenti, per un totale di oltre l'11% dell'importo complessivo affidato. Inoltre sono significativi i dati delle imprese Venturi Fulvio (11% del totale degli affidamenti, per un totale di quasi il 9% dell'importo complessivo affidato), F.lli Colloca (13% del totale degli affidamenti, per un totale di poco più del 13% dell'importo complessivo affidato), Gambini Costruzioni (5% del totale degli affidamenti, per un totale di quasi il 6% dell'importo complessivo affidato) ed Edilmarina (7% del totale degli affidamenti, per un totale di quasi il 5% dell'importo complessivo affidato).

Altro dato da rilevare è il frequente ricorso all'affidamento dei lavori ai medesimi operatori economici, in particolare a quelli sopra menzionati; si ritrova, quindi, anche nell'anno 2012 il ristretto numero di operatori economici nel settore delle opere edili.

Il frequente ricorso alle medesime imprese evidenzia un **non soddisfacente grado di rotazione degli operatori economici affidatari di lavori edili** (quasi esclusivamente di manutenzione).

Figura 9: percentuale di affidamenti per imprese nella categoria dei lavori edili (2012)

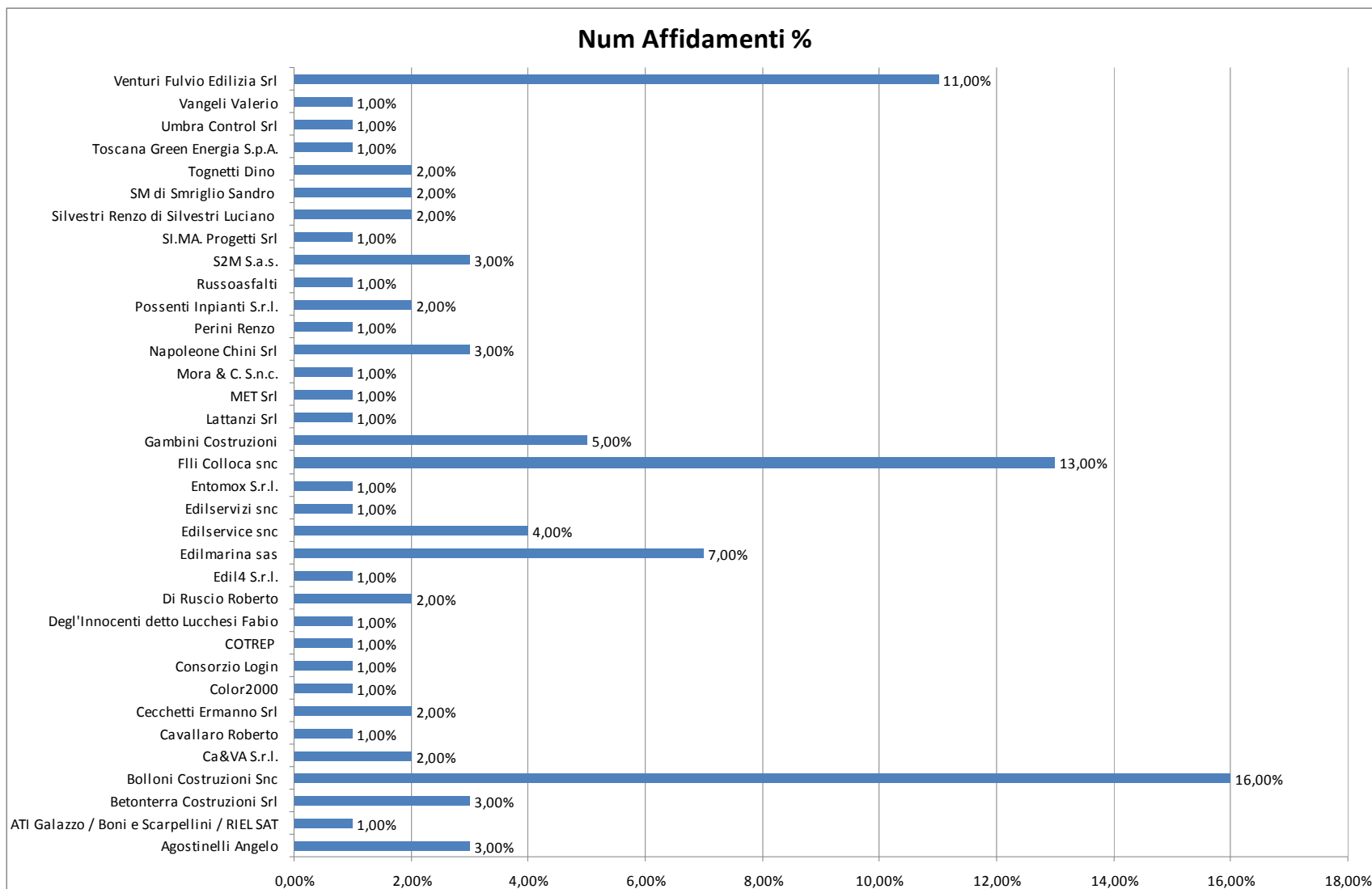
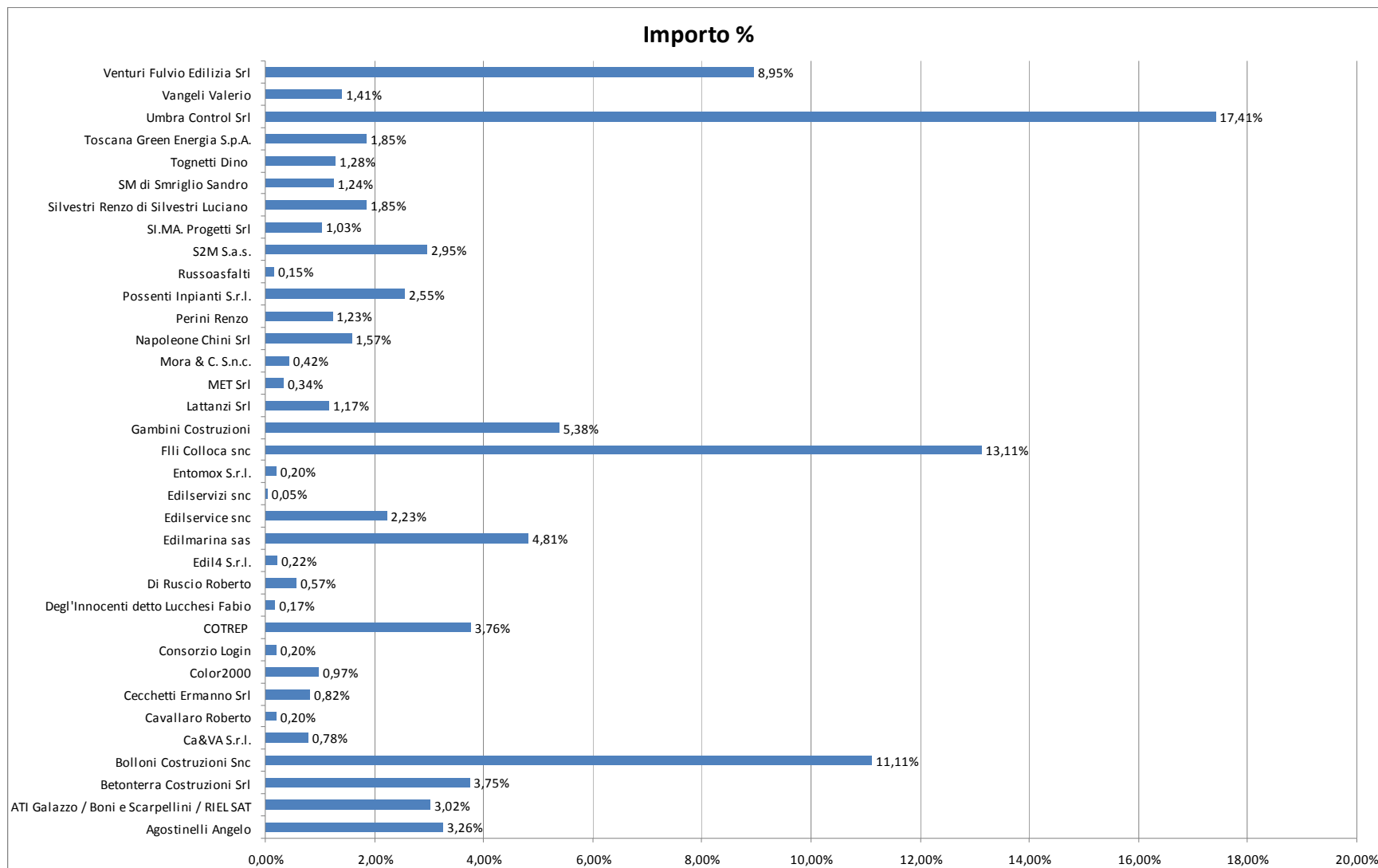


Figura 10: percentuale di importo per imprese nella categoria dei lavori edili (2012)

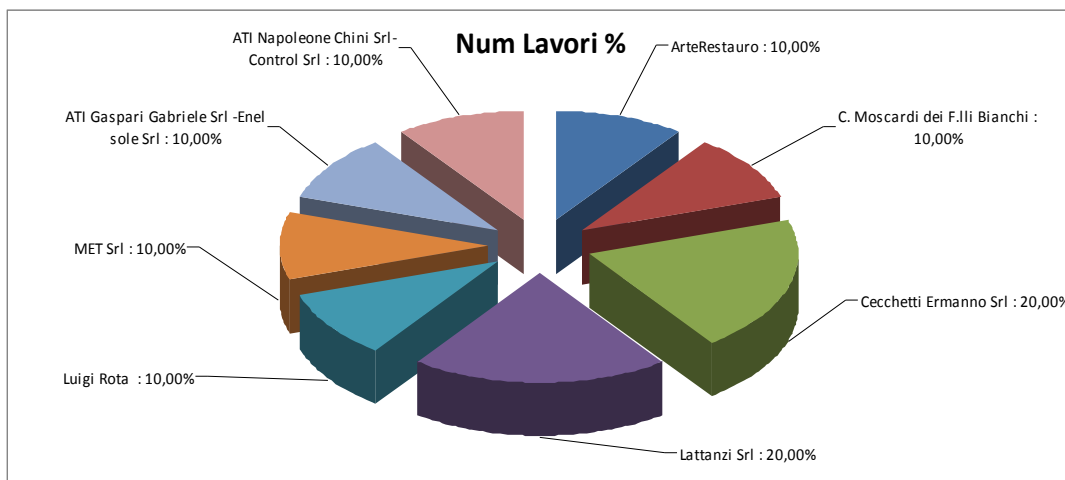


6.2.2. Grado di rotazione per i restauri

Nella Figura 11 sono rappresentate le imprese che sono state affidatarie di restauri e la percentuale di affidamenti ottenuti da ciascuna nel corso dell'anno 2011.

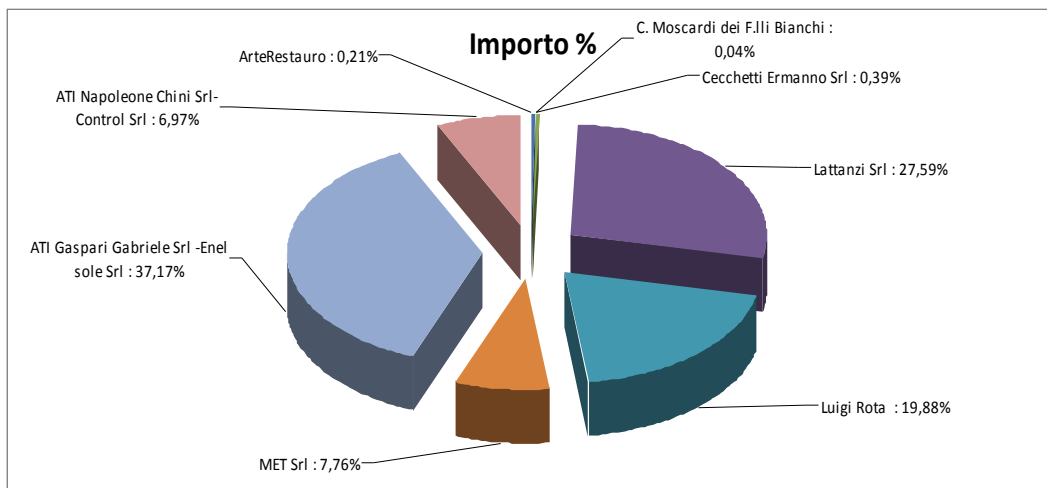
A fronte di un importo impegnato di poco più di € 14.000.000,00 per 10 affidamenti, le imprese che sono state affidatarie di restauri sono quelle indicate nella Figura 11. Nella Figura 12 è indicata la percentuale di affidamenti ottenuti da ciascuna impresa nell'anno 2011.

Figura 11: percentuale di affidamenti per imprese nella categoria dei restauri (anno 2011)



Nella Figura 12 sono rappresentati gli importi oggetto di affidamento nel corso dell'anno 2011. Le percentuali di importo più elevate si riferiscono agli affidamenti delle gare di restauro finanziate con i fondi PIUSS.

Figura 12: percentuale di importo per imprese nella categoria dei restauri (anno 2011)



Le figure successive (Figura 13 e Figura 14) riportano i valori registrati nell'anno 2012.

A fronte di un importo impegnato di circa € 750.00,00 per 11 affidamenti, le imprese che sono state affidatarie di restauri sono quelle indicate nella Figura 13. Nella Figura 14 è indicata la percentuale di affidamenti ottenuti da ciascuna impresa nel corso dell'anno 2012.

Il raffronto tra il 2011 ed il 2012 evidenzia comunque che vi è un **discreto grado di rotazione degli operatori economici affidatari di lavori di restauro**, con una precisazione: i dati del 2011 si riferiscono in gran parte a procedure aperte (finanziate con i fondi PIUSS).

Figura 13: percentuale di affidamenti per imprese nella categoria dei restauri (2012)

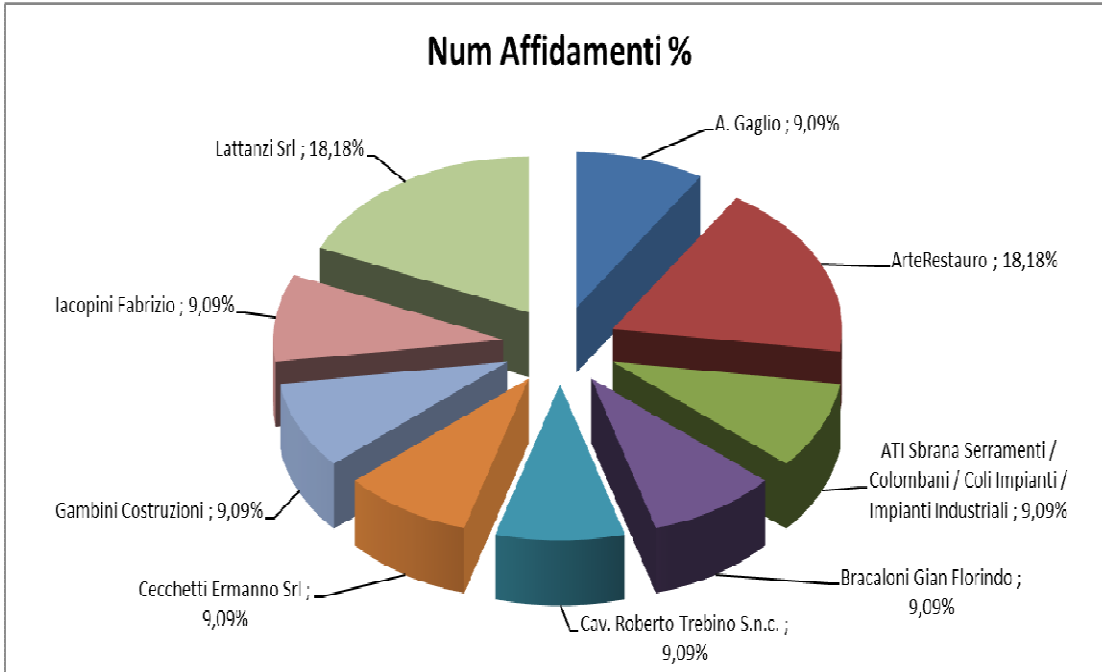
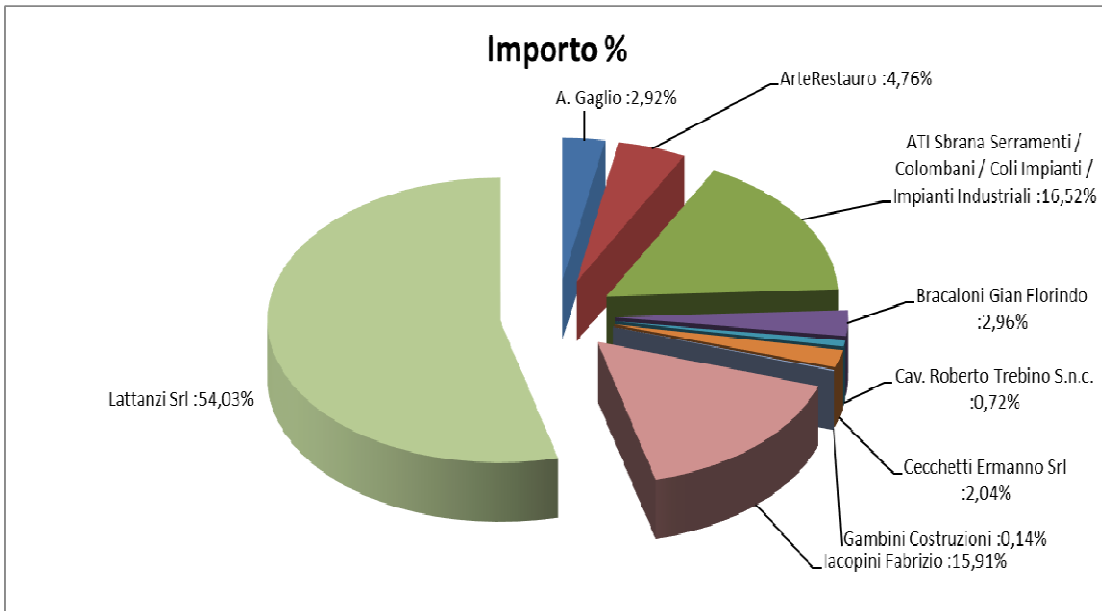


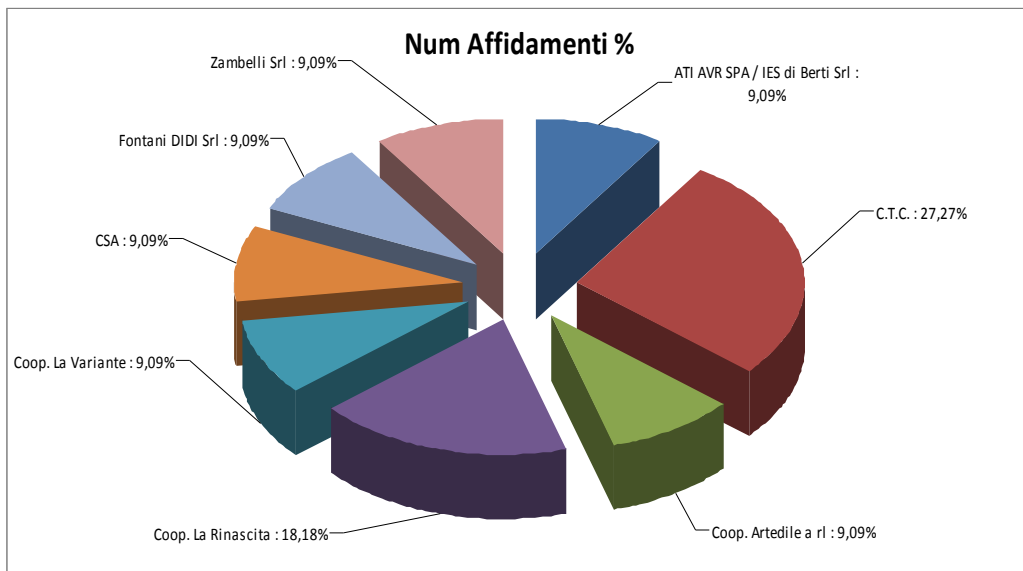
Figura 14: percentuale di importo per imprese nella categoria dei restauri (2012)



6.2.3. Grado di rotazione per i lavori stradali

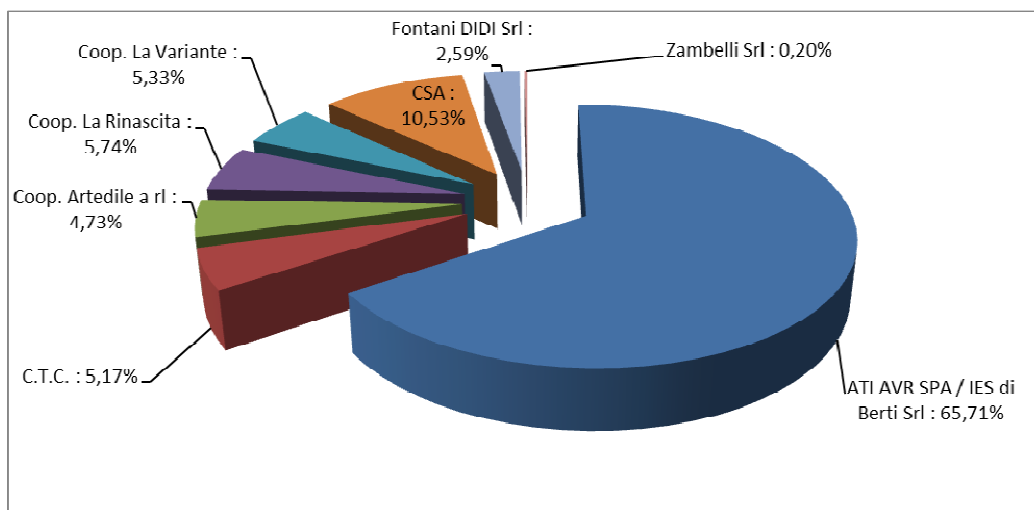
Nella Figura 15 sono rappresentate le imprese che sono state affidatarie di lavori stradali e la percentuale di affidamenti ottenuti da ciascuna nel corso dell'anno 2011. Gli affidamenti sono stati 11 per un importo complessivo impegnato di circa € 3.500.000,00.

Figura 15: percentuale di affidamenti per imprese nella categoria dei lavori stradali (anno 2011)



Nella Figura 16 sono rappresentati gli importi oggetto di affidamento per ciascuna impresa nel corso dell'anno 2011. La percentuale di importo più elevata si riferisce all'affidamento di una gara di lavori stradali finanziata con i fondi PIUSS.

Figura 16: percentuale di importo per imprese nella categoria dei lavori stradali (anno 2011)



Le figure successive (Figura 17 e Figura 18) riportano i valori registrati nell'anno 2012.

A fronte di un importo impegnato di circa € 4.400.000,00 per 11 affidamenti, le imprese che sono state affidatarie di lavori stradali sono quelle indicate nella Figura 17. Nella Figura 18 è indicata la percentuale di affidamenti ottenuti da ciascuna impresa nel corso dell'anno 2012. Il raffronto tra il 2011 ed il 2012 evidenzia comunque che vi è un **discreto grado di rotazione degli operatori economici affidatari di lavori stradali**.

Figura 17: percentuale di affidamenti per imprese nella categoria dei lavori stradali (2012)

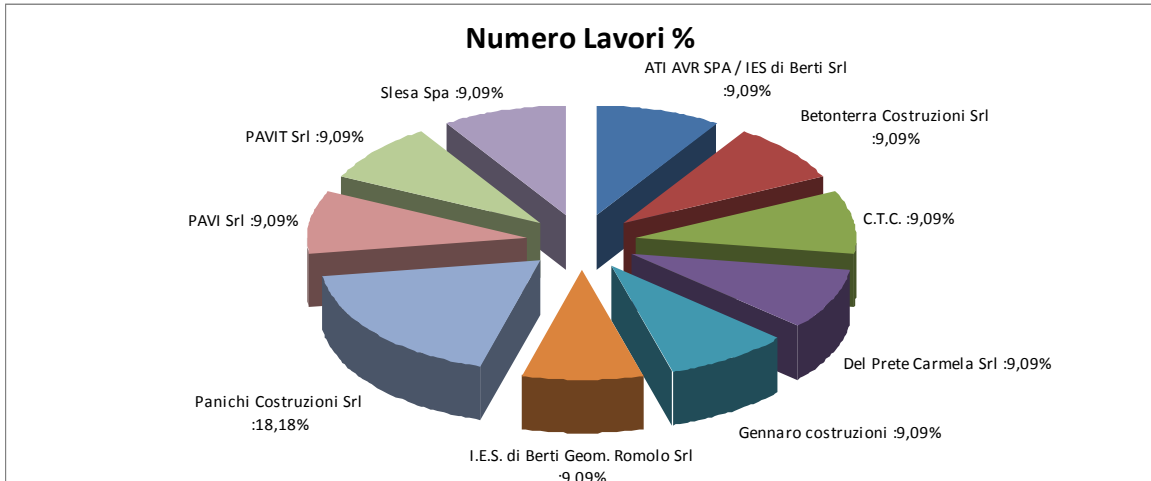
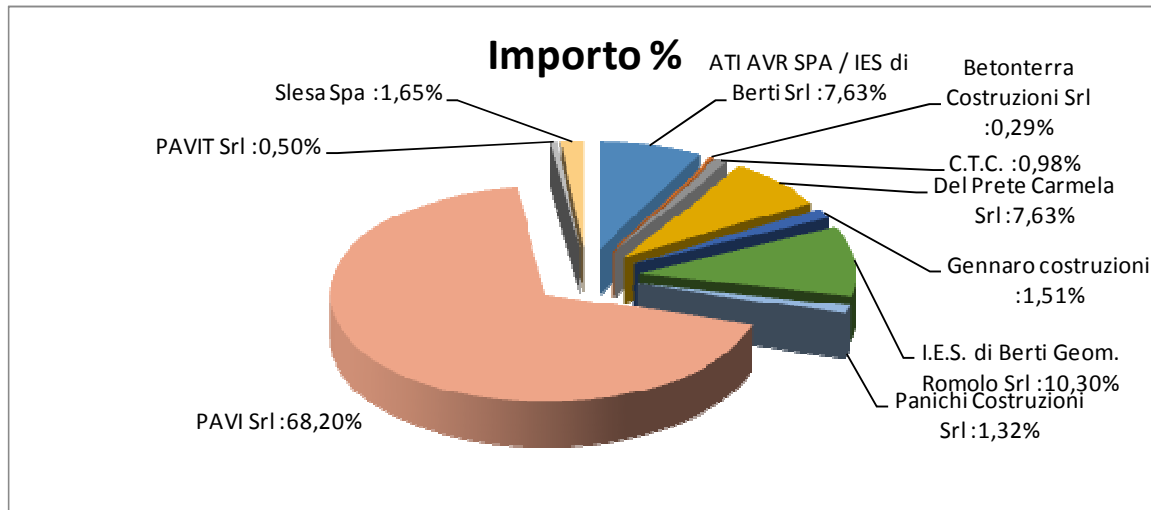


Figura 18: percentuale di importo per imprese nella categoria dei lavori stradali (2012)



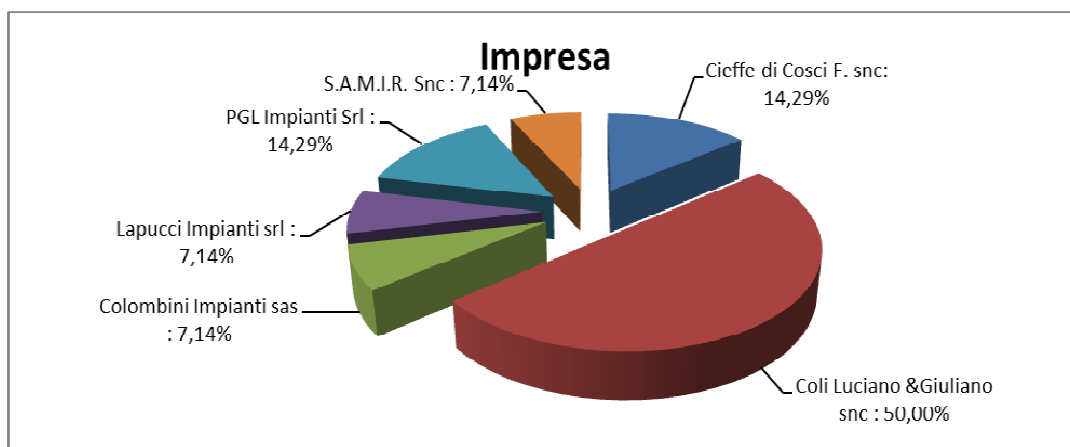
6.2.4. Grado di rotazione per i lavori di impiantistica elettrica

Dopo avere esaminato le tipologie di lavori (lavori edili, restauri e lavori stradali) sulle quali sono impiegate le maggiori risorse dell'Ente, è stato scelto un settore meno significativo dal punto di vista dell'importo impegnato (i lavori di impiantistica elettrica), per verificare l'andamento rispetto agli indicatori dati.

I lavori di impiantistica elettrica per l'anno 2011 sono stati oggetto di 14 affidamenti per un importo complessivo impegnato di € 155.000,00.

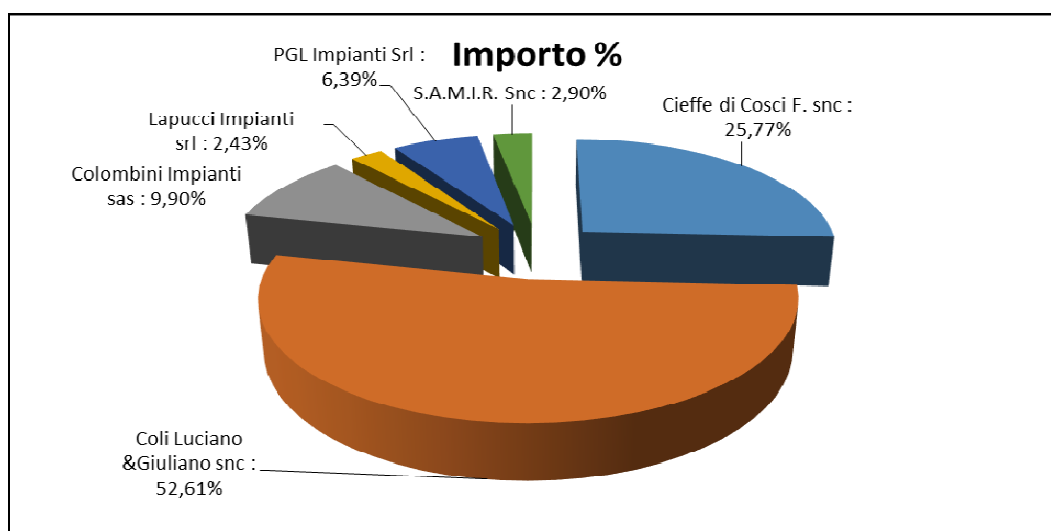
Nella Figura 19 sono rappresentate le imprese affidatarie di lavori di impiantistica elettrica e la percentuale di affidamenti ottenuti da ciascuna nel corso dell'anno 2011. Spicca il dato dell'impresa Coli, che da sola riesce ad ottenere la metà del totale degli affidamenti.

Fig. 19: % di affidamenti per imprese nella categoria dei lavori di impiantistica elettrica (anno 2011)



La situazione non cambia molto se si prendono in considerazione gli importi oggetto di affidamento per ciascuna impresa. Nella Figura 20 sono rappresentate le imprese affidatarie di lavori di impiantistica elettrica e la percentuale di importo ottenuta da ciascuna nel corso dell'anno 2011. Spicca ancora il dato dell'impresa Coli, che ottiene oltre il 52% dell'importo complessivo affidato. Il grafico evidenzia, comunque, un ristrettissimo numero di operatori economici.

Figura 20: % di importo per imprese nella categoria dei lavori di impiantistica elettrica (anno 2011)



Le figure successive (Figura 21 e Figura 22) riportano i valori registrati nell'anno 2012.

A fronte di un importo impegnato di circa € 283.000,00 per 14 affidamenti, le imprese che sono state affidatarie di lavori di impiantistica elettrica sono quelle indicate nella Figura 21. Nella Figura 22 è indicata la percentuale di affidamenti ottenuti da ciascuna impresa nel corso dell'anno 2012.

Spicca, ancora una volta, il dato dell'impresa Coli, che da sola riesce ad ottenere oltre il 42% del totale degli affidamenti, per un totale di circa il 40% dell'importo complessivo affidato. Altro dato da rilevare è il frequente ricorso all'affidamento dei lavori ai medesimi operatori economici; si ritrova anche nell'anno 2012 il ristrettissimo numero di operatori economici, già segnalato per l'anno 2011.

Fig. 21: % di affidamenti per imprese nella categoria dei lavori di impiantistica elettrica (2012)

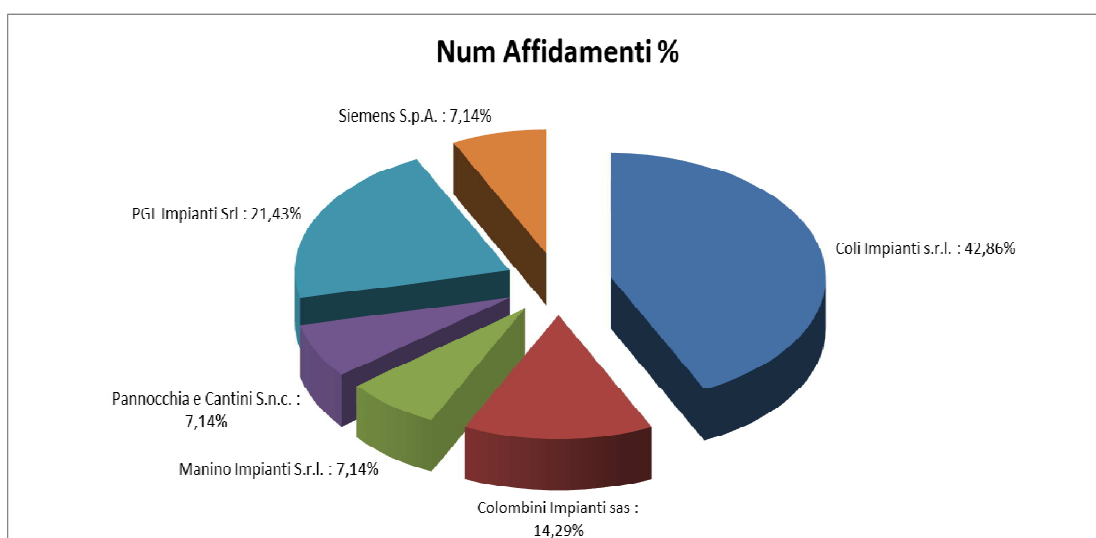
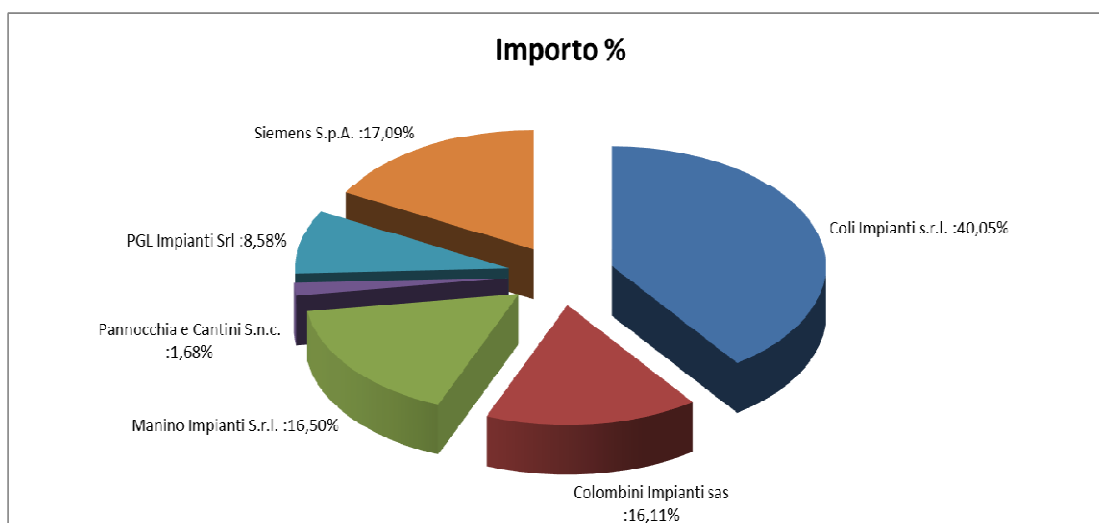


Fig. 22: % di importo per imprese nella categoria dei lavori di impiantistica elettrica (2012)



Il raffronto tra il 2011 ed il 2012 evidenzia il frequente ricorso all'affidamento dei lavori ai medesimi operatori economici, comunque in numero ristrettissimo, dal quale non si può che

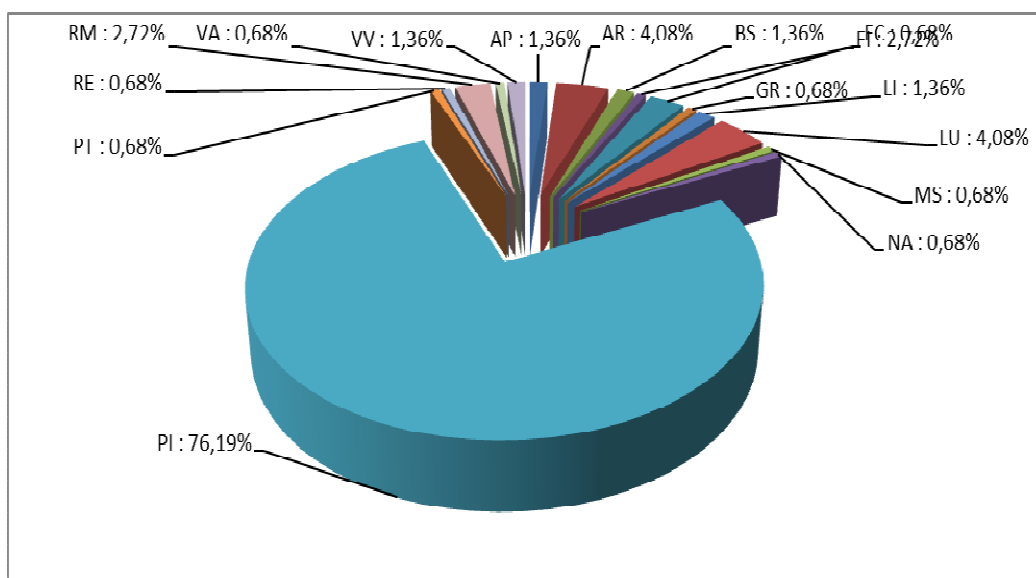
dedurre un **non soddisfacente grado di rotazione degli operatori economici affidatari di lavori di impiantistica elettrica.**

6.3.Indice di regionalizzazione

Per verificare l'osservanza dell'obbligo di non discriminazione e di parità di trattamento è stato verificato l'**indice di regionalizzazione**, cioè quante imprese affidatarie hanno la sede nella regione Toscana, ed in particolare nella Provincia di Pisa, e quante in regioni o province diverse.

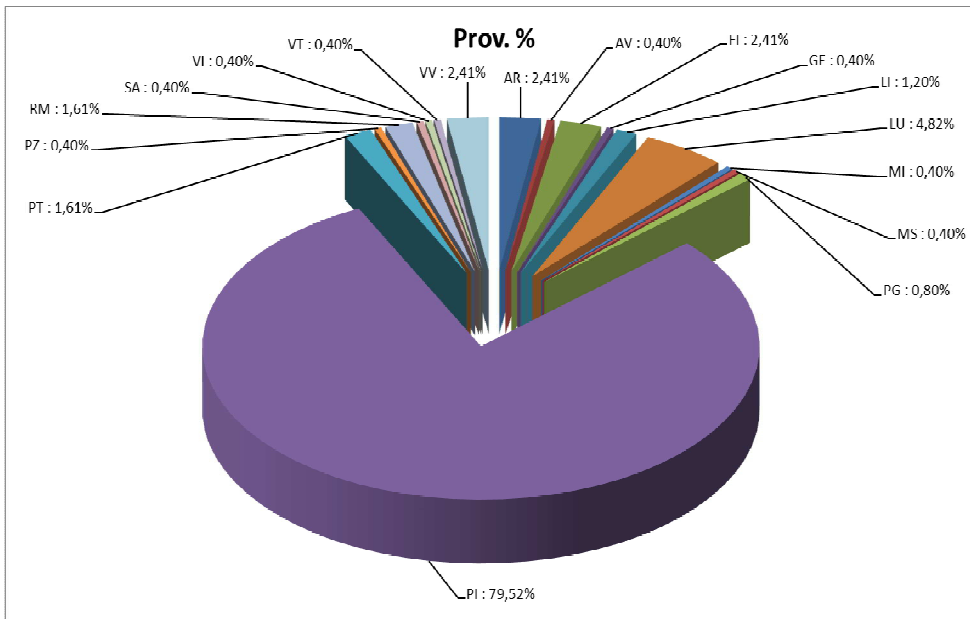
Nella Figura 23 sono rappresentate in percentuale le province di provenienza delle imprese, affidatarie di lavori nel corso dell'anno 2011. La percentuale più alta è riferita alla provincia di Pisa con oltre il 76%, e tale percentuale sale al 90,47% se si prendono in considerazione tutte le province delle imprese che hanno sede nel territorio regionale.

Figura 23: indice di regionalizzazione (anno 2011)



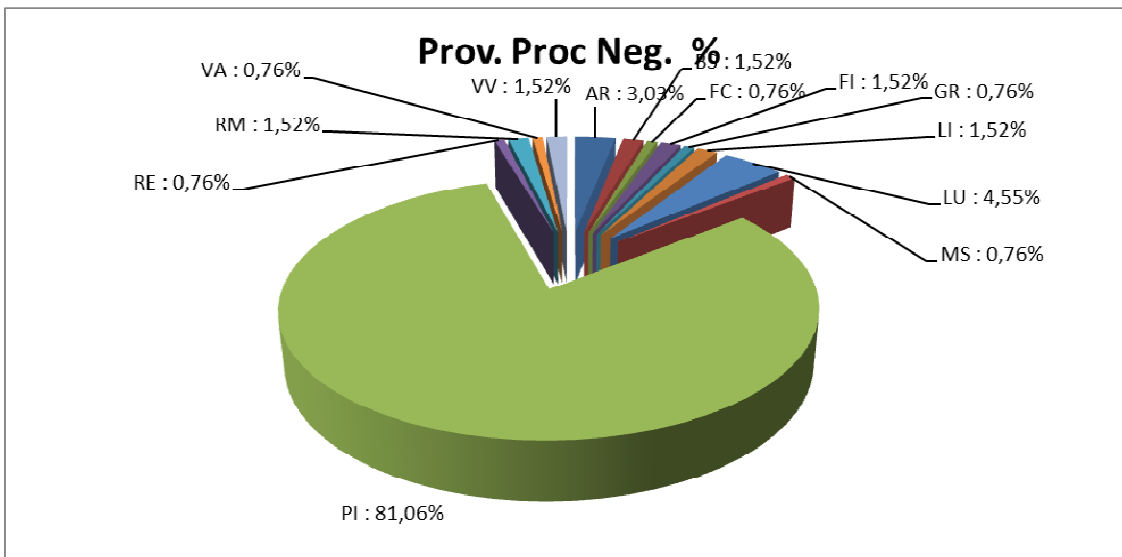
La figura successiva (Figura 24) riporta i valori registrati nell'anno 2012. La percentuale più alta è riferita alla provincia di Pisa con circa l'80% e tale percentuale sale oltre il 90 % se si prendono in considerazione tutte le province delle imprese che hanno sede nel territorio regionale.

Figura 24: indice di regionalizzazione (2012)



E' stato, poi, a verificato l'indice di regionalizzazione, tenendo conto anche della tipologia di procedura adottata per la scelta del contraente. Nella Figura 25 e nella Figura 26 sono evidenziati gli indici di regionalizzazione, rispettivamente per le procedure negoziate e per le procedure aperte.

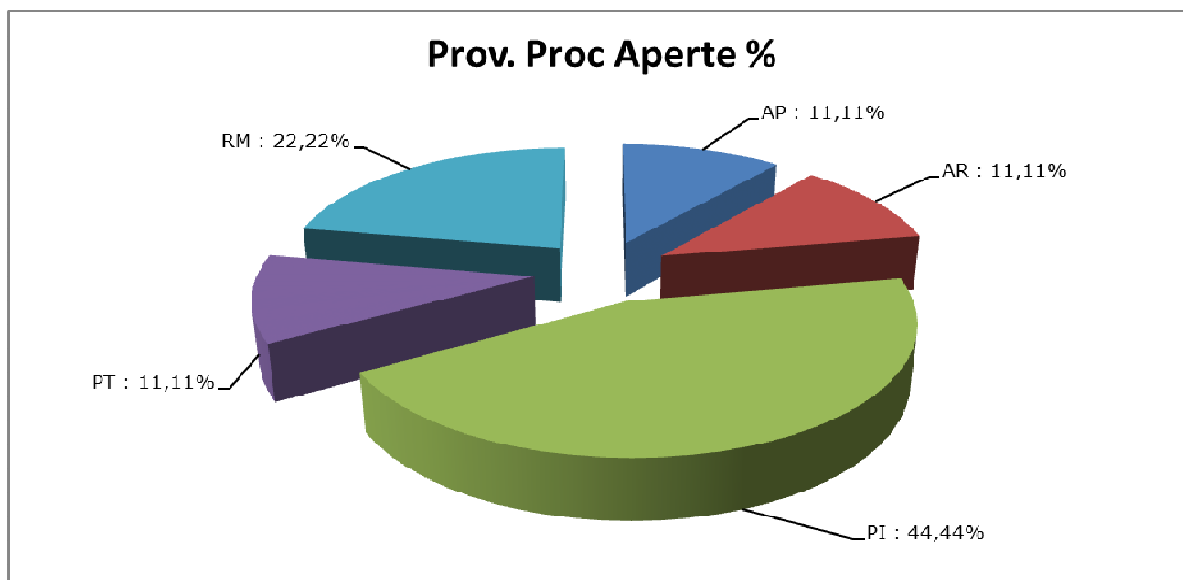
Figura 25: indice di regionalizzazione per le procedure negoziate (anno 2011)



Nella Figura 25 la percentuale più alta è riferita alla provincia di Pisa con oltre l'81%, e tale percentuale sale al 93,16% se si prendono in considerazione le imprese di tutte le province che hanno sede nel territorio regionale.

Nella Figura 26, che riguarda invece le imprese che sono aggiudicatrici di procedure aperte, la percentuale di imprese che ha sede nella provincia di Pisa scende dall'81,06% al 44,44%. Se si prende in considerazione il dato delle imprese aventi sede nella Regione Toscana, la percentuale scende dal 93,16% al 66,67%.

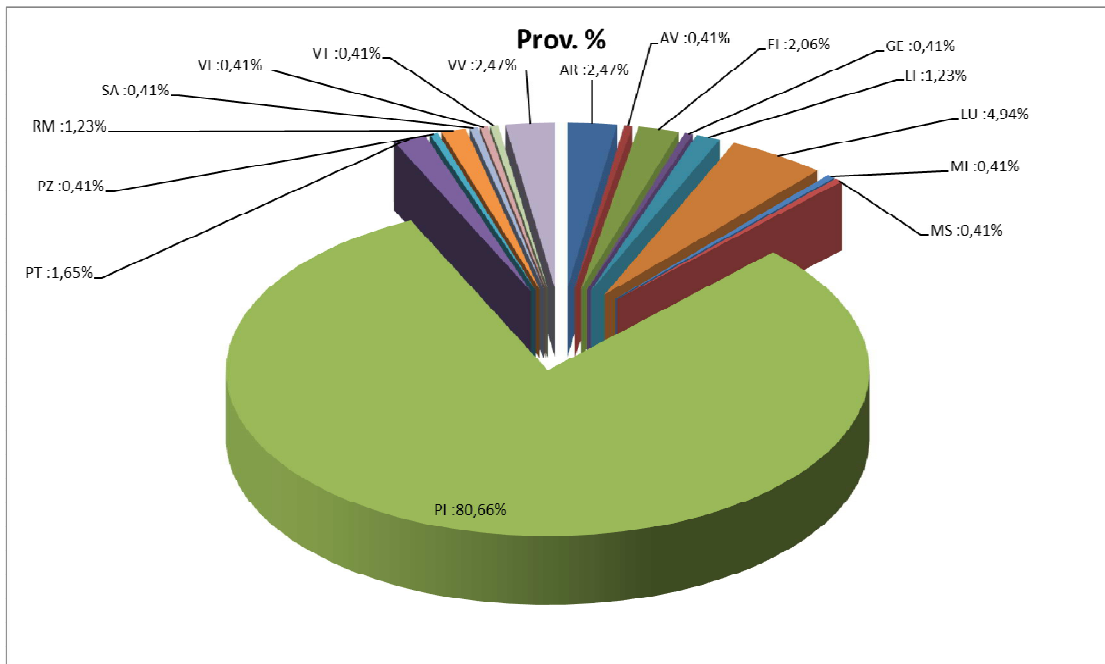
Figura 26: indice di regionalizzazione per le procedure aperte (anno 2011)



La figura successiva (Figura 27) riporta i valori registrati nell'anno 2012. L'indice di regionalizzazione per le procedure negoziate nel periodo considerato evidenzia un trend analogo, con una percentuale ancora alta (80,66%) delle imprese che hanno sede nella provincia di Pisa, percentuale che sale al 93,42% se si prendono in considerazione tutte le province delle imprese che hanno sede nel territorio regionale.

Le due imprese aggiudicatrici delle procedure aperte concluse nell'anno 2012, invece, hanno entrambe sede nella provincia di Perugia.

Figura 27: indice di regionalizzazione per le procedure negoziate (2012)



L'elevato indice di regionalizzazione non può essere considerato positivamente. Infatti è indice del parziale (o mancato!) rispetto del principio di non discriminazione, che vieta di adottare comportamenti volti a privilegiare coloro che esercitano prevalentemente la loro attività nello stesso ambito territoriale in cui devono essere svolte le prestazioni.

7. Sviluppi del metodo di analisi

L'analisi svolta è un primo passo nell'esame di uno dei settori a rischio tra quelli individuati dall'art. 1 comma 16 della legge 190/2012 e dovrà proseguire anche per gli anni a venire per creare una vera e propria serie storica di dati (anche se bisogna fare attenzione alla normativa vigente nell'anno di riferimento) e consentire un confronto dei fenomeni nel tempo.

Per completezza, un'*analisi analoga* dovrà essere *estesa anche agli atti di affidamento di forniture e servizi*.

Inoltre potranno essere *individuati ulteriori indicatori* per affinare l'indagine e renderla sempre più mirata. In particolare uno degli aspetti che non è stato possibile rilevare compiutamente è l'ammontare percentuale del ribasso d'asta, in quanto da gran parte degli atti esaminati non è facilmente riscontrabile l'effettivo risparmio che deriva all'Amministrazione dal ricorso all'una o all'altra modalità di scelta del contraente. Un altro aspetto da approfondire è la presenza di eventuali anomalie nella fase di esecuzione del contratto, con un'analisi sulle varianti in corso d'opera e sui ritardi per rilevare scostamenti rispetto a costi e tempi preventivati e verificare così la qualità della progettazione.

E' possibile inoltre *implementare l'indagine documentale* ricomprendendo anche le determinazioni a contrarre in materia di contratti pubblici ovvero gli atti con cui la Pubblica Amministrazione manifesta la propria volontà di stipulare un contratto di appalto con un fornitore. Sono atti amministrativi di tipo programmatico, che hanno efficacia interna e rilevano ai fini del procedimento di formazione della volontà della stazione appaltante. Sono gli atti che danno inizio alla procedura di gara e potrebbe essere interessante confrontarli con gli atti finali di affidamento.

Infine l'analisi non potrà che essere estesa anche *agli atti di affidamento di lavori pubblici realizzati dalla società partecipate*, partendo da quelli posti in essere dalla società in house PISAMO S.p.A. che gestisce il global service di manutenzione strade. Ciò consentirà di confrontare i risultati e parametrare le proprie performance con quelle delle partecipate, delineando un quadro più completo e integrato e assicurando sempre una maggiore trasparenza.

8. Considerazioni sui risultati dell'analisi

Dall'analisi dei dati raccolti si possono trarre alcune significative conclusioni.

Dal punto di vista della correttezza amministrativa, l'analisi degli atti ha evidenziato che in diversi provvedimenti il riferimento alle norme di legge o di regolamento è errato (es. si riporta il contenuto di un articolo, ma si inserisce un numero di altro articolo o di altra norma di legge o di regolamento), oppure si citano norme di legge non più in vigore (es. si fa riferimento alla legge 109/94, abrogata nel 2006 dal Codice dei contratti). La sezione dei provvedimenti che mostra maggiore criticità è la *parte motivazionale*, spesso insufficiente o contraddittoria o addirittura illogica.

Lo scopo principale era comunque individuare l'eventuale presenza di "disfunzioni" in materia di affidamento di lavori pubblici, cioè malfunzionamenti che possono portare ad uno sviamento rispetto ai principi cardine in materia di contrattualistica pubblica, sviamento che può interferire col buon andamento dell'azione amministrativa. Le "disfunzioni" sono state individuate nel ricorso a procedure "veloci" che non sempre garantiscono adeguata pubblicità (*fast procurement*), nell'"*affezione campanilistica*" per ditte già conosciute e con sede nel territorio. Tali comportamenti non risultano avere carattere occasionale, ma sembrano piuttosto essere delle vere e proprie abitudini, nel senso che si ripetono nel tempo.

Le Direzioni dell'Ente che hanno competenza in materia di lavori pubblici infatti **utilizzano considerevolmente quale modalità di scelta del contraente la procedura negoziata**. Nell'anno 2012, laddove non vi sono stati fattori *extra ordinem* (quali i finanziamenti comunitari PIUSS) che impongono il rispetto di una precisa tempistica per l'affidamento, lo standard adottato dalle direzioni dell'Area Sviluppo del Territorio è stato proprio la procedura negoziata, con un ampio ricorso agli affidamenti diretti conseguente ad un frazionamento degli interventi. Ciò è desumibile anche dal fatto che a fronte di un importo impegnato più che dimezzato rispetto all'anno 2011 (€ 10.549.286,56 rispetto ai complessivi € 22.043.932,73 del 2011) i provvedimenti di affidamento sono aumentati dai 148 dell'anno 2011 ai 249 dell'anno 2012.

Il ricorso sistematico alla procedura negoziata rispecchia comunque il trend nazionale, evidenziato più volte dall'Autorità per la Vigilanza sui Contratti Pubblici nelle sue determinazioni ed è un fenomeno dovuto anche all'impianto normativo, che ha innalzato le soglie degli importi per l'utilizzo di tale procedura.

A seguito dell'ampliamento della possibilità di avvalersi della procedura negoziata sorge, in ogni caso, il **problema dei criteri di selezione delle imprese**. Il Comune di Pisa, a parte alcune eccezioni, tende a selezionare gli operatori economici, da invitare alle procedure negoziate o destinatari di affidamenti diretti, sulla base di un rapporto fiduciario consolidato con l'Amministrazione (lavori già svolti in precedenza, come esplicitato in diversi atti esaminati).

Bisogna precisare che non è detto che tali comportamenti siano dettati da mala fede o cattive intenzioni: a volte viene considerato più pratico, veloce e sicuro rivolgersi a chi si conosce, si sa già come lavora e dà affidamento su tempi e risultati.

In ogni caso l'analisi dei dati evidenzia che, nella scelta del contraente, è molto alto il rischio di non farsi guidare dai principi cardine di trasparenza, rotazione, non discriminazione e parità di trattamento tra operatori economici. Anzi il non soddisfacente grado di rotazione degli operatori economici in alcuni settori, letto congiuntamente all'elevato indice di regionalizzazione, dimostra come **l'affidamento dei lavori di importo ridotto (specialmente quelli di manutenzione edile ed impiantistica) rischi di portare ad un restringimento del mercato a pochi soggetti, che vengono così a porsi in un rapporto preferenziale con l'amministrazione.**

Di ciò si ha conferma se si prendono in considerazione gli indicatori riferiti alle procedure aperte, cioè a quelle procedure che di per sé assicurano la più ampia possibilità di partecipazione e quindi la più ampia concorrenza tra gli operatori. Infatti l'analisi fa emergere chiaramente che in tali casi si allarga il ventaglio degli operatori economici - anche di provenienza diversa da quella regionale (o provinciale) - attuandosi così una maggiore trasparenza nell'affidamento dei lavori, trasparenza che, secondo quanto puntualizzato dalla Corte di Giustizia della Comunità europea, "consiste nel garantire, in favore di ogni potenziale offerente, un adeguato livello di pubblicità che consenta l'apertura degli appalti [...] alla concorrenza, nonché il controllo sull'imparzialità delle procedure di aggiudicazione" (Corte di Giustizia CE, 7.12.2000, causa C-324/98 cd. Teleaustria c. Telekom Austria).

Se da un lato è vero che proprio sugli appalti dei piccoli lavori si concentrano le "disfunzioni", dall'altro bisogna tenere conto che nell'appalto di lavori di importo non elevato è doveroso conciliare il rispetto dei principi in materia di contratti pubblici con principi altrettanto fondamentali, e cioè con il principio di economicità oltre che con le esigenze di celerità e semplificazione proprie delle procedure negoziate, in relazione all'importo dei contratti. Non è semplice bilanciare il rispetto di principi che possono porsi in contrapposizione tra loro. E' necessario comunque evidenziare che l'utilizzo ripetuto di procedure negoziate e affidamenti diretti è indice di una programmazione degli interventi poco sistematica ed organica, se non proprio inesistente.

Inoltre un'eccessiva frammentazione degli interventi, oltre che generare scarsa trasparenza, può andare in direzione opposta rispetto alla semplificazione amministrativa. Il frazionamento dei lavori comporta maggiori costi amministrativi conseguenti alla ripetizione e replicazione degli oneri adempimentali per la progettazione dei (micro)progetti, per l'istruttoria, sottoscrizione e per l'esecutività degli atti di affidamento, per gli adempimenti relativi ai controlli da effettuare prima della stipula del contratto sulle varie imprese affidatarie, per le verifiche in corso di esecuzione da parte di tutti i direttori lavori dei numerosi cantieri, etc.

A questo si aggiunge l'impossibilità di seguire l'iter procedimentale di ogni singolo intervento e l'andamento complessivo dei lavori in relazione ai costi, ai tempi di attuazione e alla qualità del realizzato.

Accanto al problema dell'inefficienza dell'azione amministrativa generata dalla "polverizzazione" degli interventi, ulteriore elemento di disfunzione è rappresentato dalla proliferazione dei soggetti all'interno dell'Ente che esperiscono le procedure di gara con una non sufficiente competenza in materia, come dimostrano anche le lacune dei provvedimenti adottati dal punto di vista della correttezza amministrativa. Ciò configura un problema organizzativo in quanto le Direzioni, pressate da esigenze di celerità, agiscono in autonomia, ma spesso sono sprovviste delle capacità specialistiche necessarie alla gestione ed all'amministrazione di tutte le fasi di affidamento.

Infine è necessario evidenziare che la scarsa programmazione e l'eccessiva frammentazione hanno effetti negativi anche per quanto riguarda il rispetto del Patto di Stabilità interno. Per rispettare gli obblighi del Patto di Stabilità è infatti necessario procedere alla programmazione dei pagamenti. Le disposizioni dell'art. 9 del D.L. 78/09 convertito, con modificazioni, dalla legge 102/2009, e le buone pratiche della gestione finanziaria impongono di affiancare al tradizionale bilancio di competenza finanziaria, un "bilancio di cassa" in cui prevedere – in relazione ai cronoprogrammi allegati ai progetti esecutivi, al tempo contrattuale di ultimazione dei lavori, all'ammontare degli stati di avanzamento lavori, alle modalità di finanziamento e alle modalità di erogazione delle risorse stabilite negli atti di concessione – le somme che si prevede di incassare e di pagare, in conto competenza ed in conto residui.

Un'atomizzazione degli interventi, in materia di lavori pubblici, rende impossibile effettuare una vera e propria programmazione dei pagamenti, con il concreto rischio di erodere la "cassa" e di produrre come conseguenza il mancato rispetto dei vincoli di finanza pubblica.

9. I "rimedi"

Partendo dall'analisi degli atti di affidamento lavori, si è ricostruito un quadro della realtà esistente per individuare soluzioni specifiche e quindi progettare o modificare "l'ambiente circostante" nella maniera più sistematica e razionale possibile, riducendo occasioni e tentazioni e rendendo più difficoltoso e gravoso ricorrere a certi atteggiamenti disfunzionali.

Non si vuole criminalizzare in assoluto il ricorso alla procedura negoziata, pur ampiamente consentito dalla normativa, ma evidenziare che il ricorso sistematico alla stessa, senza garantire il rispetto dei principi in materia di contrattualistica pubblica, può creare l'humus ideale per l'"*attecchimento*" di fenomeni corruttivi.

Se, quindi, la corruzione è un "crimine ragionato", frutto di calcoli e scelte razionali, e quindi la propensione alla Corruzione può essere espressa dalla nota formula di Klitgaard:

$$C = M + D + S - A$$

allora **la somma delle disfunzioni che emergono dai valori degli indicatori comincia ad assumere toni da campanelli d'allarme**. Infatti, nel caso della procedura negoziata laddove non sia garantito il rispetto dei principi in materia di contrattualistica pubblica:

i funzionari detengono una situazione di Monopolio sulla richiesta di opere e prestazioni e dispongono di un indiscutibile potere di creare rendite ed utilità che

sommato

alla notevole Discrezionalità nella scelta degli operatori economici da invitare alla procedura stessa,

sommata

all'altrettanta elevata Segretezza dovuta alla scarsa pubblicità della procedura

meno

Accountability, cioè i ridotti meccanismi di controllo e gli altrettanti ridotti rischi

fa sì che sia necessario intervenire sulle opportunità materiali che si presentano sia all'agente pubblico che all'eventuale corruttore.

Conseguentemente è necessario, innanzitutto, porre in essere le azioni già previste dal Programma Triennale per l'integrità e la trasparenza, attuando in primis **l'accessibilità totale dei dati dei lavori pubblici**. L'accessibilità totale sarà effettiva solo laddove venga attuato un effettivo **monitoraggio dei lavori pubblici**, che permetta di seguire l'iter procedimentale di ogni singolo intervento e l'andamento complessivo dei lavori in relazione alla rilevazione dei tempi di

esecuzioni, dei costi delle opere pubbliche e della qualità della progettazione ed esecuzione degli interventi.

In questi anni l'attività di monitoraggio è stata nei fatti poco significativa: i dati o non sono costantemente aggiornati, o non lo sono stati in tempi rapidi, non vengono verificati la congruenza e completezza dei dati inseriti, non sono prodotti dei report sullo stato di avanzamento delle opere (analisi avanzamento SAL, tempi, costi, etc.) e su eventuali scostamenti rispetto a quanto preventivato nella fase di programmazione. E' quindi imprescindibile rendere operativo nel brevissimo periodo un efficace monitoraggio dei lavori pubblici, nei termini sopra indicati.

L'integrazione del metodo di analisi utilizzato nel sistema dei controlli interni, fornendo una chiave di lettura, non solo dei singoli atti, ma dell'attività del settore dei lavori pubblici nel suo complesso, si configura di per sé come un'attività propositiva e dialettica, e di confronto verso l'Organizzazione stessa, con l'obiettivo di evidenziare anomalie e proporre azioni conseguenti e mirate.

Oltre a queste fondamentali attività, si possono individuare due tipologie di rimedi specifici, di tipo organizzativo e giuridico, aventi lo scopo di ridurre, se non eliminare le possibilità di tenere comportamenti devianti:

1) Soluzioni organizzative

Si tratta di azioni di carattere gestionale che hanno per oggetto il personale dell'Ente e la programmazione degli interventi. Tali soluzioni consistono in:

- *Sensibilizzazione e formazione del personale sui principi in materia di contrattualistica pubblica e sulle conseguenze della mancata applicazione.* Tale soluzione mira a rendere più consapevoli i dipendenti sulle dirette conseguenze dell'attività amministrativa in materia di contratti pubblici;
- *Rotazione dei funzionari responsabili in materia di lavori pubblici,* per sfavorire o comunque rendere difficoltosa la creazione di rapporti fiduciari con le imprese;
- *Programmazione sistematica e calendarizzata degli interventi,* al fine di evitare il ricorso frequente alla procedura negoziata, di assicurare l'economicità dell'azione amministrativa e gli effetti negativi sul rispetto del Patto di stabilità interno. La programmazione non può prescindere dall'attività di verifica sullo stato manutentivo del patrimonio dell'Ente, e la formazione del programma triennale e dell'elenco annuale dei lavori pubblici deve necessariamente scaturire dai risultati di tale attività svolta nell'ambito dei contratti di global service o di facility management, evidenziando le priorità che ne scaturiscono.

- *Maggiore centralizzazione delle procedure di gara.*

2) Soluzioni giuridiche

Si tratta di soluzioni di carattere normativo che si traducono nell'imposizione di obblighi formali volti a diminuire il livello di discrezionalità dell'azione amministrativa e a incrementare la trasparenza. Tali soluzioni consistono in:

- *Circolari interpretative o direttive del Segretario Generale* al fine di eliminare le irregolarità riscontrate e di uniformare i comportamenti delle strutture dell'ente (come previsto anche dall'art. 8, 3° comma del Regolamento sul controllo di regolarità amministrativa);
- *Predisposizione di modelli standard di atti amministrativi* che individuano esattamente i casi in cui è possibile ricorrere alla procedura negoziata;
- *Utilizzo maggiore di elenchi di operatori economici selezionati in base ad un avviso pubblico*, rinnovato periodicamente, divisi per le diverse tipologie di lavori. I risultati dell'analisi hanno evidenziato che, laddove gli elenchi sono stati creati (per esempio per la categoria dei lavori stradali), si registra un discreto grado di rotazione delle imprese;
- *Utilizzo degli accordi quadro per l'affidamento dei lavori di manutenzione.* L'accordo quadro nasce dall'esigenza di raggruppare nell'ambito di un'unica procedura l'acquisto di beni omogenei, aventi carattere tendenzialmente ripetitivo e costante nel tempo, accorpendo la totalità o, comunque la maggior parte degli adempimenti per l'individuazione del contraente, al fine di ottenere un risparmio in termini di attività procedimentali e di oneri, anche economici, connessi allo svolgimento delle consuete procedure di affidamento. E', quindi, uno strumento di programmazione, semplificazione e razionalizzazione delle procedure di affidamento di lavori (esclusivamente di manutenzione), mediante il quale la Stazione Appaltante individua in anticipo i propri futuri contraenti e determina le condizioni essenziali dei contratti da stipulare.

Per concludere, nella tabella che segue le azioni da intraprendere sono correlate alle disfunzioni riscontrate:

PRINCIPI	CATTIVE ABITUDINI	INDICATORE	AZIONI
<i>Trasparenza</i>	"FAST PROCUREMENT"	GRADO DI TRASPARENZA (SUL TOTALE DEGLI AFFIDAMENTI E PER TIPOLOGIA DEI LAVORI)	<p><i>Accessibilità totale delle informazioni</i></p> <p><i>Monitoraggio lavori pubblici</i></p> <p><i>Circolari interpretative o direttive del Segretario Generale</i></p> <p><i>Sensibilizzazione e formazione del personale</i></p> <p><i>Programmazione interventi</i></p> <p><i>Centralizzazione procedure di gara</i></p>
<i>Rotazione</i>	"AFFEZIONE"	GRADO DI ROTAZIONE (PER TIPOLOGIA DI LAVORI)	<p><i>Accessibilità totale delle informazioni</i></p> <p><i>Monitoraggio lavori pubblici</i></p> <p><i>Circolari interpretative o direttive del Segretario Generale</i></p> <p><i>Sensibilizzazione e formazione del personale</i></p> <p><i>Rotazione dei funzionari responsabili in materia di lavori pubblici</i></p> <p><i>Maggiore utilizzo di elenchi di operatori economici</i></p> <p><i>Modelli standard di atti amministrativi</i></p> <p><i>Centralizzazione procedure di gara</i></p>
<i>Parità di trattamento e non discriminazione</i>	"CAMPANILISMO"	INDICE DI REGIONALIZZAZIONE	<p><i>Accessibilità totale delle informazioni</i></p> <p><i>Monitoraggio lavori pubblici</i></p> <p><i>Circolari interpretative o direttive del Segretario Generale</i></p> <p><i>Sensibilizzazione e formazione del personale</i></p> <p><i>Rotazione dei funzionari responsabili in materia di lavori pubblici</i></p> <p><i>Maggiore utilizzo di elenchi di operatori economici</i></p> <p><i>Centralizzazione procedure di gara</i></p>