

Monitoraggio dei contratti pubblici - Modulo 2

Manuale di formazione iMonitor

Indice

Introduzione	2
L'importanza del monitoraggio dei contratti pubblici	3
Il ruolo degli osservatori civici	4
Iniziare il percorso di monitoraggio	6
Creare i gruppi di monitoraggio	6
Selezionare i contratti da monitorare	7
Parte 1: Raccogliere le informazioni	11
Conoscere i principi degli appalti pubblici	11
Monitoraggio dei contratti pubblici nel processo degli acquisti	11
Il quadro normativo e istituzionale	13
Accedere alle informazioni sui contratti pubblici	15
Quali informazioni raccogliere	15
Fonti e modalità di accesso alle informazioni	18
Parte 2: Esecuzione del contratto	24
Preparazione del lavoro sul campo	24
Che cosa valutiamo quando monitoriamo l'esecuzione di un contratto	27
Metodi e tecniche di monitoraggio	30
Analizzare i documenti chiave	30
Effettuare le visite di monitoraggio	31
Fare interviste	33
Riportare i risultati	37
Come utilizzare il modello di reporting	37
Cosa succede dopo aver inviato il report	41
Bibliografia	43
Appendice	45
Glossario	45

Introduzione

Il progetto iMonitor punta all'innovazione e alla trasparenza tramite un modello di monitoraggio dei contratti pubblici, il quale abbina alla valutazione del rischio basata sui dati il monitoraggio sul campo dei contratti in corso effettuato da osservatori civici, che ricevono formazione su questioni rilevanti come il rischio di corruzione presenti negli appalti pubblici e i controlli per vigilare sull'attuazione di un contratto pubblico. Ci si attende che questo contribuirà a miglioramenti nell'implementazione degli appalti pubblici a livello locale e, in alcuni casi, ciò si tradurrà in informazioni utili per ulteriori azioni da parte delle autorità competenti, nella fase in cui il danno potenziale derivante da irregolarità è ancora minimo o reversibile. Inoltre, il progetto mira a creare e sostenere reti tra la società civile e istituzioni, favorendo un controllo più attento e più efficace degli appalti della pubblica amministrazione.

L'obiettivo finale è gettare le basi per migliori pratiche in materia di appalti pubblici, sostenute da solidi meccanismi di responsabilità sociale e con un più stretto coinvolgimento della società civile locale.

Il cuore del progetto sta nel dare alle cittadine e ai cittadini la possibilità di **controllare l'attuazione dei contratti pubblici nelle loro comunità e collaborare con le amministrazioni responsabili**. Ma per fare questo è necessario prima fornire loro le competenze e gli strumenti necessari. Ecco perché la nostra iniziativa prevede un percorso di formazione e di sviluppo delle competenze su misura¹, articolato in quattro moduli, per promuovere e favorire il monitoraggio civico degli appalti pubblici. Con questa iniziativa intendiamo promuovere in modo sostenibile le capacità di fare monitoraggio civico all'interno delle comunità locali e contribuire a migliorare l'erogazione dei servizi pubblici e ridurre la corruzione negli appalti.

Il primo modulo, "Valutare il rischio di corruzione negli appalti pubblici", si concentra sui rischi di frode e corruzione nei contratti della Pubblica Amministrazione. È accompagnato dal secondo modulo, "Monitoraggio approfondito dei contratti pubblici", che si basa sul presente manuale, il quale offre una **guida pratica per ogni fase del monitoraggio dell'attuazione del contratto**. Il materiale inizia presentando brevemente l'approccio iMonitor al monitoraggio civico degli appalti pubblici, quindi descrive concretamente le due parti principali del lavoro di monitoraggio: la raccolta delle informazioni necessarie e quindi il monitoraggio sul campo dell'effettiva implementazione dell'appalto. Nell'ambito delle innovazioni introdotte nella seconda edizione di iMonitor, sono stati aggiunti due moduli, 3 e 4, con focus sui contratti di costruzioni e piccole infrastrutture e sui contratti relativi al clima e all'ambiente. Con questo programma di formazione completo, intendiamo fornire agli osservatori civici le conoscenze di base necessarie per sapere come funzionano gli appalti pubblici, come possono essere condizionati dalla corruzione e come possono essere monitorati nella pratica dalle comunità locali. Inoltre, contribuirà a sostenere i partner nel guidare il monitoraggio degli appalti di lavori e

¹ I materiali sono disponibili all'indirizzo <https://imonitor.govtransparency.eu/training-program/>

nell'individuare i rischi di irregolarità legati agli aspetti ambientali degli appalti.

Figura 1. Struttura del programma di sviluppo delle competenze iMonitor

Modulo 1: Valutare il rischio di corruzione nei contratti pubblici

- Modulo 1.1: Comprendere gli indicatori di rischio di corruzione negli appalti pubblici
- Modulo 1.2: Come valutare il rischio di corruzione negli appalti utilizzando opentender.eu

Modulo 2: Monitorare i contratti pubblici in profondità

- Modulo 2.1: Parte 1 - Raccogliere le informazioni
- Modulo 2.2: Parte 2 - L'attuazione del contratto

Modulo 3: Monitorare i contratti di costruzioni e piccole infrastrutture

- Modulo 3.1: Che cosa guardare nelle costruzioni
- Modulo 3.2: Fase 1 - Analisi documentale: Strumento di monitoraggio
- Modulo 3.3: Fase 2 - Controlli sul campo efficaci
- Modulo 3.4: Beni e servizi (accenni)

Modulo 4: Monitorare i contratti climatici e di sostenibilità

- Modulo 4.1: Introduzione e perché è importante
- Moduli 4.2–4.5: Analisi documentale
- Moduli 4.6–4.8: Visite sul campo

L'importanza del monitoraggio dei contratti pubblici

I contratti pubblici sono un elemento chiave del modo in cui le risorse pubbliche vengono trasformate in beni, servizi o infrastrutture che impattano direttamente sulla vita di cittadine e cittadini. Essi Definiscono le condizioni in base alle quali gli appaltatori selezionati, ovvero le aziende ingaggiate per fornirli, devono consegnare tali beni, servizi o lavori, e stabiliscono quando e dove ce ne sia necessità.

Allo stesso tempo, l'attività contrattuale della pubblica amministrazione può essere soggetta a inefficienze e sprechi di risorse dovuti a corruzione e frode, e ciò può verificarsi in molti modi diversi. Ad esempio, idealmente, gli appaltatori vengono selezionati attraverso il principio della concorrenza per consentire alle pubbliche amministrazioni di aggiudicare i contratti a coloro che offrono condizioni più vantaggiose in termini di costi. Tuttavia, se il processo di selezione viene deliberatamente reso meno competitivo per avvantaggiare un particolare fornitore (ad esempio, un'impresa legata a

funzionari pubblici coinvolti nel processo di selezione), qualcuno può trarre un profitto indebito dai contratti pubblici. Può anche accadere che un fornitore si aggiudichi un contratto a un costo superiore rispetto a quello effettivo o giustificabile dai prezzi di mercato. In alcuni casi, si osservano problemi durante l'esecuzione del contratto: le condizioni stabilite dal contratto non vengono rispettate dall'appaltatore e coloro che dovrebbero beneficiare dei beni, dei servizi o dei lavori oggetto del contratto ne godono in quantità inferiori o di qualità inferiore agli standard, o nei casi più gravi possono non goderne affatto.

Ma che cosa si può fare al riguardo? Sicuramente, in ogni Paese, esistono meccanismi volti a prevenire e combattere l'insorgere di tali problemi, ma gli enti di controllo degli appalti pubblici e le autorità garanti della concorrenza, nonché gli organismi di revisione contabile e d'indagine finanziaria, spesso dispongono di risorse limitate per identificare efficacemente i contratti interessati da irregolarità prima che si passi alla fase di attuazione, e quando i problemi vengono individuati mediante lunghe indagini o procedure di revisione dei conti, di solito è troppo tardi per intervenire e gran danno è già stato arrecato alle casse pubbliche. Allo stesso tempo, ogni ente appaltante ha in linea di principio il dovere di supervisionare adeguatamente l'attuazione degli appalti conferiti, garantendo che i beni e i servizi acquistati siano forniti. Tuttavia, questi meccanismi possono anche essere insufficienti o essere essi stessi influenzati dalla corruzione.

È qui che i cittadini e la società civile possono svolgere un ruolo importante nel rafforzare i meccanismi di controllo degli enti pubblici e nel contribuire a prevenire e combattere la corruzione negli appalti. L'esecuzione del contratto è la fase dell'appalto in cui ci sono meno dati disponibili al pubblico e dove si verifica molta corruzione e un controllo tempestivo è difficile, quindi il monitoraggio civico ha un maggiore valore aggiunto, soprattutto se gli osservatori sono vicini alle luoghi di realizzazione e attuazione dell'appalto e possono monitorare i contratti subito dopo l'inizio della loro implementazione. Il monitoraggio dei contratti pubblici consente inoltre ai cittadini la partecipazione attiva per garantire che i fondi pubblici siano utilizzati in modo efficiente e che i servizi e i progetti pubblici vengano forniti come promesso. Si tratta quindi di uno strumento vitale per promuovere la trasparenza, la responsabilità e il buon governo nella sua accezione più ampia.

Il ruolo degli osservatori civici

Gli osservatori civici possono svolgere un ruolo fondamentale nella supervisione e dell'attuazione degli appalti pubblici svolgendo diverse funzioni chiave:

- a) **“Guardiani” delle risorse pubbliche:** gli osservatori civici fungono da “cani da guardia” (dal termine inglese “watchdogs”) che vigilano su come vengono spesi i fondi pubblici. Questa

supervisione aiuta a prevenire la cattiva gestione, la corruzione e lo spreco di risorse. Essendo "più vicini all'azione", gli osservatori civici sono nella posizione ideale per identificare le irregolarità nell'attuazione del contratto, come deviazioni dalle specifiche approvate del progetto, sforamenti di budget, ritardi nell'esecuzione o qualsiasi altro problema che potrebbe compromettere la qualità o l'integrità della fornitura agli utenti finali del servizio appaltato. Inoltre, il monitoraggio civico può anche avere un importante effetto preventivo, segnalando ai funzionari pubblici preposti e ai fornitori che lavorano all'appalto che la società civile sta osservando da vicino la sua attuazione effettiva, dissuadendoli quindi dal commettere atti illeciti.

- b) **Promotori della trasparenza:** partecipando attivamente al processo di monitoraggio, gli osservatori civici contribuiscono a promuovere la trasparenza nell'esecuzione di un contratto pubblico, rafforzando la domanda di informazioni pubbliche in una fase dell'appalto che tende ad essere più opaca in termini di disponibilità proattiva di informazioni da parte delle amministrazioni.
- c) **Attiviste/i della comunità:** gli osservatori civici sono spesso mossi dall'interesse per le proprie comunità e cercano di garantire che i progetti pubblici siano in linea con i bisogni e le priorità della popolazione locale e che le obbligazioni contrattuali vengano assolte adeguatamente nel suo interesse.
- d) **Valutatori indipendenti:** gli osservatori civici possono fornire un feedback prezioso riferendo ciò che osservano agli organi di supervisione e ad altre parti interessate, come funzionari governativi ed enti appaltanti. Le loro intuizioni possono portare alle correzioni e ai miglioramenti necessari, oltre a fornire alle autorità di vigilanza, alla magistratura e alle forze dell'ordine informazioni importanti su potenziali irregolarità, che possono ulteriormente essere accertate nelle indagini ufficiali o nelle procedure di controllo contabile.
- e) **Collaboratori delle istituzioni:** la rendicontazione delle evidenze raccolte sul campo può anche portare a nuove forme di collaborazione con le amministrazioni locali basate sulla co-valutazione dei punti di forza e di debolezza dell'azione di governo per migliorare le politiche e i servizi esistenti, nonché per progettare di migliore qualità per il futuro.
- f) **Mobilitatori della coscienza pubblica:** gli osservatori civici possono anche svolgere un ruolo cruciale nel sensibilizzare l'opinione pubblica sull'importanza di appalti pubblici trasparenti. Interagendo con le comunità e condividendo informazioni, sulle proprie ricerche, possono incoraggiare la cittadinanza a diventare parte attiva nel percorso di monitoraggio e controllo degli appalti.

Il progetto iMonitor mira a supportare la cittadinanza e i gruppi della società civile interessati a monitorare l'attuazione dei contratti per progetti e servizi pubblici che influiscono direttamente sulla vita delle loro comunità, sfruttandone la capacità di osservare in maniera più prossima l'attuazione dei contratti pubblici e supportandoli nello svolgimento delle funzioni di controllo civico sopra descritte. Nelle sezioni successive di questo manuale, esploreremo i passaggi pratici e le strategie affinché gli osservatori civici possano svolgere efficacemente il loro ruolo di monitoraggio degli appalti pubblici.

Figura 2. Ruoli degli osservatori civici



Iniziare il percorso di monitoraggio

Creare i gruppi di monitoraggio

Il monitoraggio dell'esecuzione di un appalto pubblico comporta una sequenza di passaggi (vedi il capitolo successivo per una panoramica più dettagliata) e comprende molti compiti diversi, come la raccolta della documentazione di base, la ricerca di informazioni aggiuntive sul contratto e sui fornitori, la realizzazione di visite di monitoraggio sui luoghi di implementazione e poi riferire su quanto osservato. Pertanto, un approccio efficace prevede la creazione di un gruppo di monitoraggio (per es.

4-5 osservatori) per consentire una divisione del lavoro tra i suoi membri e possibilmente riunire un gruppo di individui con competenze e interessi e complementari che possono costituire risorse preziose per il lavoro di monitoraggio.

Anche i diversi profili degli osservatori all'interno del gruppo di monitoraggio saranno rilevanti per decidere quali contratti monitorare in seguito. Se gli osservatori sono attivamente coinvolti in un settore specifico, possono concentrarsi sul monitoraggio dei contratti relativi a quel settore. Inoltre, la competenza tecnica specifica dei membri del team può costituire un criterio importante per la selezione del contratto (per es. un team in cui è presente un ingegnere o un architetto potrebbe monitorare un progetto di costruzione edilizia).

Anche la formazione di reti e partenariati può svolgere un ruolo importante nella creazione di gruppi di monitoraggio, se dà luogo alla collaborazione con altre organizzazioni che hanno specifiche conoscenze settoriali o competenze tecniche, contribuendo così a una combinazione più ricca e diversificata dei profili presenti all'interno del gruppo di monitoraggio.

Selezionare i contratti da monitorare

Come accennato in precedenza, iMonitor sottolinea il ruolo del monitoraggio civico degli appalti pubblici come mezzo per supportare i meccanismi di controllo esistenti verso una maggiore efficacia e integrità degli appalti pubblici. Affinché ciò si possa verificare, il progetto si basa su un percorso di monitoraggio suddiviso in 3 parti, come riepilogato alla Figura 3.

La prima parte prevede la selezione del contratto che verrà monitorato. Gli appalti pubblici rappresentano una parte importante della pubblica amministrazione. Tutti i beni e i servizi di cui le amministrazioni hanno bisogno per funzionare e attuare le politiche pubbliche e fornire servizi alla cittadinanza vengono acquistati o appaltati tramite contratti pubblici. Ciò può comportare, ad esempio, milioni di contratti per uno stato e persino diverse migliaia di contratti per un comune. Pertanto, una questione importante è quali contratti monitorare, poiché solo una piccola parte di essi può essere monitorata da vicino.

Figura 3. Percorso di monitoraggio in 3 parti di iMonitor



È possibile definire diversi criteri per la scelta dei contratti tale decisione. Ci concentriamo innanzitutto sui contratti recenti, la cui implementazione sta per iniziare o è iniziata da pochi mesi. In questo modo gli osservatori possono verificare fin dall'inizio se i beni o i servizi forniti alla comunità vengono realizzati e consegnati come previsto. Concentrandosi sui contratti in corso anziché su quelli conclusi da tempo, è possibile identificare le irregolarità quando potenziali danni e perdite di risorse sono ancora prevenibili o più facilmente reversibili.

In uno stadio successivo, ci sono altri fattori che può valere la pena considerare. Si potrebbe scegliere di concentrarsi su contratti che prevedono l'attuazione di progetti di grande rilevanza per la comunità, come un'importante infrastruttura, o la fornitura di servizi come la refezione scolastica. È anche possibile concentrarsi sui contratti più ingenti, poiché coinvolgono una quantità considerevole di risorse pubbliche, ed è importante osservare più da vicino come vengono spesi tali fondi. Dobbiamo anche considerare strategicamente quali contratti non siano eccessivamente complessi da richiedere competenze molto specifiche o tecniche. In iMonitor, **ci basiamo su una metodologia consolidata di valutazione del rischio per selezionare i contratti in cui è maggiormente probabile che si verifichi la corruzione**. Questa metodologia è presentata più in dettaglio nel Modulo 1 del nostro programma di formazione.

Per fare questo ci basiamo su una piattaforma che esiste da qualche anno: [Open Tender](https://opentender.eu) (open tender.eu), gestita dal Government Transparency Institute (GTI), l'ente che coordina il progetto iMonitor. Questa piattaforma aggrega dati su gare e contratti per oltre 30 Paesi europei, offrendo strumenti analitici come indicatori di trasparenza e integrità per valutare ciascuna procedura. Per iMonitor, ci basiamo principalmente sull'utilizzo dell'indicatore di integrità (e dei suoi sottoindicatori derivati), che si basa sulla metodologia di valutazione del rischio menzionata sopra. Questo indicatore ci consente di identificare gli appalti a bassa integrità e i relativi contratti, aiutandoci a selezionare quei contratti che presentano un rischio di corruzione più elevato e per i quali il monitoraggio civico dovrebbe avere maggiore valore aggiunto. Nell'ambito delle nostre sessioni di formazione vengono offerti anche consigli pratici su come utilizzare l'indicatore di integrità.

Criteri di selezione del contratto di base di iMonitor

1. Contratti recenti (aggiudicati negli ultimi 6 mesi)
2. Appalti con basso punteggio di integrità su opentender.eu
3. Oggetto ritenuto rilevante dalla comunità (es. Servizi essenziali / critici)
4. Valore del contratto superiore a una soglia considerevole (per es. 50.000 euro)
5. Basso livello di complessità dell'oggetto dell'appalto

Criteri aggiuntivi possono essere definiti da ciascun gruppo di monitoraggio (per es. focus geografico o su un dato settore).

Una volta identificato un insieme di contratti che presentano rischi di bassa integrità, è possibile utilizzare altri criteri per restringere ulteriormente il campo a una manciata di appalti che possono andare a costituire il portafoglio di monitoraggio di un team di osservatori. In questo caso è possibile adottare uno specifico focus geografico o settoriale di interesse, oppure i gruppi di monitoraggio possono tenere conto delle competenze particolari dei loro membri per selezionare contratti adeguati.

Dopo aver selezionato alcuni contratti, è il momento di iniziare con l'attività di monitoraggio vera e propria. Il monitoraggio dell'esecuzione di un appalto consiste essenzialmente nel verificare se quanto definito sulla carta, cioè nel contratto, si verifica nella realtà, laddove il contratto è in corso di attuazione. Per valutare ciò, dobbiamo prima raccogliere sufficienti informazioni preliminari sul contratto per comprendere meglio la portata del monitoraggio e pianificare come si svolgerà il lavoro di ricerca. Questo passaggio iniziale è descritto più dettagliatamente nel prossimo capitolo – **“Parte 1: Raccogliere le informazioni”**. Una volta raccolte le informazioni necessarie, gli osservatori passano alla parte successiva (e più entusiasmante) del lavoro di monitoraggio: verificare come l'appalto si sta svolgendo nella realtà. Nella **“Parte 2: Esecuzione del contratto”** di questo manuale, offriamo una guida pratica su come pianificare e organizzare questa parte del lavoro di monitoraggio, cosa cercare e come documentare le prove raccolte per il reporting successivo.

A questo scopo, iMonitor offre un modello di reporting online di facile utilizzo, messo a disposizione da [Monithon](https://monithon.eu), una delle organizzazioni coinvolte nel progetto. Il modello di reporting è strutturato a forma di questionario ed è composto da 3 sezioni:

- Step 1 - Analisi desk
- Step 2 - Esecuzione del contratto
- Step 3 - Risultati e impatto del monitoraggio

Una guida dettagliata al modello di reporting, con tutti i campi e i relativi chiarimenti, è disponibile sulla pagina web di iMonitor.

Nei prossimi due capitoli tratteremo due dimensioni chiave del percorso di monitoraggio dei contratti pubblici, con una guida pratica per le e gli osservatori civici: Parte 1: Raccogliere le informazioni e Parte 2: Esecuzione del contratto. Questi corrispondono alle due parti del secondo modulo del nostro programma di formazione.

Parte 1: Raccogliere le informazioni

Questo capitolo si concentra su una parte essenziale del monitoraggio di un appalto pubblico: la raccolta di informazioni preliminari sul contratto, per comprendere meglio la portata di ciò che viene monitorato. Questa parte dell'esercizio di monitoraggio corrisponde strettamente alla Fase 1 (Analisi desk) del modello di reporting di iMonitor. Ma prima di addentrarci in questo, introduciamo alcuni elementi fondamentali per contestualizzare gli appalti pubblici.

Conoscere i principi degli appalti pubblici

Monitoraggio dei contratti pubblici nel processo degli acquisti

Gli appalti pubblici sono lo strumento che le amministrazioni pubbliche hanno a disposizione per acquisire beni, servizi o infrastrutture. Funzionano come un mercato organizzato, secondo regole specifiche definite dalla normativa di riferimento/ vigente e secondo principi chiave come concorrenza, equità, efficienza, economia e trasparenza. È anche un processo complesso, che prevede diverse fasi, ciascuna con i propri step. Una panoramica semplificata è offerta nel grafico seguente (Figura 4), che evidenzia anche l'attuazione del contratto come la fase su cui si concentreranno le nostre attività di monitoraggio civico.

Durante la fase di programmazione, le pubbliche amministrazioni identificano le proprie esigenze programmatiche, identificano i beni, i lavori e i servizi che devono essere acquistati e li traducono in un piano degli approvvigionamenti completo che comprende ambito, risorse finanziarie, pianificazione e criteri di selezione. Successivamente, le singole procedure di appalto vengono eseguite sulla base di questo piano. Sebbene le norme specifiche possano variare a seconda del tipo di procedura applicata, generalmente viene pubblicato un **AVVISO DI INDIZIONE DI GARA** o una **RICHIESTA DI OFFERTA**, che fornisce agli operatori economici le informazioni necessarie per partecipare. Nella fase di selezione, gli operatori economici selezionati in base ai requisiti richiesti e ai criteri di selezione indicati nel bando di gara, quali i requisiti di idoneità professionale, la capacità economica e finanziaria, le capacità tecniche e professionali, sono chiamati a presentare l'offerta. Gli operatori economici presentano quindi offerte in busta sigillata, che vengono aperte e valutate nella fase successiva. A seguito della valutazione basata sui criteri di ammissibilità e di punteggio dell'offerta definiti nell'avviso di gara, viene selezionata l'azienda vincitrice. Nella fase di gestione del contratto avviene la definizione dei termini contrattuali. Dopo la firma può iniziare l'attuazione, detta anche

esecuzione del contratto, secondo il calendario stabilito dalla stazione appaltante.

Figura 4. Fasi di un appalto pubblico (versione semplificata)



Uno degli scopi di iMonitor è promuovere il monitoraggio civico dei contratti pubblici per contribuire a una più efficace lotta alla corruzione negli appalti. Tuttavia, come evidenziato nella Figura 4, i nostri osservatori civici valuteranno principalmente una sola delle diverse fasi dell'appalto. Perché? Perché non guardare anche le altre fasi? In effetti, tutte le fasi degli appalti pubblici presentano un'ampia gamma di vulnerabilità alla corruzione e, in linea di principio, meritano anch'esse attività di monitoraggio. Tuttavia, le fasi preliminari dell'appalto spesso comportano processi amministrativi complessi, lunghi e tecnici che sono più difficili da gestire per gli osservatori civici. Seguire ogni passaggio e analizzare tutta la documentazione dell'intero processo richiederebbe molto più tempo e conoscenze tecniche di quelle a disposizione.

Ma iMonitor esamina anche quelle fasi, solo lo fa in modo diverso, ed è qui che entra in gioco la nostra analisi di valutazione del rischio basata sui dati. Ecco perché sfruttiamo gli indicatori di integrità di Opentender: selezioniamo esattamente quei contratti che presentano, nelle altre fasi di approvvigionamento, segnali d'allarme (le cosiddette "red flags" o "campanelli d'allarme") che possono indicare la presenza di irregolarità o addirittura di corruzione. Sulla base di questa selezione, esamineremo poi più da vicino l'attuazione del contratto, perché se ci sono problemi nelle fasi iniziali, è più probabile che sorgano problemi nell'attuazione del contratto. E se ciò avviene, gli osservatori civici sono vicini ai luoghi dell'attuazione per rilevarli e segnalarli.

Una volta segnalati i problemi identificati, gli enti pubblici che ricevono le segnalazioni saranno in grado di condurre una valutazione preliminare del caso e decidere se ci sono indicazioni sufficienti della presenza di problemi più gravi tali da giustificare ulteriori indagini. Essi - revisori, autorità competenti e organismi di vigilanza - avranno quindi un prezioso punto di partenza per la loro analisi e le competenze necessarie per valutare l'intero processo e giudicare se esistono ulteriori prove a sostegno delle questioni iniziali evidenziate sia dalla valutazione dei dati che dal monitoraggio sul campo.

Il quadro normativo e istituzionale

Come evidenziato in precedenza, il processo di monitoraggio di iMonitor si concentra principalmente sulla verifica dell'adeguatezza dell'esecuzione del contratto, ovvero se i beni, i servizi o i lavori acquistati vengono consegnati secondo le condizioni contrattuali. Una valutazione dettagliata della conformità dei contratti monitorati con la normativa sugli appalti non è, quindi, al centro della metodologia che proponiamo: nell'ambito di iMonitor, le Autorità anticorruzione che partecipano al progetto si occuperanno di questi aspetti come parte di analisi approfondite eventualmente a seguito della presentazione dei report. Tuttavia, comprendere alcuni aspetti fondamentali del quadro normativo e istituzionale che regola gli appalti da monitorare è un passo utile per gli osservatori civici per sapere quali regole generali si applicano al contratto in questione e quali attori sono rilevanti nell'appalto pubblico e nella fase di gestione contrattuale.

La disciplina giuridica che degli appalti a livello nazionale è solitamente legata a una normativa di riferimento (il Codice degli appalti, in Italia) che stabilisce le norme generali applicabili nel Paese, nonché le (spesso numerose) eccezioni a tali norme. Definiscono, ad esempio, quali tipi di procedure possono essere utilizzate e a quali condizioni, quali enti pubblici e livelli di governo sono vincolati da quali norme e quali requisiti devono essere rispettati in ogni fase dell'appalto per le diverse procedure.

Una distinzione fondamentale operata nella normativa sugli appalti pubblici e che influisce su altre disposizioni applicabili è il tipo di appalto, che dipende dall'oggetto del contrattuale, ovvero ciò che viene dato in appalto. Gli appalti pubblici possono generalmente essere classificati in tre tipologie principali: forniture (beni), servizi e lavori (opere).

- **Forniture:** contratti relativi all'acquisto di beni materiali, come forniture per ufficio, veicoli o attrezzature mediche. Ad esempio, se l'amministrazione comunale sta acquistando nuovi mobili per ufficio, questi rientrano nella categoria "forniture".

- **Servizi:** contratti per vari servizi, quali consulenza, manutenzione o parere professionale. Un esempio potrebbe essere un contratto con una società di consulenza per condurre una valutazione di impatto ambientale.
- **Lavori:** questi contratti riguardano progetti di costruzione o infrastrutture, tra cui strade, ponti, edifici pubblici e servizi di pubblica utilità. Ad esempio, se la tua amministrazione locale sta costruendo un nuovo parco o ristrutturando una scuola, tale contratto rientrerebbe nella categoria "lavori".

Nella fase di pianificazione, le stazioni appaltanti devono identificare cosa verrà appaltato in ciascuna categoria e come saranno strutturate le procedure per ottenerlo. Infine, devono stimare i costi per i contratti futuri. Si tratta di un passaggio determinante, poiché la normativa sugli appalti definisce anche diversi tipi di procedure di appalto che possono essere adottate, con diversi livelli di complessità e concorrenza, che vanno adottate se il valore stimato del contratto supera determinate soglie di valore economico. Tali soglie variano da Paese a Paese e sono definite nella specifica normativa nazionale.

La disciplina dei contratti pubblici è stata spesso oggetto di riforme, sotto la spinta dell'Unione europea per la concorrenza del mercato unico. Da ultimo proprio di recente, con il d.lgs. 36/2023, è stato adottato il nuovo codice, quale attuazione di una riforma imposta dal Piano nazionale di ripresa e resilienza.

Le direttrici della disciplina dei contratti pubblici sono state sempre due: da un lato il rispetto dei principi di concorrenza, di trasparenza, di anticorruzione e dall'altro le esigenze di semplificazione e celerità delle procedure per arrivare quanto prima alla selezione dell'appaltatore.

Con la riforma del 2023 prevale la seconda direttrice: ovvero sono diverse le norme che introducono meccanismi di semplificazione (dal subappalto alle modifiche del contratto in corso di esecuzione), grazie anche all'apporto certamente positivo dei mezzi digitali (tutto il ciclo di vita del contratto pubblico deve essere oggi digitalizzato), ma soprattutto si ha l'affermazione del principio del risultato dell'affidamento del contratto e della sua esecuzione, perseguito dalle stazioni appaltanti con la massima tempestività e il migliore rapporto possibile tra qualità e prezzo, nel rispetto dei principi di legalità, trasparenza e concorrenza, che comunque non possono essere abdicati.

Queste regole generali possono essere integrate da altri standard definiti, ad esempio, da impegni internazionali - questo è il caso dei Paesi membri dell'UE, che devono anche seguire le normative europee sugli appalti pubblici per i contratti che hanno un valore stimato superiore a determinate soglie.

È anche importante sapere quali istituzioni hanno un ruolo rilevante nel contesto degli appalti pubblici,

in particolare quelle che hanno un ruolo di supervisione e vigilanza. Agenzie diverse possono rivestire ruoli diversi a seconda, ad esempio, del livello di giurisdizione, del tipo e dell'oggetto del contratto: L'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC) anche se le sue funzioni sono state depotenziate con il nuovo codice per semplificare il quadro di disciplina. Il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti a cui sono delegati poteri regolatori in materia. La Corte dei conti che interviene sulla responsabilità contabile nella gestione degli appalti pubblici per i danni all'erario. La giustizia amministrativa con i Tribunali Amministrativi Regionali – TAR – e il Consiglio di Stato che intervengono sui ricorsi dei concorrenti contro le illegittimità delle procedure di gara. Oltre alla magistratura penale che interviene nelle ipotesi di sospetta commissione di reati.

Accedere alle informazioni sui contratti pubblici

Quali informazioni raccogliere

Come sottolineato in precedenza, il monitoraggio di un appalto pubblico inizia con un lavoro preparatorio per raccogliere informazioni sufficienti su tale appalto. Questo lavoro è in gran parte coperto dalla Fase 1 (Analisi desk) del modello di reporting iMonitor. Questa ricerca iniziale consente agli osservatori civici di ottenere una panoramica degli elementi chiave del contratto, tra cui le parti contraenti, la natura del bene che il fornitore deve consegnare, quando e dove esso sarà consegnato e a quale importo. È anche importante comprendere alcune condizioni chiave per la consegna definite nel contratto, nonché se sono state apportate modifiche rilevanti a tali specifiche.

La tabella 1 che segue riassume le principali informazioni che permettono di conoscere gli elementi più importanti per il monitoraggio di un appalto pubblico.

Tabella 1. Informazioni chiave per il monitoraggio di un contratto

Chi?	Cosa?	Quando?	Dove?	Quanto?
Ente appaltante (acquirente) Fornitore Subappaltatori (se applicabile)	Oggetto del contratto (beni/servizi/lavori acquistati)	Data della firma del contratto Date di inizio e fine del contratto (ed eventuali modifiche)	Luogo/luoghi di realizzazione	Valore del contratto (ed eventuali modifiche)

		Programmazione / previsione di esecuzione (ed eventuali modifiche)		
--	--	--	--	--

Per i contratti selezionati su Open Tender, dopo la prima parte del percorso di monitoraggio di iMonitor, parte di queste informazioni di base sono già disponibili sulla piattaforma per ciascun contratto, e i campi selezionati vengono automaticamente importati nel modello di reporting di iMonitor. Questi includono, ad esempio, l'ente appaltante (acquirente), il nome del fornitore, il titolo del contratto - cioè una descrizione del contratto - il tipo di contratto, l'oggetto del contratto, cioè l'esatto prodotto o servizio oggetto del contratto, identificato da un codice standardizzato² - il valore del contratto e il suo profilo di integrità dato dal punteggio di integrità di Open Tender e i sottoindicatori associati.

Questo ci aiuta a rispondere ad alcune delle principali domande sopra elencate, ma non a tutte. Quando si monitora l'attuazione di un contratto, è importante conoscere tutti i soggetti chiave coinvolti. Generalmente il contratto stabilisce un rapporto tra l'ente appaltante, cioè l'acquirente, è un'azienda incaricata di fornire i beni, servizi o lavori che costituiscono l'oggetto del contratto, cioè il fornitore o appaltatore. In alcuni casi, tuttavia, il contratto può assegnare una parte del lavoro a un'altra azienda o individuo. Questo va sotto il nome di subappalto e vi si può ricorrere per vari motivi, come la gestione di compiti specializzati o l'efficientamento dei costi. Ad esempio, in un grande progetto infrastrutturale, il fornitore principale ossia l'appaltatore potrebbe ingaggiare un'azienda specializzata per gestire le installazioni elettriche mentre si concentra sul lavoro di costruzione principale. In questo modo, si può risparmiare sui costi e migliorare l'efficienza del progetto. Allo stesso tempo, il subappalto può anche comportare complessità e presentare rischi di trasparenza, di irregolarità o di potenziale corruzione. Pertanto, è anche importante verificare se nel contratto selezionato è previsto il subappalto, quali sono i subappaltatori designati e le condizioni definite per la fornitura dei servizi subappaltati. Ciò è fondamentale per garantire che i servizi subappaltati siano effettivamente erogati e soddisfino gli standard specificati nel contratto principale.

Per coloro che sono interessati a scavare un po' più a fondo nel "chi" del contratto selezionato, un'opzione è anche quella di fare qualche ricerca su appaltatori e subappaltatori, cercando i loro dati di contatto e di registrazione, nonché altre informazioni rilevanti sulle loro attività. La ricerca iniziale su

² Viene utilizzato il sistema dell'Unione Europea "Common Procurement Vocabulary" (CPV).

queste società può aiutare ad accertare se vi sono indicazioni sufficienti che si tratti di un'azienda legittima. Aiuta anche a identificare eventuali collegamenti tra un fornitore e altre aziende, nonché rappresentanti, dirigenti o gli azionisti presenti tra i fornitori e i subappaltatori. A questo livello, è possibile effettuare ricerche ancora più approfondite ed esplorare se esistono potenziali collegamenti tra loro e altri soggetti rilevanti, come funzionari pubblici, politici o altre persone coinvolte nel processo di aggiudicazione. Tutto ciò può offrire delle prime indicazioni di potenziali collegamenti corruttivi o di **CONFLITTO D'INTERESSE** che potrebbe valere la pena segnalare alle autorità competenti per un'adeguata indagine.

Anche comprendere le tempistiche associate a un contratto è fondamentale. Innanzitutto dobbiamo sapere quando è stato firmato; secondo, qual è la durata del contratto, ovvero quando inizia formalmente e quando termina; e, infine, qual è il cronoprogramma stabilito per la consegna dei beni, servizi o lavori commissionati. Prestare attenzione a queste tempistiche è importante durante il monitoraggio di un contratto perché ci permette non solo di verificare se la consegna sta avvenendo nei tempi previsti - che è uno dei punti che interesserà monitorare concretamente per l'attuazione del contratto - ma anche di osservare se nella documentazione non siano presenti incongruenze temporali, che potrebbero denotare potenziali irregolarità. Infine, un'altra informazione fondamentale per monitorare successivamente l'esecuzione del contratto è il luogo in cui verranno consegnati i beni, i servizi e i lavori, ovvero l'esatta ubicazione del/i luogo/i di esecuzione.

Una volta che abbiamo risposto a queste domande principali sul contratto che vogliamo monitorare, ci sono un paio di altri elementi che possiamo evidenziare come rilevanti anche per il lavoro di monitoraggio:

- **Supervisione del contratto:** è utile individuare il supervisore del contratto, ovvero la persona incaricata dalla stazione appaltante di supervisionare e garantire la corretta esecuzione del contratto. Il suo ruolo è cruciale negli appalti pubblici per garantire che il lavoro o i servizi appaltati soddisfino gli standard specificati. Questa può diventare una persona di contatto chiave per ottenere ulteriori informazioni e monitorare l'implementazione in un secondo momento. Inoltre, è utile verificare se il supervisore designato sia stato coinvolto nella fase di aggiudicazione dell'appalto, il che potrebbe indicare un rischio aggiuntivo.
- **Modifiche del contratto:** le modifiche ai termini e alle condizioni iniziali del contratto spesso avvengono durante l'implementazione per far fronte a situazioni impreviste, modificare le esigenze del progetto o correggere errori o omissioni nel contratto originale. Possono essere utilizzate, ad esempio, per estendere la durata del contratto o adeguare il valore del contratto entro i limiti definiti dalla legge. Queste modifiche possono anche essere sfruttate per manipolare i termini contrattuali e gonfiare i costi, con conseguente appropriazione indebita di

fondi pubblici. Pertanto, è importante monitorare attentamente questi aspetti del contratto perché possono avere un impatto significativo sull'utilizzo dei fondi pubblici e sul risultato complessivo del progetto, ed è essenziale garantire che tali modifiche siano giustificate, che rispettino i vincoli di legge e siano effettuati nell'interesse pubblico.

Infine, oltre a raccogliere informazioni sui dettagli del contratto, potrebbe essere utile cercare alcune informazioni di base rilevanti sul contratto o sul progetto correlato. Ad esempio, è possibile effettuare una ricerca sul web sulle parole chiave della descrizione del contratto (per es. realizzazione di un asilo nido nel Comune di Bologna) e dell'ente acquirente (per es. Comune di Bologna) per trovare informazioni di base che aiutano a capire meglio il contesto di questo particolare contratto e a quale politica pubblica è collegato. Se si sta monitorando un contratto relativo a un progetto finanziato dall'UE, alcune informazioni generali possono essere trovate sul [portale della politica regionale dell'UE](#), mentre informazioni più dettagliate sono disponibili anche sul portale della Commissione Europea [Kohesio](#) e sulle pagine relative ai [progetti finanziati dalla Recovery and Resilience Facility](#), che in Italia è declinata come PNRR, Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza. In Italia, informazioni dettagliate sui progetti finanziati dall'UE sono disponibili sul portale [OpenCoesione](#); per i progetti finanziati dal PNRR, sono consultabili anche il portale [ItaliaDomani](#) e il portale [OpenCup](#).

Fonti e modalità di accesso alle informazioni

Ora che sappiamo che tipo di informazioni è necessario raccogliere, la domanda è: dove trovarle? Come accennato in precedenza, parte dei dati contrattuali di base sono disponibili su Open Tender e vengono trasferiti automaticamente sul modello di reporting iMonitor quando un contratto viene selezionato per il monitoraggio sulla piattaforma. Per la raccolta delle altre informazioni essenziali è fondamentale l'accesso ai dati o alla documentazione ufficiale. Attualmente, molti paesi pubblicano i dati sugli appalti pubblici e alcuni documenti nei portali online, quindi quello è il primo posto dove cercare³. Accedere a tale portale e utilizzare il suo strumento di ricerca aiuta a identificare i contratti selezionati e a recuperare informazioni aggiuntive o documentazione di base.

³ Per la maggior parte dei Paesi, Open Tender raccoglie i dati da questi portali nazionali e indica tale fonte nelle informazioni pubblicate su un bando o un contratto, quindi può essere utile anche per identificare la piattaforma nazionale da consultare per approfondimenti. Un'altra fonte rilevante, utilizzata anche da Open Tender, è la piattaforma europea [TED \(Tenders Electronic Daily\)](#), dove vengono raccolte informazioni su gare e contratti dei paesi membri dell'UE con un valore superiore ad una certa soglia (140.000 euro per forniture e servizi e 5.382.000 euro per le opere).

Informazioni sul contratto: cosa sapere e dove trovarle

Informazioni chiave rilevanti:

- **Dati contrattuali di base:** acquirente e fornitore, nome, descrizione del contratto, oggetto del contratto, valore del contratto;
- **Dettagli del contratto:** data della firma, date di inizio e fine, ubicazione/i del sito di implementazione, supervisore del contratto;
- **Modifiche contrattuali;**
- Informazioni sul **subappalto**;
- Informazioni sull'**appaltatore**.

Risorse principali:

- Opentender;
- Portali nazionali degli appalti pubblici;
- Siti degli Enti locali
- Richiesta di accesso ai principali documenti correlati (contratto originale, modifiche contrattuali, relazioni di attuazione, ordini di pagamento e fatture, documenti tecnici e relazioni sullo stato di avanzamento, relazione di valutazione delle offerte);
- Dati anagrafici della società;
- Ricerca on-line.

Tuttavia, non tutti i documenti rilevanti sono comunemente accessibili attraverso i portali online delle pubbliche amministrazioni, nel qual caso devono essere ottenuti dall'ente appaltante o dall'autorità competente in materia di appalti pubblici. I documenti chiave includono il **contratto** stesso e le possibili **modifiche contrattuali** (per es. ordini di modifica, proroghe). Anche altri documenti, come le **RELAZIONI SULL'ESECUZIONE**, gli **ORDINI DI PAGAMENTO** e le **fatture** e, nel caso di progetti di costruzione, **documenti tecnici** (ad es. progetti, specifiche dei materiali) e **relazioni sullo stato di avanzamento**, sono importanti, soprattutto per monitorare più da vicino l'attuazione in un secondo momento. Un ulteriore documento di interesse che offre informazioni rilevanti sul processo di aggiudicazione è il verbale di gara rilasciato dalla **COMMISSIONE** aggiudicatrice.

Questi documenti possono solitamente essere richiesti attraverso una richiesta formale di accesso agli atti seguendo le regole stabilite dalla normativa di riferimento in materia di accesso agli atti pubblici. Alcuni suggerimenti per effettuare tali richieste sono offerti nel Riquadro 1 di seguito, mentre un esempio di richiesta di accesso alle informazioni è disponibile nell'Appendice. In alternativa, gli osservatori associati alle

organizzazioni della società civile impegnate in attività di monitoraggio continuo possono anche cercare di stabilire una collaborazione più duratura con le amministrazioni pubbliche attraverso un accordo formale che faciliti l'accesso a tali documenti. Nei casi in cui l'amministrazione in questione non è molto collaborativa e non rispetta le norme sull'accesso agli atti, gli osservatori dovrebbero avvalersi del diritto di ricorso per l'accesso agli atti previsto dalla legislazione.

Per la raccolta di informazioni sui fornitori, da Open Tender vengono importati anche alcuni dati di base, come la sede di registrazione, ma maggiori dettagli richiederanno ulteriori ricerche e possibilmente l'accesso anche ai dati di registrazione aziendale. Le informazioni sulla registrazione di un'impresa possono essere ottenute da fonti pubbliche, come le agenzie governative responsabili della registrazione delle imprese. In molti paesi, queste informazioni sono disponibili attraverso piattaforme online dedicate o tramite enti quali i registri delle imprese, le camere di commercio o

fornitori privati. Tuttavia, possono esistere alcune restrizioni: le informazioni personali dei proprietari o degli azionisti dell'azienda possono essere limitate dalle norme sulla protezione dei dati; possono essere addebitate tariffe per l'accesso ai documenti o per l'esecuzione di ricerche su un'azienda; l'accesso può essere soggetto a misure di sicurezza, come captchas o registrazione o autenticazione dell'utente, per prevenire usi impropri o accessi non autorizzati. A livello europeo esiste un [motore di ricerca centralizzato](#) che recupera informazioni dai registri nazionali dei Paesi membri. È possibile accedere ai dati provenienti da altre giurisdizioni su opencorporates.com. Semplici ricerche online possono essere utili anche per scoprire altre fonti che aggregano dati pubblicamente disponibili sulle aziende.

Riquadro 1. Suggerimenti per inviare una richiesta agli atti

Quando ci si prepara a presentare una richiesta di accesso agli atti, è importante familiarizzare con le normative di riferimento. Puoi consultare direttamente la legislazione pertinente o cercare materiali di orientamento più accessibili realizzati da organizzazioni che hanno esperienza in questo settore e che lavorano per promuovere il diritto all'informazione nel tuo Paese.

Assicurati di sapere quali sono i requisiti per una richiesta formale, quali sono i canali disponibili per inviarla, quali tempistiche si applicano e se potrebbero essere previste commissioni. È anche importante informarsi in anticipo su quali strade intraprendere qualora non si ricevesse una risposta adeguata, se l'amministrazione non risponde, offre solo un accesso parziale ai documenti richiesti o nega completamente l'accesso.

Ecco anche alcuni consigli pratici da tenere in considerazione:

1. Pianificare in anticipo: valutare la possibilità di richiedere la documentazione necessaria fin dall'inizio della preparazione del lavoro di monitoraggio, per evitare potenziali ritardi.
2. Iniziare con le richieste più semplici: spesso è meglio inviare inizialmente richieste semplici ed eventualmente preparare richieste di follow-up per ulteriori informazioni in un secondo momento se necessario.
3. Menzionare diritto di ogni cittadino/a all'informazione: anche se non è obbligatorio, è buona pratica menzionare la legge sull'accesso alle informazioni per dimostrare che sei consapevole dei tuoi diritti.
4. Anticipare possibili eccezioni: se parte dei documenti richiesti contengono potenzialmente informazioni protette, può essere opportuno suddividere la richiesta di accesso in più di una, avendo da una parte la richiesta per documenti che dovrebbero essere forniti senza problemi e richieste separate per documenti che potrebbero includere informazioni protette dalla legge sulla privacy. Si può anche aggiungere che, se nei documenti richiesti sono presenti informazioni protette, puoi ricevere una versione coi dati sensibili oscurati, così da avere almeno accesso ai contenuti non protetti (nonché accertare l'esistenza del documento richiesto).

5. Richiedere l'invio elettronico: indicare che si preferisce ricevere i documenti richiesti in formato elettronico per evitare costi di copia e consegna. A seconda della situazione e ove possibile, si potrebbe anche richiedere l'accesso fisico ai documenti, che deve essere possibile senza incorrere in alcun costo.
6. Tenere un registro e tieni traccia delle tue richieste: assicurati di inviare richieste scritte e di tenere traccia delle scadenze legali per la risposta, per poter intraprendere ricorsi o ulteriori azioni in caso di risposta mancante o insufficiente.
7. Avvalersi del diritto di ricorso per l'accesso agli atti: informarsi in anticipo sulle norme applicabili in materia di ricorso, nel caso in cui non si ricevano le informazioni richieste nei tempi stabiliti. Puoi preparare modelli per il ricorso per semplificare il processo se devi affrontare tale situazione per più richieste.
8. Diffondere la pratica della richiesta di accesso ad altri osservatori: condividi la tua esperienza sul diritto di accesso con gli altri aiuta ad aumentare la consapevolezza su questo meccanismo per una maggiore trasparenza e cittadinanza attiva.

Fonte: adattato da Legal Leaks toolkit: una guida per giornaliste e giornalisti su come accedere alle informazioni governative.

Questa parte dell'Analisi desk è molto rilevante per il monitoraggio dei contratti nell'ambito dell'approccio iMonitor perché è un passaggio fondamentale per ottenere informazioni utili sul **profilo del fornitore**, su altre aziende e individui a esso collegati e su potenziali collegamenti sospetti relativi a un particolare contratto. La tabella 2 seguente elenca alcune informazioni chiave che vale la pena raccogliere, dove di solito si possono ritrovare e perché sono rilevanti per creare un profilo di fornitore nel contesto del monitoraggio di un appalto pubblico.

Allo stesso tempo, l'esame dei fornitori è anche la parte un po' più complessa dell'analisi preliminare, perché comporta una ricerca approfondita e in alcuni casi richiede una certa capacità investigativa e creatività per esplorare l'ampia gamma di potenziali fonti cui poter attingere per rinvenire collegamenti rilevanti tra aziende appaltatrici e soggetti rilevanti. Pertanto, questa è concepita come una parte facoltativa dell'analisi documentale, in quanto non è essenziale per monitorare l'attuazione del contratto secondo la metodologia descritta nel capitolo successivo. Ciononostante, incoraggiamo i gruppi di monitoraggio ad avventurarsi in un'analisi più approfondita dell'identità e dell'attività delle aziende appaltatrici ogni volta che è possibile⁴.

⁴ Come ulteriore guida per questa parte della ricerca preliminare, consigliamo vivamente di consultare la sezione ["Cosa c'è in un'azienda?" in *Exposing the Invisible: The Kit*](#), pubblicato dall'organizzazione Tactical Tech. Offre una guida molto ricca e dettagliata su un'ampia gamma di potenziali fonti di informazione sulle aziende e sugli individui ad esse collegati. Anche altre parti di questa pubblicazione offrono indicazioni utili e più generali su una serie di strumenti e metodi investigativi.

Tabella 2. Principali informazioni e fonti rilevanti per il profilo di un fornitore

<i>Tipo di informazione</i>	<i>Dove/come trovarla</i>	<i>Perché è rilevante</i>
Indirizzo/luogo di registrazione del fornitore	Open Tender; dati anagrafici societari; ricerca online	<p>a) Le società registrate in un paradiso fiscale mostrano un profilo più rischioso: questo è già preso in considerazione in un sottoindicatore di integrità su Open Tender.</p> <p>b) Altre società registrate allo stesso indirizzo potrebbero costituire un collegamento rilevante.</p> <p>c) Un'immagine di Google Streetview del luogo della sede, o una visita discreta a quell'indirizzo, può aiutare a verificare se l'azienda è realmente ubicata lì e se mostra segni di attività commerciale regolari.</p>
Informazioni di contatto (numero di telefono, email ecc.)	Dati di registrazione aziendale; ricerca on line	<p>a) Altre società che condividono le stesse informazioni di contatto potrebbero costituire un collegamento rilevante.</p> <p>b) Controllare il sito web dell'azienda può darci maggiori indicazioni per capire se si tratta di un'attività consolidata e legittima.</p> <p>c) I servizi di verifica dell proprietario di un indirizzo email o di un dominio web possono fornire ulteriori informazioni utili sui soggetti collegati all'azienda (ma potrebbero esserci anche delle restrizioni).</p>
Attività commerciali	Open Tender; dati anagrafici societari; ricerca online	<p>a) È utile verificare se le attività commerciali registrate di un'azienda sono coerenti con l'oggetto dei contratti che ha stipulato come fornitore pubblico - anche altri contratti con lo stesso fornitore su Open Tender possono aiutare a osservarlo.</p> <p>b) Le aziende attive in settori molto diversi tra loro mostrano un profilo atipico, a meno che non siano parte di un grande conglomerato di imprese con un ampio portafoglio di attività registrate.</p>
Data di fondazione	Dati di registrazione della società; ricerca online	<p>a) Un fornitore più giovane (per es. un'azienda costituita meno di 12 mesi prima dell'aggiudicazione dell'appalto) può indicare un profilo di fornitore a rischio.</p>

		b) In generale i fornitori pubblici devono soddisfare criteri di qualificazione, come l'esperienza precedente nel settore in questione o la stabilità finanziaria, cosa non facile per un'azienda molto giovane, il che potrebbe sollevare dubbi su come è stata aggiudicata l'appalto.
Rappresentanti legali, azionisti e altre persone correlate	Dati di registrazione della società; ricerca online; documentazione contrattuale (poiché i rappresentanti del fornitore firmano i contratti a suo nome)	<p>a) Identificare le persone dietro un'azienda è fondamentale per approfondire i loro profili e collegamenti che potrebbero indicare alcune operazioni irregolari legate al contratto monitorato. È utile cercare e provare a scoprire se occupano una carica pubblica, o hanno legami identificabili con enti pubblici. Tali connessioni possono suggerire un potenziale conflitto di interessi o favoritismi nel processo di appalto.</p> <p>b) Collegamenti tra il fornitore ed altre aziende possono essere individuati anche cercando informazioni sui soggetti ad essi collegati (azionisti comuni, rappresentanti legali o persone con funzioni dirigenziali).</p>
Storia delle sanzioni	Casellario informatico gestito dall'ANAC	I fornitori che sono stati sanzionati per irregolarità commesse nell'attuazione di precedenti contratti mostrano un profilo più rischioso.

Tutte le informazioni raccolte possono essere inserite nella sezione corrispondente allo **Step 1 - Analisi desk** nel modello di reporting di iMonitor. Il modello include anche istruzioni su ciò che è rilevante e su cosa concentrarsi. Gli osservatori civici dovrebbero archiviare e organizzare adeguatamente le informazioni raccolte e registrarne le fonti in modo che possano essere incluse nel report. Una volta raccolte informazioni sufficienti per mostrare un quadro chiaro di ciò che comporta il contratto selezionato, il gruppo di monitoraggio può iniziare a pianificare la fase successiva, ovvero monitorare l'esecuzione del contratto in sé, come descritto nel capitolo successivo.

Parte 2: Esecuzione del contratto

Dopo aver svolto lo studio iniziale e raccolto le informazioni di base e la documentazione necessaria, è il momento di monitorare l'effettiva esecuzione del contratto. In questa parte del nostro manuale di monitoraggio, offriamo una guida pratica su come pianificare e organizzare questa parte del lavoro di osservazione civica, cosa cercare e come documentare le prove raccolte per la rendicontazione successiva, in gran parte corrispondente alla Fase 2 (Esecuzione del contratto) del nostro modello di reporting.

Preparazione del lavoro sul campo

Sebbene sia importante iniziare a pianificare le attività di monitoraggio non appena i contratti sono stati selezionati, i preparativi per monitorare l'attuazione dei contratti sul campo dipendono in buona misura dalle informazioni raccolte nella Parte 1 dell'esercizio di monitoraggio. Pertanto, le strategie e le idee iniziali per questa parte del monitoraggio dovrebbero essere riviste e adattate una volta completata l'analisi documentale. Nella Tabella 3 che segue indichiamo alcuni aspetti chiave che dovrebbero essere attentamente pianificati in linea con le informazioni ottenute in precedenza.

Tabella 3. Aspetti chiave da considerare durante la pianificazione delle visite di monitoraggio

<i>Cosa pianificare</i>	<i>Cosa tenere a mente</i>
Ambito	<ul style="list-style-type: none">• A seconda delle caratteristiche del contratto selezionato, l'ambito di monitoraggio può includere ulteriori rischi da verificare - per es. quando vi è subappalto o modifiche del contratto.• Più è ricca la documentazione ottenuta nella Parte 1, più sono le domande del report che possono essere trattate nella Parte 2.
Tempistiche	<ul style="list-style-type: none">• I sopralluoghi devono tenere conto della programmazione di esecuzione definita nel contratto.• Gli osservatori civici dovrebbero cercare di stabilire un dialogo con le parti coinvolte nell'esecuzione del contratto (per es. gestori/supervisori del contratto)

	<p>dell'ente appaltante, un rappresentante del fornitore, membri del personale della struttura in cui avrà luogo la consegna) per concordare più facilmente la tempistica appropriata per effettuare la visita.</p> <ul style="list-style-type: none"> • A seconda dell'oggetto del contratto, la tempistica della visita potrebbe essere critica: in un contratto per la consegna di beni deperibili, la verifica delle quantità consegnate è fattibile se la visita avviene insieme alla consegna pianificata o subito dopo, quando le forniture sono ancora in deposito e non già in uso; anche nel caso di un intervento edilizio, la verifica dell'esecuzione di alcune opere (es. fondamenta) deve avvenire mentre le stesse sono ancora visibili e non coperte da interventi successivi.
Numero e frequenza delle visite di monitoraggio	<ul style="list-style-type: none"> • Per i contratti che prevedono consegne multiple o continuative di beni, servizi o lavori, ovvero con esecuzione che si estende su un arco di tempo più lungo, è consigliabile effettuare più visite di monitoraggio in momenti diversi, o anche ripetute visite periodiche ad intervalli di tempo definito in base alle disponibilità del gruppo di monitoraggio. • Se sono presenti più siti di realizzazione/attuazione (per es. beni o servizi che verranno consegnati in strutture diverse), è bene selezionare più di un sito da visitare, quando possibile.
Elementi per la verifica a campione	<ul style="list-style-type: none"> • L'accesso al contratto originale consentirà agli osservatori di vedere una descrizione dettagliata di tutti gli elementi che integrano l'oggetto del contratto. Ad esempio, un contratto per la consegna di forniture per ufficio può comprendere decine di articoli diversi; un appalto di lavori per la costruzione di una scuola solitamente suddivide i servizi di costruzione in sezioni principali (per es. fondazioni, muri, pavimenti, tetti, impianti elettrici e sanitari, ecc.) e include un elenco dettagliato che quantifica e descrive ogni elemento specifico che deve essere eseguito per ciascuna porzione di contratto da completare. In questi casi, gli osservatori dovrebbero preselezionare alcuni capitoli (5-10) che siano facilmente osservabili e verificare le quantità consegnate e la corrispondenza alle specifiche tecniche definite nel contratto.
Interviste	<ul style="list-style-type: none"> • Persone rilevanti da intervistare dal contratto L'ente appaltante e il fornitore possono essere identificati attraverso la documentazione raccolta o l'indagine diretta. • Le interviste svolgono un ruolo importante nel convalidare o chiarire

	informazioni provenienti da altre fonti e anche nel colmare le lacune informative identificate, nel caso in cui non sia possibile accedere ad alcuni documenti, ad esempio. È possibile formulare domande specifiche una volta esplorate queste fonti iniziali e identificate le lacune.
--	--

Naturalmente, anche gli aspetti pratici come il profilo degli osservatori nel team (per es. le competenze presenti), la loro disponibilità di tempo e le esigenze logistiche per la visita dei luoghi di esecuzione dell'appalto svolgeranno un ruolo importante nella pianificazione e nella conduzione del monitoraggio. Gli osservatori dovrebbero tenere conto di tutto ciò quando pensano alla divisione del lavoro all'interno del team. Anche la profondità del monitoraggio e le informazioni che possono essere raccolte dipenderanno da questi fattori. L'approccio iMonitor e il modello di reporting offrono flessibilità a questo riguardo, consentendo analisi più approfondite e complete nonché valutazioni focalizzate su alcuni aspetti più che su altri.

Come già accennato in precedenza, è importante cercare la collaborazione con gli altri attori coinvolti nell'esecuzione del contratto. Un buon rapporto con l'ente appaltante sarà molto utile non solo per ottenere le informazioni necessarie nella parte precedente del lavoro di monitoraggio, ma anche per coordinare le visite sul campo. Avere un contatto diretto con il responsabile del contratto e/o il supervisore del contratto può essere un fattore chiave per facilitare l'ottenimento di informazioni o ulteriori chiarimenti. Se possono essere presenti sul sito durante la visita di monitoraggio, ancora meglio. Anche il rapporto con il personale che lavora presso il luogo di realizzazione dell'appalto è fondamentale per garantire che gli osservatori abbiano accesso alle posizioni corrette e possibilmente alla documentazione aggiuntiva disponibile presso il sito (per es. registri di consegna, registri di inventario, ecc.). Un dialogo con un rappresentante del fornitore può anche fornire informazioni utili per pianificare le attività di monitoraggio e fornire ulteriori spunti sull'esecuzione del contratto.

In caso di episodi di grave corruzione, c'è il rischio che alcune irregolarità possano essere "insabbiate" prima della visita di monitoraggio quando l'ente appaltante e il fornitore ne sono a conoscenza in anticipo. Allo stesso tempo, è probabile che gli osservatori abbiano ancora più da guadagnare dalla creazione di canali di contatto e dal coordinamento con le parti interessate. Se gli osservatori, tuttavia, si trovano ad affrontare una situazione di mancanza di cooperazione da parte di tali attori, ciò potrebbe essere di per sé un'ulteriore indicazione della presenza di potenziali irregolarità e mancanza di interesse nel coinvolgimento dei cittadini. In questo caso, i partner delle ONG di iMonitor possono offrire agli osservatori assistenza aggiuntiva nell'adeguamento della strategia di monitoraggio.

Che cosa valutiamo quando monitoriamo l'esecuzione di un contratto

Come accennato in precedenza in questo materiale, quando parliamo di monitoraggio dell'esecuzione del contratto ci riferiamo essenzialmente alla **verifica se quanto previsto nel contratto si sta realizzando di conseguenza**, cioè se quanto definito sulla carta si sta verificando nella realtà. Lo scopo di tale monitoraggio è, innanzitutto, quello di garantire che i beni, i servizi e le opere commissionate vengano effettivamente consegnati ai cittadini, nel rispetto delle condizioni concordate tra stazione appaltante e fornitore.

Allo stesso tempo, però, il monitoraggio dell'attuazione del contratto implica anche una sorta di **valutazione del rischio**. Abbiamo già discusso di come l'approccio iMonitor unisca una valutazione del rischio basata sui dati del processo di appalto che ha preceduto il contratto e un monitoraggio mirato sul luogo di esecuzione del contratto. Questo è il motivo per cui selezioniamo innanzitutto i contratti che presentano già determinati rischi di corruzione (o un livello basso di integrità, secondo gli indicatori di Open Tender), descritti e spiegati in modo più dettagliato nel nostro materiale di riferimento sugli indicatori di rischio di corruzione negli appalti pubblici e nel Modulo 1 del nostro programma di formazione. Nel monitorare l'esecuzione del contratto, consideriamo anche alcuni rischi di corruzione che sono più tipici di questa specifica fase del processo di appalto, che possono essere valutati da una **prospettiva più qualitativa**, poiché la disponibilità dei dati su questa fase dell'appalto è solitamente più limitata.

Esempi di rischi tipici:

- Beni, servizi e lavori consegnati (e accettati dall'ente appaltante) in quantità minori o di qualità inferiore a quanto concordato; Consegna/esecuzione del contratto effettuata da un altro fornitore, rivelando subappalti irregolari (potenzialmente collegati ad altri rischi rilevati nelle diverse fasi dell'appalto in connessione con altre questioni nel processo di fornitura);

Considerazioni pratiche per il lavoro sul campo

Ci sono alcuni aspetti pratici da considerare quando si realizzano visite di monitoraggio

Tempistiche: se si visita una struttura in cui vengono offerti servizi al pubblico, è importante coordinarsi con il personale in loco affinché i tempi della visita non interrompano tali servizi.

Sicurezza: assicuratevi di verificare preventivamente quali norme di sicurezza dovranno essere rispettate durante la vostra visita. In un cantiere, per es. gli osservatori devono essere dotati dei necessari dispositivi di protezione.

Attrezzature per la visita: durante la verifica delle specifiche tecniche di determinati beni o opere consegnati, sono necessarie strumentazioni di misurazione (per es. metro a rulli, calibro) per verificare se determinate dimensioni corrispondono a quanto specificato nel contratto.

Una raccomandazione più generale è che gli osservatori siano discreti nelle loro osservazioni, per non interrompere le attività in corso.

- Modifiche contrattuali in violazione dei requisiti legali (ad es. senza adeguata giustificazione, o che modifica significativamente l'ambito contrattuale o altera le condizioni che avvantaggiano indebitamente il fornitore);
- Pagamento per beni, servizi o lavori che non sono stati (ancora) consegnati.

Questi e altri rischi sono stati presi in considerazione nella progettazione del modello di reporting di iMonitor e nelle sue istruzioni, per offrire agli osservatori una guida personalizzata su come verificarli nel lavoro di monitoraggio. La Tabella 4 di seguito li riassume in relazione alle principali domande incluse nel report di segnalazione. È importante notare che questi rischi possono spesso concretizzarsi nella fase di esecuzione, ma spesso hanno una connessione con i rischi legati alle fasi precedenti del processo di appalto. In effetti, i profili di rischio negli appalti pubblici raramente si presentano in maniera isolata, e quelli associati alle diverse fasi del processo possono ritrovarsi collegati in una situazione concreta.

Tabella 4. Principali domande per il monitoraggio dell'esecuzione del contratto

<i>Domanda</i>	<i>Rilevanza e rischi associati</i>
L'esecuzione del contratto segue il calendario stabilito?	I ritardi di esecuzione possono verificarsi a causa di circostanze eccezionali, ma possono anche essere collegati a problemi che riguardano le altre fasi dell' appalto. Ad esempio, nel contratto si potrebbero aver escluso articoli o servizi necessari, a causa di una pianificazione inadeguata o di una deliberata manipolazione per lasciare spazio a successive (irregolari) modifiche contrattuali per rendere il contratto più redditizio. Un altro esempio potrebbe essere quello di un'impresa giovane, ma con ottimi collegamenti, che è stata favorita e si è aggiudicata l'appalto senza avere la necessaria capacità finanziaria o tecnica, con conseguenti ritardi nella consegna.
I beni/servizi/lavori vengono consegnati nelle quantità e qualità richieste nel contratto?	I fornitori possono tentare di trarre indebito profitto dal contratto consegnando beni, servizi e lavori in quantità inferiori o di qualità inferiore, ovvero non conformi alle specifiche stipulate nel contratto. Ciò può essere possibile, ad esempio, quando il supervisore del contratto non riesce a supervisionare adeguatamente l'esecuzione - a causa di problemi di competenze, se si trova in una situazione di conflitto di interessi perché legato alla società, o quando è stato corrotto per farlo. Ciò può avvenire anche in relazione a schemi di corruzione nelle fasi precedenti dell'appalto, ad es. un'azienda favorita nell'aggiudicazione dell'appalto può trarre vantaggi finanziari

	durante l'esecuzione.
I pagamenti emessi sono coerenti con lo stato di avanzamento osservato?	I pagamenti effettuati se non corrispondono a quanto effettivamente consegnato/realizzato rappresentano un grave rischio in fase di attuazione. In questo caso si è verificato un danno materiale che dovrà essere affrontato dalle autorità competenti una volta segnalato il problema.
Le modifiche contrattuali sono state motivate per iscritto?	Le modifiche contrattuali devono essere adeguatamente documentate e motivate e devono rispettare i limiti stabiliti dalla legislazione sugli appalti pubblici. Possono essere sfruttati per manipolare i termini contrattuali a vantaggio dei fornitori, ad es. alterare i prezzi e l' EQUILIBRIO FINANZIARIO del contratto, estendere indebitamente la durata del contratto o ampliarne la portata per evitare di bandire un'altra procedura di appalto (competitiva) quando sarebbe stata legalmente necessaria. Modifiche contrattuali vaghe e generiche possono indicare qualche tipo di manipolazione.
Vengono rispettate altre disposizioni contrattuali?	Il mancato rispetto di altre disposizioni contrattuali specifiche può indicare ulteriori rischi rilevanti. Ad esempio, è importante verificare se il fornitore e i subappaltatori specificati siano le società che effettivamente realizzano/consegnano i beni, i servizi e i lavori commissionati, o se vi sia un coinvolgimento irregolare di altre società. Gli osservatori dovrebbero anche verificare se il contratto viene adeguatamente supervisionato (per es. il supervisore è stato sul luogo di attuazione, ha firmato la documentazione che conferma la consegna, ecc.). Se sono stati individuati problemi nell'implementazione, è bene verificare se sono stati applicati avvisi o misure sanzionatorie stabilite nel contratto per responsabilizzare il fornitore e pretendere correzioni..
<i>Per i contratti conclusi</i>	
L'appaltatore ha consegnato completamente i beni/servizi/lavori concordati come specificato nel contratto?	Analogamente alla consegna in quantità inferiori o di qualità inferiore agli standard, potrebbe essere osservato in un contratto già concluso che i beni, i servizi e i lavori sono stati consegnati solo parzialmente o con specifiche inferiori. Questa situazione è probabilmente collegata ad altri rischi, come un'inadeguata supervisione dei contratti, dovuta alla corruzione o semplicemente alla cattiva gestione.
I beni/lavori consegnati sono rimasti in uno stato accettabile dopo il completamento del contratto?	La qualità inferiore degli articoli o dei lavori consegnati può diventare visibile solo dopo un certo tempo, quando si osserva un deterioramento prematuro dei beni o dei servizi consegnati.

Oltre a considerare questi rischi specifici, il modello di reporting include anche, nel caso di contratti conclusi, qualche domanda per una valutazione più generale del risultato di quanto consegnato, ovvero se i beni approvvigionati vengono utilizzati per lo scopo previsto e se da parte dei beneficiari previsti, e per i progetti di costruzione, se sono completi e pienamente operativi.

Metodi e tecniche di monitoraggio

Come già accennato in precedenza, la metodologia di monitoraggio civico iMonitor realizzata da Monithon è essenzialmente un esercizio qualitativo. Consiste in una combinazione di metodi come l'analisi dei documenti, la raccolta di prove in loco e interviste parzialmente strutturate. Ciascuno di questi metodi offre informazioni sull'attuazione del contratto scelto e, messi insieme, consentono agli osservatori di ottenere un quadro più completo del processo di esecuzione dell'appalto.

Nei casi in cui l'esecuzione avviene senza problemi rilevanti, ci si può attendere che le diverse informazioni ottenute attraverso i diversi metodi siano coerenti tra loro e raccontino una storia simile. Se, d'altro canto, gli osservatori rilevano incongruenze significative, queste dovrebbero essere debitamente segnalate ed eventualmente sottoposte a ulteriore esame da parte delle autorità competenti. Nelle sezioni seguenti spieghiamo più in dettaglio come ciascun metodo può essere utilizzato per raccogliere le informazioni richieste utili a effettuare la valutazione secondo la struttura del modello di reporting di iMonitor.

Analizzare i documenti chiave

Alcuni dei documenti rilevanti per la Parte 1 del lavoro di monitoraggio, come le relazioni sull'attuazione e sullo stato di avanzamento, gli ordini di pagamento e le fatture, possono offrire agli osservatori una prova scritta di come sta avvenendo l'esecuzione del contratto, se è possibile accedervi. In sostanza, questi documenti riflettono ciò che il fornitore dichiara di aver consegnato e ciò che la stazione appaltante riconosce come consegnato in base alla sua supervisione del contratto, con conseguente pagamento corrispondente. Nei casi in cui l'esecuzione avviene senza problemi rilevanti, questi documenti dovrebbero essere coerenti sia con i termini del contratto che con lo stato di attuazione osservato durante la visita di monitoraggio..

Aspetti chiave di questa documentazione da considerare nella valutazione includono:

- **Il rispetto del programma di esecuzione stabilito dal contratto:** I ritardi rilevanti nell'attuazione dovrebbero essere adeguatamente documentati e giustificati nelle relazioni

sull'esecuzione del contratto

- **Giustificazione delle modifiche contrattuali:** le modifiche contrattuali richiedono solitamente una giustificazione scritta del motivo per cui si ritengono necessarie per la continuazione e la conclusione del contratto. Le giustificazioni dovrebbero essere dettagliate, fondate e specifiche e non vaghe e generiche.
- **Adeguate supervisione del contratto:** la documentazione relativa all'esecuzione di solito richiede la firma del supervisore del contratto, quindi è utile verificare se questo è il caso e anche se i documenti sono firmati dalla persona designata come supervisore nel contratto.
- **Coerenza tra contratto, relazioni di esecuzione e ordini di pagamento/fatture:** gli ordini di pagamento e le fatture emessi devono corrispondere a quanto riportato come consegnato; è inoltre opportuno verificare se i prezzi unitari e gli importi delle fatture corrispondono a quelli definiti nel contratto.
- **Sanzioni in caso di inadempimento da parte del fornitore:** i contratti solitamente includono misure sanzionatorie quando il fornitore non rispetta gli obblighi contrattuali. La documentazione relativa all'esecuzione del contratto dovrebbe indicare se ciò è avvenuto e quali misure sono state adottate dall'amministrazione aggiudicatrice in base alle disposizioni stabilite nel contratto.
- **Certificato di regolare esecuzione dei lavori e ispezione dei progetti completati** (nel caso di appalti per opere pubbliche): se il contratto selezionato è stato concluso, cioè si suppone che la consegna sia stata completata, i documenti di esecuzione dovrebbero includere un certificato che lo indichi e, nel caso degli appalti di lavori anche la documentazione che il sito è stato debitamente ispezionato e che i lavori ricevuti sono stati approvati come completati.

Effettuare le visite di monitoraggio

Dopo l'analisi della documentazione, le visite di monitoraggio rappresentano una parte fondamentale del lavoro di monitoraggio perché consentono agli osservatori di confrontare le informazioni raccolte dalla documentazione con ciò che sta accadendo nella realtà. Qui l'attenzione si sposta dalla coerenza interna tra i documenti alla questione se questi riflettano o meno una rappresentazione accurata di ciò che è stato osservato durante la visita di monitoraggio. Nell'ambito delle visite in loco, gli osservatori possono prestare particolare attenzione ai seguenti punti:

- **Rispetto delle quantità e degli standard di qualità specificati nel contratto:** per un

campione selezionato di articoli, i monitor possono verificare se le consegne documentate in loco corrispondono alle quantità specificate nel contratto. È anche importante verificare se i beni, i servizi o i lavori consegnati soddisfano le specifiche tecniche concordate (per es. se i notebook acquistati contengono il numero corretto di pagine e densità della carta, o se i computer acquistati hanno la velocità del processore specificata). Nel caso di un appalto di lavori, gli osservatori con sufficiente competenza tecnica possono valutare se i lavori consegnati corrispondano ai progetti e alle specifiche dei materiali e osservare la qualità complessiva dei lavori consegnati da un punto di vista tecnico, cercando eventuali difetti o problemi visibili.

- **Coerenza tra consegna effettiva e ordini/fatture di pagamento:** gli osservatori possono verificare se i beni/servizi/lavori documentati come consegnati e pagati corrispondono a quanto osservato in loco. Ciò può essere particolarmente rilevante in un contratto con più fasi di implementazione e pagamenti rateali dopo la conclusione di ciascuna fase. Ad esempio, nella costruzione di un parco giochi, il team può verificare se tutte le parti del progetto riportate come realizzate e pagate sono state concluse oppure no.
- **Esistenza di subappalti:** gli osservatori dovrebbero verificare se i beni/servizi/lavori appaltati vengono forniti solo dal fornitore e dai subappaltatori specificati nel contratto. Ciò può essere verificato osservando elementi che identificano le aziende coinvolte nella consegna (es. attrezzature presenti sul cantiere, uniformi dei lavoratori). È opportuno includere prove dell'eventuale *subappalto informale* nel report di monitoraggio.
- **Stato dei contratti conclusi:** soprattutto per i contratti di lavoro, i monitor possono anche verificare se l'oggetto è stato completamente consegnato, cioè sembra essere finito o meno. A tal fine, un campione di elementi selezionati dalle ultime fasi di attuazione può essere utilizzato come riferimento per verificare se i singoli elementi sono stati completati. Nel caso di un parco giochi, ancora, varrebbe la pena osservare non solo se tutte le attrezzature sono state installate, ma se nel contratto erano previsti servizi complementari (per es. sistemazione paesaggistica, recinzione) e se sono stati consegnati come specificato.
- **Condizioni generali dei beni/lavori consegnati:** È importante prendere nota anche delle condizioni in cui si trovavano i beni/lavori consegnati al momento della visita di monitoraggio. Alcuni problemi osservabili (per es. allentamento della vernice, crepe nei muri, apparecchiature installate in modo inadeguato) solo pochi mesi dopo il completamento potrebbero indicare un'attuazione inadeguata del contratto e vale la pena segnalarli.

Riquadro 2. Raccomandazioni pratiche per la raccolta di evidenze durante le visite di monitoraggio

1. Durante le visite di monitoraggio, assicurati di documentare ampiamente attraverso foto e video ciò che osservi nel sito. Se possibile, il team dovrebbe avere più di una persona dedicata a questa documentazione, per catturare diverse prospettive e angolazioni.
2. Se la visita include la verifica degli articoli, documentare le etichette e l'imballaggio, che solitamente offrono informazioni più dettagliate che possono essere molto preziose in seguito. Quando le dimensioni degli articoli vengono verificate con strumenti di misura, ricordati di scattare foto di ciò che è stato misurato.
3. Conservare un'accurata registrazione della documentazione fotografica e video, poiché questi materiali verranno inclusi come prova più avanti nel report di monitoraggio.
4. È importante anche che tutti gli osservatori presenti alla visita prendano appunti in modo accurato, in quanto ciò può aiutare a mettere in ordine la documentazione in un secondo momento. iMonitor offre checklist di monitoraggio basate sul modello di reporting, che possono essere stampate e utilizzate per inserire note e commenti.

Fare interviste

Durante il monitoraggio di un appalto pubblico, le interviste con le parti interessate e le persone coinvolte nella fase di attuazione del contratto possono essere un'importante fonte di informazioni aggiuntive, soprattutto quando si osservano lacune nella documentazione o quando ci sono punti che richiedono alcuni chiarimenti.

Con questo in mente, gli intervistati vengono selezionati attraverso un metodo di **CAMPIONAMENTO RAGIONATO**: dovrebbero essere selezionati tra individui da cui ci si aspetta di avere informazioni rilevanti e di prima mano su alcune dimensioni dell'esecuzione del contratto. Dal lato della stazione appaltante, due figure chiave sono il responsabile unico del progetto (RUP) e il supervisore del contratto, di cui abbiamo già parlato. Questi ruoli sono distinti: il responsabile unico del progetto supervisiona le questioni amministrative legate al contratto e collabora con un rappresentante del fornitore sulla sua attuazione, mentre il supervisore del contratto è responsabile della supervisione e della garanzia della corretta esecuzione del contratto. Seguendo le migliori prassi sul principio della **SEPARAZIONE DEI RUOLI**, questi ruoli non dovrebbero essere svolti dalla stessa persona. Per il

fornitore c'è anche un rappresentante dell'azienda che collabora con l'ente appaltante per le questioni relative al contratto. Queste figure rilevanti che rappresentano l'acquirente e il fornitore durante la fase di attuazione potrebbero essere identificate nella fase di raccolta e analisi della documentazione dell'appalto, poiché potrebbero essere menzionate nei documenti chiave. Altrimenti potrebbero essere utili indagini dirette per identificare le persone che svolgono questi ruoli chiave.

Grazie alla loro vicinanza ai luoghi di attuazione dell'appalto e alla visita di monitoraggio condotta in coordinamento con il personale sul posto, gli osservatori possono identificare altre figure rilevanti da intervistare in modo più informale. Nel caso di una consegna di merci, ad esempio, il personale incaricato di ricevere e gestire gli articoli consegnati può fornire informazioni su cosa è stato consegnato e se e quando ci sono stati problemi con la consegna. Nel caso dell'erogazione di servizi, analogamente, i soggetti incaricati di tenere traccia di quanto erogato possono fornire ai controllori informazioni più specifiche sugli stessi. A queste persone potrebbe anche essere chiesto quale sia la frequenza delle visite da parte del supervisore del contratto, se pertinente.

Anche nel luogo di esecuzione dell'appalto, se sono presenti i destinatari o i beneficiari effettivi dei beni e dei servizi consegnati, è possibile intervistarli in modo informale sulla loro esperienza con ciò che è stato consegnato (per es. usabilità e qualità dei beni/servizi). Questi potenziali intervistati possono anche fornire informazioni preziose per verificare se le quantità consegnate e la qualità dei beni consegnati soddisfano le aspettative per il loro utilizzo.

Nel caso dei cantieri, informazioni utili potrebbero essere raccolte anche intervistando brevemente i residenti nell'area circostante, poiché è probabile che abbiano assistito alla dinamica dei lavori nel cantiere. Potrebbero, ad esempio, confermare o identificare le imprese che hanno eseguito i lavori e la regolarità dell'attività nel cantiere - che potrebbe essere molto rilevante in caso di ritardi nell'esecuzione -, tra le altre cose che potrebbero aver osservato e che potrebbero aiutare i monitor per ottenere alcune informazioni aggiuntive su come sta avvenendo l'esecuzione dell'appalto.

La tabella 5 di seguito riassume i potenziali soggetti da intervistare con alcuni suggerimenti di domande che possono essere poste. La loro rilevanza può variare a seconda delle caratteristiche del contratto monitorato e la formulazione specifica di ciascuna domanda dovrebbe essere adattata in base alle informazioni ottenute dalla documentazione. In alcuni casi, la stessa domanda può essere posta a persone diverse, il che può essere utile per capire la coerenza delle risposte, vale a dire se persone diverse con ruoli diversi nell'esecuzione del contratto raccontano o meno una storia simile. Per le interviste più formali, si consiglia di registrarle e trascriverle successivamente, poiché queste registrazioni possono anche essere presentate insieme alle prove nel report di monitoraggio.

Tabella 5. Individui chiave da intervistare e domande suggerite

<i>Tipo di stakeholder</i>	<i>Individuo</i>	<i>Domande suggerite</i>
Rappresentanti degli enti appaltanti	Responsabile unico del progetto	<ul style="list-style-type: none"> • Potete fornire una panoramica sullo stato attuale dell'avanzamento dell'esecuzione del contratto rispetto al programma concordato? (In caso di attuazione ritardata, verificare i motivi del ritardo) • Quali sono le principali sfide o ostacoli incontrati durante l'esecuzione del contratto e come sono stati affrontati? • I termini e le condizioni definiti nel contratto sono stati pienamente rispettati dal fornitore (finora)? (In caso contrario, seguire le specifiche della non conformità) • Come viene gestita la comunicazione con il rappresentante del fornitore durante tutta l'attuazione del contratto? • Quali meccanismi sono presenti affinché il fornitore possa riferire sui progressi nell'attuazione e qual è la frequenza con cui vengono forniti queste relazioni di esecuzione? • Chi è responsabile della supervisione dell'esecuzione e come si svolge il processo di supervisione? • Chi è preposto ad autorizzare i pagamenti e quali sono i requisiti formali per l'autorizzazione?
	Supervisore del contratto	<ul style="list-style-type: none"> • Può fornire una panoramica sullo stato attuale e l'avanzamento dell'esecuzione del contratto rispetto al programma concordato? (In caso di attuazione ritardata, verificare i motivi del ritardo.) • Quali sono le principali sfide o ostacoli incontrati durante l'esecuzione del contratto e come vengono affrontati? • Può descrivere le vostre attività di supervisione sull'esecuzione del contratto?
	Personale che gestisce la consegna nel luogo di attuazione dell'appalto	<ul style="list-style-type: none"> • Può descrivere la Sua attività nella gestione dei beni/servizi consegnati? • Che tipo di controlli sono in atto per garantire che sia stata consegnata la giusta quantità di beni/servizi? E i

		<p>controlli per la verifica degli standard di qualità dei beni/servizi erogati?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Come viene gestita la comunicazione con il supervisore del contratto? Effettuano sopralluoghi e verifiche regolarmente? • Come viene gestita la comunicazione con il fornitore in merito ai cronoprogrammi di consegna, ai potenziali ritardi e ad ogni altra informazione rilevante? Ci sono stati problemi riguardo la tempistica delle consegne e il loro rispetto del programma di esecuzione?
Rappresentanti dei fornitori	Responsabile del contratto	<ul style="list-style-type: none"> • Può fornire una panoramica sullo stato attuale e l'avanzamento dell'esecuzione del contratto rispetto al programma concordato? (In caso di attuazione ritardata, verificare i motivi del ritardo.) • Quali sono le principali sfide o ostacoli incontrati durante l'esecuzione del contratto e come sono stati affrontati? • I termini e le condizioni definiti nel contratto sono stati pienamente rispettati (finora)? (In caso contrario, esigere le specifiche ragioni della non conformità.) • Come viene gestita la comunicazione con il rappresentante della stazione appaltante durante tutta l'attuazione del contratto? • Quali meccanismi sono presenti affinché il fornitore possa riferire sui progressi nell'attuazione e qual è la frequenza con cui vengono forniti queste relazioni di esecuzione?
Beneficiari del contratto	Utenti finali/destinatari dei servizi	<ul style="list-style-type: none"> • Può condividere la Sua esperienza come utente finale o consumatore dei beni, servizi o infrastrutture risultanti dal contratto? • Ci sono esigenze non soddisfatte o preoccupazioni riguardo a ciò che è stato consegnato che vorresti portare alla nostra attenzione?
Altri gruppi	Personale presso il luogo di realizzazione dell'appalto	<ul style="list-style-type: none"> • Può condividere la Sua esperienza come utente finale o consumatore dei beni, servizi o infrastrutture risultanti dal contratto? • Ci sono preoccupazioni o esigenze non soddisfatte riguardo ai beni consegnati che vorrebbe portare alla nostra attenzione?

	Residenti nelle vicinanze (per es. di un cantiere edile)	<ul style="list-style-type: none"> • Da quanto ha potuto osservare nelle ultime settimane, c'è stata un'attività regolare di esecuzione dei lavori nel cantiere? • Sa quale azienda sta eseguendo i lavori qui? Ha visto passare personale o veicoli identificabili?
--	--	--

Riportare i risultati

Come sottolineato in precedenza, iMonitor cerca di contribuire a ridurre gli ostacoli posti alle indagini sulla corruzione negli appalti pubblici, tramite le seguenti azioni: a) prevenire il verificarsi della corruzione attraverso una valutazione del rischio dei contratti pubblici basata sui dati; b) sostenere la raccolta tempestiva di prove da parte degli osservatori civici attraverso il monitoraggio sul campo dell'esecuzione del contratto; e c) garantire che i risultati siano segnalati alle autorità competenti per indagini ulteriori. Questa parte finale del processo è fondamentale per migliorare l'impatto del monitoraggio civico e chiudere il cerchio della prevenzione della corruzione negli appalti pubblici verso un modello più capillare. Per questo, iMonitor offre un modello di reporting progettato per guidare gli osservatori in ogni fase del percorso di monitoraggio.

Come utilizzare il modello di reporting

Il modello di reporting di iMonitor è in gran parte strutturato secondo le fasi di monitoraggio che abbiamo descritto per le Parti 1 e 2. Ogni sezione del modello inizia con una guida, MoniTutor, che evidenzia le istruzioni chiave e le spiegazioni di questo manuale per ogni domanda trattata dal modello. È stato concepito come uno strumento completo che copre molti aspetti rilevanti del monitoraggio di un contratto, ma tutte le domande sono facoltative e gli stessi osservatori possono scegliere la portata e la profondità della loro valutazione.

Lo Step 1 (Analisi desk) nel modello di reporting include campi specifici per l'inserimento delle informazioni chiave che gli osservatori hanno ottenuto come parte della ricerca preliminare descritta nel capitolo precedente. Una volta che gli osservatori hanno concluso la ricerca documentale sul contratto e sul fornitore (e subappaltatori, se applicabile), possono compilare i campi corrispondenti, allegare documentazione e fonti a supporto della ricerca e salvare questa prima parte del modello di reporting.

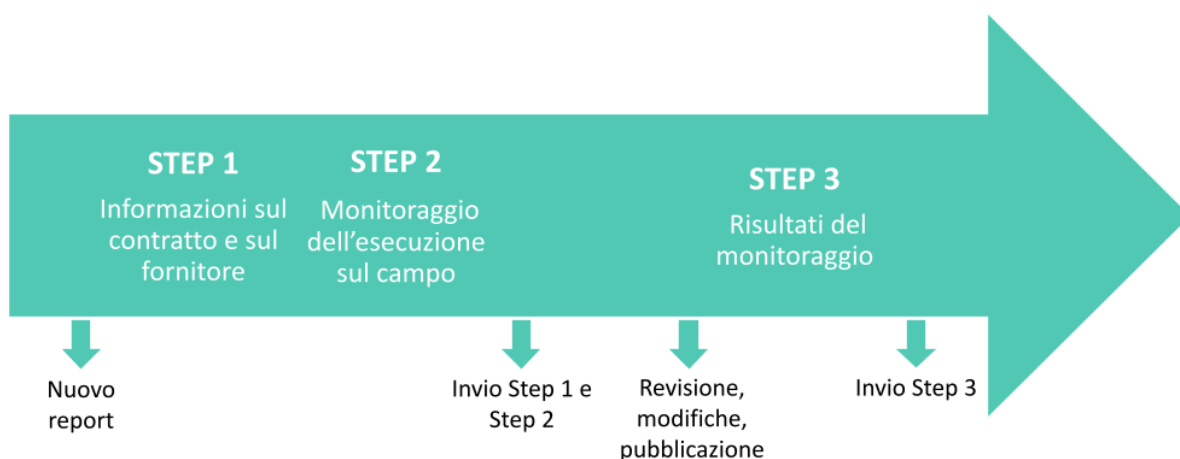
Segue il lavoro sul campo relativo allo Step 2 (Esecuzione del contratto), secondo quanto descritto in dettaglio nelle sezioni precedenti di questo capitolo. Gli osservatori compileranno inoltre i campi

rilevanti del questionario con una breve valutazione basata sui documenti analizzati, sulle interviste condotte e sulle evidenze raccolte nelle visite di monitoraggio. Analogamente allo Step 1, gli osservatori dovrebbero allegare qui tutte le prove e le fonti pertinenti a sostegno della loro valutazione. Una volta completato lo Step 2, il report può essere inviato per la revisione ai partner di iMonitor. Entro pochi giorni, essi approvano il report per la sua pubblicazione e ulteriore diffusione, o rispondere al team di monitoraggio con proposte di modifiche o miglioramenti sul report, nel caso in cui vi siano problemi con il linguaggio o incoerenze nella valutazione.

Alla fine dell'esercizio di reporting, dopo che i report sono stati diffusi, gli osservatori possono compilare la x 3 (Risultati e impatto) del modello di reporting per includere informazioni sull'impatto del loro lavoro di monitoraggio, in particolare in termini di nuove connessioni generate, la copertura mediatica del report e le interazioni avute con la pubblica amministrazione. Queste informazioni sono fondamentali per valutare l'impatto dell'approccio iMonitor.

L'intero processo con le Fasi 1, 2 e 3 è illustrato nella Figura 5 di seguito.

Figura 5. Fasi di monitoraggio e reporting



Adattando le raccomandazioni di Monithon in merito alla scrittura di report di monitoraggio civico sui progetti⁵, suggeriamo che gli osservatori prestino particolare attenzione ai seguenti punti quando producono i loro report:

⁵ [Come scrivere il report di monitoraggio perfetto - Monithon](#).

1. **Riportare le evidenze.** Il report di monitoraggio civico non è un blog né un diario, è un resoconto che, se vuole essere credibile, deve essere il più possibile basato su evidenze e dati oggettivi. Il report certamente riflette le opinioni e il racconto di ciò che gli osservatori hanno raccolto dalle diverse fonti, ma è essenziale dare centralità alle evidenze raccolte, soprattutto quelle rinvenute durante lo Step 2. In particolare, è molto importante citare le fonti dei dati che usate e mostrare “le prove” delle affermazioni (es. il progetto non è concluso? Inserirne una foto del cantiere). Ad esempio, se gli osservatori civili dichiarano che sono stati consegnati materiali scadenti, dovrebbero includere foto che indichino le specifiche dei beni osservati sul sito per mostrare come si discostino da quanto stabilito nel contratto. Dovrebbero inoltre astenersi dal formulare la propria valutazione in termini di accuse nei confronti di soggetti o individui specifici coinvolti nell'esecuzione del contratto. Nel processo di validazione dei report inviati, il team di iMonitor controllerà se le valutazioni contenute nel report sono sufficientemente supportate dai materiali allegati e non comportano rischi di diffamazione per la pubblicazione.
2. **Scrivere per un pubblico.** Tenete conto che le risposte alle varie sezioni saranno combinate insieme per formare il report pubblicato. Quindi non compilate i campi del report come fossero le risposte a un questionario, ma scrivete avendo in mente un articolo di inchiesta giornalistica, in cui le varie sezioni sono concepite come una traccia per rendere i report facilmente comparabili. Il nostro obiettivo sarà far leggere il vostro report ai decisori pubblici e agli amministratori.

Il modello di report iMonitor per il monitoraggio degli appalti pubblici differisce leggermente nel formato rispetto al modello di report standard di Monithon per il monitoraggio dei progetti, perché è strutturato più come checklist (con domande sì/no) che come un report qualitativo. Ciononostante, il report dovrà essere ampiamente diffuso a diversi tipi di pubblico, dai decisori ai media e alla cittadinanza interessata. Pertanto, gli osservatori civili dovrebbero cercare di scrivere la propria valutazione in un linguaggio chiaro, accessibile e neutro, in modo che i risultati possano essere utilizzati per un'ulteriore diffusione da parte di coloro che leggono.
3. **Essere specifici ma sintetici.** La valutazione qualitativa per ciascun punto trattato nel report dovrebbe essere presentata in modo semplice e comprensibile, ma in chiaro collegamento con le informazioni specifiche raccolte durante le attività di monitoraggio. Allo stesso tempo, gli osservatori dovrebbero essere concisi nel trasmettere ciò che hanno osservato, selezionando attentamente le informazioni chiave che supportano la propria valutazione e illustrandole con alcuni esempi specifici, ma non esaustivi. Tutti i “materiali grezzi” della vostra ricerca (per es.

dati, foto, trascrizioni di interviste, ecc.) allegati al report consentiranno ai lettori di esaminare i risultati del monitoraggio in modo più dettagliato.

Riquadro 3. Alcuni suggerimenti per l'utilizzo del modello di reporting

Come riportare le risposte alle interviste: ti consigliamo di scegliere solo 2 domande principali (e le relative risposte) da includere nel report, per es. quelle più significative ed esplicative dei tuoi risultati. Le trascrizioni complete delle interviste possono essere allegate al report per un resoconto più dettagliato.

Salvataggio del report: Consigliamo di scrivere ciò che inserirete nel report in un documento (es. un file Word) che potrete salvare sul vostro computer prima di compilare il report on-line. Durante il processo di compilazione del report, i membri del team devono prestare attenzione a non accedere allo strumento di reporting da due dispositivi diversi contemporaneamente con le stesse credenziali, altrimenti un utente verrà disconnesso e perderà le modifiche non salvate.

Allegare foto e video: prestare attenzione ai limiti di dimensione dei file e ai formati supportati quando si includono allegati nel report (max 8 Mb per ogni salvataggio). Se inserisci qualcosa per errore, puoi eliminare singoli allegati. Se vuoi includere un video, caricalo su YouTube o Vimeo e inserisci il link nell'apposito campo.

Modificare un report dopo l'invio: puoi metterti in contatto con il team di iMonitor incaricato di rivedere i report del tuo Paese e informarli delle modifiche che desideri apportare.

Tempistica per la revisione dei report: i partner di iMonitor necessitano di alcuni giorni per revisionare i report inviati. Puoi controllare lo stato del report nella sezione "I miei report" quando accedi al tuo account. Se il report è approvato (icona verde), troverai il link al report pubblicato cliccando sul titolo del tuo report. Se la tua segnalazione è tornata in "bozza" (icona grigia), significa che ci sono delle modifiche da apportare. Entra nel report, sotto ogni campo da modificare troverai i commenti. I revisori entreranno in contatto con il gruppo di monitoraggio anche tramite l'indirizzo email che gli osservatori civici hanno registrato sulla piattaforma.

Fonte: Adattato dalla [guida di Monithon](#).

Cosa succede dopo aver inviato il report

Come sopra descritto ed illustrato nella Figura 5, il report di monitoraggio presentato passa attraverso un processo di revisione interna da parte dei partner di iMonitor nei rispettivi Paesi. Una volta che un report è stato rivisto e approvato, dopo eventuali modifiche apportate dagli autori, sarà accessibile pubblicamente sulla piattaforma Monithon e sul sito di iMonitor. Dopo la pubblicazione, gli osservatori sono incoraggiati a condividere il report pubblicato con la loro comunità, con i media locali e altre parti interessate, così da diffondere i propri risultati.

Nei casi in cui sono stati individuati problemi nell'esecuzione del contratto, gli osservatori dovrebbero presentare i risultati in modo più mirato all'ente appaltante e alle autorità di controllo degli appalti pubblici, con il supporto delle ONG che sono partner di iMonitor quando necessario. Dopotutto, ci aspettiamo che l'approccio di monitoraggio di iMonitor contribuisca concretamente a migliorare l'esecuzione del contratto, pertanto è fondamentale che i problemi rilevati dagli osservatori vengano segnalati a coloro che sono direttamente coinvolti nella supervisione dell'esecuzione dell'appalto per garantire che possano essere affrontati in tempo e (si spera) dar luogo alle necessarie correzioni e ai necessari miglioramenti. Gli osservatori dovrebbero inoltre seguire gli sforzi dell'ente appaltante volti ad affrontare i problemi segnalati.

Il processo di revisione da parte dei partner locali di iMonitor include anche una valutazione dell'opportunità di inviare il report di monitoraggio alle autorità competenti che sono nostri partner (vedere Figura 6) in ciascun Paese per un ulteriore esame delle irregolarità segnalate e per determinare se è necessaria un'inchiesta giudiziaria o amministrativa approfondita. Lo strumento di reporting sulla piattaforma Monithon include un meccanismo per inoltrare direttamente i report ai sistemi di reporting di queste autorità competenti. Il gruppo di monitoraggio viene debitamente informato quando la sua segnalazione è inoltrata attraverso questo meccanismo, nonché del feedback ricevuto dall'autorità anti-corruzione su come è stata gestita internamente.

Figura 6. Autorità anticorruzione nella rete iMonitor

Albania	Supreme Audit Institution
Bulgaria	Bulgarian National Audit Office (NAO)
Catalogna (Spagna)	Anti-Fraud Office of Catalonia (OAC)
Francia	Agence Française Anticorruption (AFA)
Italia	Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC)
Polonia	Supreme Audit Office (NIK)
Romania	Romanian National Agency for Public Procurement (ANAP)

In questa fase finale del percorso di monitoraggio, il flusso di reporting si basa fortemente sull'elemento di rete di iMonitor: promuovendo la collaborazione tra i vari soggetti coinvolti negli appalti pubblici, comprese le organizzazioni locali, i gruppi di monitoraggio, gli enti appaltanti, le autorità di vigilanza e le autorità anticorruzione, abbiamo creato una base solida per far sì che i report degli osservatori raggiungano i giusti destinatari e si traducano in azioni appropriate che abbiano un impatto reale.

Bibliografia

- Access Info Europe and n-ost. (2014). *Legal leaks toolkit: A guide for journalists on how to access government information*. Retrieved December 4, 2023, from https://www.legalleaks.info/wp-content/uploads/2018/06/Legal_Leaks_English_International_Version.pdf
- Darbishire, Helen (2011). *Anti-Corruption Transparency Monitoring Methodology*. Access Info Europe. <https://www.access-info.org/2011-10-01/anti-corruption-transparency-monitoring-methodology/>
- Enachi, Diana and Pîrvan, Viorel (2022). *Monitoring Public Procurement Guide: A Tool For Civil Society*. Institute for Development and Social Initiatives (IDIS) "Viitorul". https://www.ptfund.org/wp-content/uploads/2018/07/Monitoring-Guide_EN-web.pdf
- European Commission, Directorate-General for Regional and Urban Policy (2018). *Public procurement – Guidance for practitioners on the avoidance of the most common errors in projects funded by the European Structural and Investment Funds*. Accessed on December 18, 2023, from <https://data.europa.eu/doi/10.2776/886010>. Available in all EU official languages.
- Monithon Europe (2022). *Methodology and future developments*. Accessed on December 12, 2023, from <https://www.monithon.eu/wp-content/uploads/2022/02/Metodologia-EN-ver1.1.pdf>
- OECD (2009). *OECD Principles for Integrity in Public Procurement*. Accessed on December 18, 2023, from <https://www.oecd.org/gov/ethics/48994520.pdf>.
- Oficina Antifrau de Catalunya (2018). *Guía para la integridad en la contratación pública*. <https://guies.antifrau.cat/es/guia-integritat-contractacio-publica>
- Tactical Tech. *Exposing the Invisible: The Kit*. Accessed on December 6, 2023, from <https://kit.exposingtheinvisible.org/en/index.html>
- Transparência Brasil (2019). *Checklists para controle social de obras públicas*. <https://www.transparencia.org.br/downloads/publicacoes/Checklists%20controle%20social.pdf>
- Transparency International (2014). *Curbing Corruption In Public Procurement: A Practical Guide*. <https://www.transparency.org/en/publications/curbing-corruption-in-public-procurement-a-practical-guide>
- Transparency International USA (2012). *Procurement monitoring guide: A Tool for Civil Society*. <https://knowledgehub.transparency.org/assets/uploads/topic-guides/Procurement-Monitoring-Guide-Fi>

[nal-Interactive-PDF.pdf](#)

United Nations Development Programme (2021). *Resource Guide: Building Transparent and open public Procurement Systems for achieving the SDGs in ASEAN*

<https://www.undp.org/publications/resource-guide-building-transparent-and-open-public-procurement-systems-achieving-sdgs-asean>

Appendice

Glossario

AVVISO DI INDIZIONE GARA D'APPALTO: Annuncio o pubblicazione formale che informa il pubblico e gli operatori economici su un'imminente opportunità di appalto. In genere include informazioni chiave come la natura dei beni o dei servizi richiesti, i criteri e i requisiti di ammissibilità e la procedura di appalto da seguire.

RICHIESTA DI OFFERTA: documento emesso da un ente appaltante per invitare fornitori o appaltatori qualificati a presentare offerte per la fornitura di beni, servizi o lavori. Delinea i termini, le condizioni e i requisiti dell'appalto, inclusa la scadenza per la presentazione delle offerte.

CONFLITTO D'INTERESSE: una situazione in cui un individuo o un'entità ha interessi concorrenti che potrebbero compromettere la sua capacità di svolgere in modo imparziale i propri compiti. Nel contesto degli appalti pubblici, si riferisce a situazioni in cui interessi personali, finanziari o di altro tipo potrebbero condizionare il processo decisionale nella gara d'appalto.

RELAZIONI DI ESECUZIONE DEL CONTRATTO: documenti che forniscono un resoconto dettagliato degli avanzamenti, dei risultati e delle eventuali problematiche incontrate durante l'esecuzione di un contratto pubblico. Questi rapporti contribuiscono alla trasparenza e alla responsabilità mantenendo le parti interessate informate sullo stato di avanzamento del progetto.

ORDINI DI PAGAMENTO: documenti ufficiali emessi dalla stazione appaltante che autorizzano l'esborso di fondi al fornitore o all'appaltatore una volta adempiuti con successo gli obblighi contrattuali.

VERBALE DI GARA: un documento completo preparato dalla commissione aggiudicatrice che analizza e valuta le offerte presentate in risposta a un invito o un avviso di gara. Il verbale delinea i criteri di valutazione, i punti di forza e di debolezza di ciascuna offerta e l'operatore economico selezionato per l'aggiudicazione dell'appalto.

COMMISSIONE AGGIUDICATRICE: un gruppo di persone incaricate di valutare le offerte ricevute durante una procedura di appalto. Il comitato ha il compito di garantire equità, trasparenza e rispetto dei criteri di valutazione nella selezione dell'offerta vincente.

EQUILIBRIO FINANZIARIO: nel contesto di un appalto pubblico, si riferisce all'equilibrio delle condizioni finanziarie di un contratto (per es. costi) che deve essere garantito per la sostenibilità e la fattibilità del progetto per tutta la sua durata. Il contratto può prevedere adeguamenti del valore contrattuale per tenere conto di cambiamenti significativi nella struttura dei costi nel tempo (per es. inflazione o condizioni impreviste), mantenendo l'equilibrio finanziario e proteggendo il fornitore da uno svantaggio finanziario. Allo stesso tempo, le modifiche contrattuali non possono essere strumentalizzate per modificare l'equilibrio finanziario del contratto a vantaggio del fornitore senza giustificazione.

CAMPIONAMENTO RAGIONATO: un metodo deliberato e sistematico di selezione di un campione ai fini dell'analisi di rischio, basato su criteri di particolare interesse o focus (per es. intervistati in grado di fornire informazioni specifiche sul contratto da monitorare; contratti ad alto rischio selezionati per il monitoraggio). Si distingue perciò dal campionamento casuale o rappresentativo.

SEPARAZIONE DEI RUOLI: misura di controllo interno che distribuisce ruoli e responsabilità chiave tra diversi individui o dipartimenti per prevenire la concentrazione del potere e ridurre il rischio di frodi o errori. Negli appalti pubblici, la separazione dei ruoli aiuta a garantire controlli ed equilibri nella procedura di appalto.