

### 33<sup>a</sup> SESSIONE

Rapporto  
CG33(2017)13prov  
4 agosto 2017

## Rendere trasparenti gli appalti pubblici a livello locale e regionale

Commissione per la Governance

Relatrice:<sup>1</sup> Amelie TARCHYS INGRE, Svezia (L, GILD)

Progetto di risoluzione (da mettere ai voti) .....	2
Progetto di raccomandazione (da mettere ai voti) .....	4

### Sintesi

Il settore degli appalti pubblici è particolarmente esposto ai rischi di corruzione, poiché rappresenta ingenti spese erariali e, sempre più spesso, trasferimenti di risorse pubbliche a favore del settore privato o di organizzazioni senza scopo di lucro. Il presente rapporto esamina i problemi sistemici rilevati nelle procedure di affidamento degli appalti pubblici gestiti dalle amministrazioni locali e regionali che possono generare fenomeni corruttivi, quali la mancanza di specializzazione e di competenze nell'aggiudicazione degli appalti, il passaggio di alti funzionari da un incarico pubblico al settore privato (il fenomeno della cosiddetta "revolving door"), oppure la mancanza di trasparenza, e propone un certo numero di misure concrete che possono adottare gli enti locali e regionali per ridurre la loro esposizione al rischio di questo tipo di corruzione.

Nella sua risoluzione, il Congresso invita i poteri locali e regionali a valutare i diversi rischi di corruzione legati all'aggiudicazione degli appalti pubblici e a stabilire controlli interni e meccanismi di verifica. Li esorta a rafforzare la trasparenza, pubblicando dati e informazioni relative agli appalti pubblici lungo tutte le fasi della procedura di affidamento, al fine di incoraggiare il controllo pubblico e coinvolgere la società civile.

Il Congresso raccomanda al Comitato dei Ministri di incoraggiare i governi e i parlamenti degli Stati membri a stabilire norme nazionali in materia di aggiudicazione degli appalti pubblici e a introdurre sistemi elettronici nello svolgimento delle procedure di gara, per ridurre al minimo l'intervento umano.

1 L: Camera dei poteri locali /R: Camera delle Regioni  
PPE/CCE: Gruppo Partito popolare Europeo del Congresso  
SOC: Gruppo Socialista  
GILD: Gruppo indipendente e Liberaldemocratico  
CRE: Gruppo dei Conservatori e Riformisti europei  
NI: Membro non iscritto ad alcun gruppo politico del Congresso

## PROGETTO DI RISOLUZIONE <sup>2</sup>

1. La corruzione, nelle sue molteplici forme, costituisce una grave minaccia per la governance e la democrazia in Europa e compromette la fiducia dei cittadini nelle istituzioni democratiche. La sua diffusione penalizza i cittadini, i governi e le imprese, accresce l'imprevedibilità e impedisce nuovi investimenti. In tale ottica, il Congresso dei poteri locali e regionali ha adottato, in occasione della sua 31a sessione plenaria, una Roadmap delle attività di prevenzione della corruzione e di promozione dell'etica pubblica a livello territoriale. Tale Roadmap comprende la preparazione di rapporti tematici, in particolare sulla trasparenza nell'affidamento degli appalti.

2. Per gli enti territoriali è indispensabile indire gare d'appalto per garantire la fornitura di servizi pubblici, per cui l'efficacia delle procedure di affidamento dei contratti è un elemento essenziale per una buona governance. Tuttavia, visto che il settore degli appalti pubblici rappresenta ingenti spese erariali e, sempre più spesso, trasferimenti di risorse pubbliche a favore del settore privato o di organizzazioni senza scopo di lucro, è particolarmente esposto ai rischi di corruzione.

3. La corruzione nelle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici può assumere varie forme, tra cui, ad esempio, l'affidamento di appalti ad amici o ad amici di partito, a scapito di una procedura trasparente e concorrenziale, o può anche consistere in cartelli o accordi tra imprese concorrenti finalizzati alla turbativa d'asta per aggiudicarsi un appalto.

4. Il crescente ricorso all'outsourcing e a partenariati pubblico-privato per la fornitura di servizi pubblici può generare conflitti d'interesse nell'ambito di una procedura di affidamento degli appalti. In effetti, funzionari pubblici o responsabili politici possono avvalersi delle loro conoscenze dei progetti di gare di appalto, o approfittare della loro influenza sulle decisioni di affidamento per avvantaggiare determinati offerenti, amici, parenti o alleati. Altra fonte importante di corruzione è rappresentata dal fenomeno della "revolving door", che consiste nel passaggio di funzionari che ricoprivano un incarico presso un ente locale a imprese del settore privato e spesso a imprese partecipanti a gare di appalto per l'aggiudicazione di contratti pubblici. Ad esempio, un funzionario pubblico può approfittare del fatto di avere accesso a informazioni privilegiate o può influenzare le politiche in materia di appalti nell'esercizio delle sue funzioni per trarne vantaggio ulteriormente, quando sarà assunto da un'azienda privata partecipante alla gara, oppure per creare altre opportunità per sé o per i propri amici.

5. Le procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici sono esposte a diversi rischi nel corso delle varie fasi, dalla valutazione dei bisogni, alla fase di esecuzione del contratto. Nel corso della valutazione dei bisogni, una persona può gonfiare artificialmente i bisogni e influenzare di conseguenza tutto il processo concorrenziale, oppure prevedere un margine di errore eccessivo. Nella fase di progettazione, i rischi riguardano l'elaborazione del capitolato d'oneri o l'imprecisione dei criteri di selezione. Nella fase di affidamento, un funzionario corrotto può evidenziare le debolezze di un particolare fornitore e, viceversa, valorizzare i presunti vantaggi di un altro. Infine, nella fase di esecuzione del contratto, i rischi legati al controllo dell'impresa titolare dell'appalto possono provocare un calo della qualità o un aumento dei costi, con conseguente spreco di fondi pubblici.

---

<sup>2</sup> Bozza preliminare di risoluzione e bozza preliminare di raccomandazione approvate dalla Commissione per la Governance il 4 maggio 2017.

Membri della Commissione:

*JL Testud* (Presidente), S. Filo, T. Marin Gonzalez\*, N. Lapauri, P. Sterrer, H. van Staa, *H. Huseynov*, *R. Aliyev*, *K.H. Lambertz*, *L. Martens*, L. Resic, I. Totev\*, D. Zdravkov\*, M. Malis, E. Orphanidou, A. Stanek, M. Hysky, B. Kornbek (sostituto: *F. Blak*), T. Tammiste (sostituta: *S. Tobreluts*), J. Eerola, D. Boeglin, M. Guegan, G. Cros, T. Solere, S. Ugrekhelidze, P. Kurtz, A. Galster, R. Thurner, P. Lehnert, A. Grotheer, D. Szarata, I. Karagiannis, C. Kalogirou, *M. Campanari-Talaber*, *T. G. Samu*, A.G. Ingsvardottir, C. Bennett, L. De Magistris, *P.L. Mottinelli*, C. Avanzo, M. Bora, G.M. Ferraris, *C. Riva Vercellotti*, *M. Juzupa*, *V. Mitrofanovas\**, P. Wies, J. Cutajar\*, C. Cojocari, M. Crovetto-Harroch\* (sostituto: *J. Pastor*), A. Zuric\*, H. Bergmann, J. Meijers, S. A. Steen, W. Czarnecki, *M. Mazur*, P. Cegonho, IG. Bolojan, C. Boghicevici, *R. C. Gruman*, A. Lokot, *I Kareva*, S. Goryacheva, L. Kozina, A. Ostrovsky, A. Drozdenko, D. Giannoni\*, M. Obradovic, A. Ferencic, M. Belica, *B Pecan*, A. *Tarchys-Ingre*, L. Hunziker, P. Leuba, T. Arifi, Y.A. Demirci, R. Kasap, L. Erturk, N Dogan, H.B. Yuceer, A. S. Bucak, S. *Basarab*, S. Andreychenko, G. Prygunov, S. Morhunov, H. McVey (alternate: *E. Adia*), *D. Wilcox*, V. Howells, *R. Saunders*, *A. Dawson*, *P. John*.

N.B. I nomi dei membri che hanno partecipato al voto sono indicati in corsivo.

Segretariato della Commissione: T. Lisney, segretario della Commissione e M. Benderra, cosegretaria della Commissione

6. Dal momento che le procedure di affidamento degli appalti diventano sempre più complesse, gli enti locali possono ugualmente correre un rischio legato alla mancanza di competenze adeguate dei loro funzionari in questo campo. Possono pertanto trovarsi in una situazione svantaggiata rispetto alle imprese, che spesso dispongono di maggiori risorse finanziarie per ricorrere a consulenze giuridiche. I funzionari degli enti territoriali sono sovente poco preparati per gestire procedure di aggiudicazione complesse e per monitorare l'esecuzione dei contratti.

7. Gli enti territoriali possono adottare alcune misure concrete per ridurre la loro esposizione a questo tipo di corruzione, a cominciare dalla trasparenza. In tutte le fasi della procedura di aggiudicazione di un appalto è essenziale la trasparenza, per ridurre i rischi di corruzione e migliorare la fiducia del pubblico nelle amministrazioni locali e regionali.

8. È stato dimostrato che il passaggio ai sistemi elettronici nello svolgimento delle procedure di aggiudicazione degli appalti contribuisce in modo notevole a ridurre i rischi di corruzione in questo campo.

9. Si è ugualmente rivelata utile l'elaborazione di codici di condotta, insieme a programmi di formazione sull'integrità, rivolti agli amministratori locali e regionali e ai funzionari designati, per evitare i rischi di conflitti di interesse nell'ambito degli appalti pubblici.

10. I fenomeni corruttivi nel settore degli appalti sono spesso rivelati da persone che lavorano all'interno delle amministrazioni. Questi segnalatori di irregolarità (*whistleblowers*) sono esposti al rischio di rappresaglie e devono quindi essere adeguatamente protetti.

11. Alla luce di quanto precedentemente esposto, il Congresso invita gli enti locali e regionali degli Stati membri del Consiglio d'Europa a:

a. valutare i vari rischi di corruzione legati all'aggiudicazione degli appalti pubblici e a istituire controlli interni e meccanismi di valutazione;

b. rafforzare la trasparenza, pubblicando dati e informazioni relativi agli appalti pubblici a ogni tappa della procedura, al fine di incoraggiare il controllo pubblico e coinvolgere la società civile;

c. accertarsi che le esigenze di trasparenza si applichino ugualmente alle imprese private che si sono aggiudicate un appalto per la fornitura di servizi;

d. semplificare le procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici, per renderle più chiare ed accessibili a tutti i soggetti interessati;

e. introdurre sistemi elettronici nello svolgimento delle procedure di aggiudicazione degli appalti, tramite i quali sia possibile consultare su un sito internet accessibile al pubblico i bandi di gara e la documentazione per la gara e sottoporre le offerte mediante sistemi informatici appositamente predisposti a tale scopo;

f. promuovere patti di integrità tra le autorità appaltanti e le aziende partecipanti alla gara d'appalto, in virtù dei quali le due parti si impegnano ad astenersi da qualsiasi pratica corruttiva e a sottoporsi al controllo della società civile;

g. incoraggiare la formazione dei funzionari degli enti locali, per metterli in grado di gestire procedure di aggiudicazione complesse e di monitorare l'esecuzione dei contratti;

h. favorire l'emergere di una cultura antifrode attraverso l'educazione ai rischi e l'individuazione e la prevenzione della frode;

i. definire procedure per la segnalazione di illeciti o irregolarità, che garantiscano la riservatezza delle informazioni acquisite e siano in grado di impedire che il segnalante possa subire conseguenze pregiudizievoli;

j. introdurre garanzie volte a prevenire i conflitti di interesse nelle procedure di aggiudicazione degli appalti, quali, ad esempio, dei codici di condotta rivolti all'insieme dei soggetti coinvolti nella gara di appalto, al fine di precisare le norme etiche che devono essere rispettate;

k. predisporre programmi di formazione per l'applicazione di tali codici di condotta;

*l.* esaminare la possibilità di introdurre meccanismi di controllo dell'applicazione di tali codici e valutare regolarmente i meccanismi esistenti, quali, ad esempio, provvedimenti disciplinari e sanzioni, per rafforzare il rispetto delle loro disposizioni.

12. Il Congresso decide di tenere conto di tali considerazioni e raccomandazioni al momento della sua revisione del Codice di condotta europeo sull'integrità politica dei rappresentanti locali e regionali eletti.

## PROGETTO DI RACCOMANDAZIONE<sup>3</sup>

1. La corruzione, nelle sue molteplici forme, costituisce una grave minaccia per la governance e la democrazia in Europa e compromette la fiducia dei cittadini nelle istituzioni democratiche. La sua diffusione penalizza i cittadini, i governi e le imprese, accresce l'imprevedibilità e impedisce nuovi investimenti. In tale ottica, il Congresso dei poteri locali e regionali ha adottato, in occasione della sua 31a sessione plenaria, una Roadmap delle attività di prevenzione della corruzione e di promozione dell'etica pubblica a livello territoriale. Tale Roadmap comprende la preparazione di rapporti tematici, in particolare sulla trasparenza nell'affidamento degli appalti.

2. Per garantire la fornitura di servizi pubblici, gli enti territoriali devono indire gare pubbliche di appalto. Al contempo, visto che il settore degli appalti pubblici rappresenta un trasferimento di risorse pubbliche a favore del settore privato o di organizzazioni senza scopo di lucro, è particolarmente esposto ai rischi di corruzione.

3. È pertanto essenziale, per assicurare una buona governance, garantire l'integrità e l'efficacia delle procedure di affidamento dei contratti, che, poiché rappresentano ingenti spese erariali, sono un'area a elevato rischio di corruzione.

4. Il principio fondamentale per ridurre il rischio di corruzione nel settore degli appalti pubblici e preservare la fiducia del pubblico nelle amministrazioni locali e regionali è la massima trasparenza in ogni fase della procedura di affidamento degli appalti pubblici.

5. La procedura di aggiudicazione degli appalti pubblici ha tendenza ad essere esposta alla corruzione, in particolare perché rappresenta un trasferimento di risorse pubbliche al settore privato oppure a organizzazioni senza scopo di lucro.

6. La corruzione nell'ambito di una procedura di affidamento degli appalti può assumere varie forme, tra cui, ad esempio, l'affidamento di appalti pubblici ad amici o ad amici di partito, a scapito di una procedura trasparente e concorrenziale o il fenomeno della "revolving door", grazie al quale un funzionario pubblico può approfittare del fatto di avere accesso a informazioni privilegiate o può influenzare le politiche in materia di appalti nell'esercizio delle sue funzioni per trarne vantaggio ulteriormente, quando sarà assunto da un'azienda privata partecipante alla gara, oppure per creare altre opportunità per sé o per i propri amici.

7. Le procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici sono esposte a diversi rischi nel corso delle varie fasi: nel corso della valutazione dei bisogni, una persona può gonfiare artificialmente i bisogni e influenzare di conseguenza tutto il processo concorrenziale, oppure prevedere un margine di errore eccessivo; nella fase di progettazione, i rischi riguardano l'elaborazione del capitolato d'oneri o l'imprecisione dei criteri di selezione; nella fase di affidamento, un funzionario corrotto può evidenziare le debolezze di un particolare fornitore e viceversa valorizzare i presunti vantaggi di un altro; nella fase di esecuzione del contratto, i rischi legati al controllo dell'impresa titolare dell'appalto possono provocare un calo della qualità o un aumento dei costi, con conseguente spreco di fondi pubblici.

8. Numerosi enti locali corrono ugualmente un rischio legato alla mancanza di competenze adeguate dei loro funzionari in materia di affidamento degli appalti pubblici, fatto che complica la valutazione della procedura. I funzionari degli enti territoriali incaricati delle procedure di appalto sono talvolta poco preparati per gestire procedure di aggiudicazione complesse e per monitorare l'esecuzione dei contratti.

9. Uno strumento efficace per combattere la corruzione nel campo degli appalti pubblici è l'informazione fornita da persone che, lavorando all'interno delle amministrazioni, possono venire a conoscenza di condotte illecite. Questi segnalatori di irregolarità (*whistleblowers*) devono essere protetti. Sono infatti esposti a un rischio reale di rappresaglie e di pressioni, che possono rivelarsi particolarmente intimidatorie a livello locale.

10. In considerazione di quanto sopra esposto, il Congresso invita il Comitato dei Ministri a incoraggiare i governi e i parlamenti degli Stati membri, e, se del caso, le regioni che esercitano un potere legislativo a:

a. stabilire norme nazionali in materia di aggiudicazione degli appalti pubblici, per accrescere la trasparenza delle procedure e facilitarne la comprensione;

---

<sup>3</sup> Vedi nota a piè di pagina 2

- b. introdurre sistemi elettronici nello svolgimento delle procedure di aggiudicazione degli appalti, per ridurre al minimo l'intervento umano, utilizzando norme e procedure standardizzate in materia di comunicazione e strumenti online;
- c. garantire la massima trasparenza in tutte le fasi dell'aggiudicazione degli appalti pubblici, pubblicando dati completi leggibili in formato elettronico fin dall'inizio della procedura di affidamento di un appalto;
- d. garantire lo stesso livello di formazione e/o di qualifica professionale a tutto il personale responsabile delle procedure di aggiudicazione degli appalti;
- e. definire una serie comune di indicatori a livello nazionale, per facilitare l'analisi del rischio di favoritismo nelle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici;
- f. istituire un organismo indipendente incaricato di esaminare reclami e denunce;
- g. regolamentare e seguire i reclutamenti di pubblici funzionari da parte del settore privato, al fine di ridurre il rischio di conflitti di interesse legati al cosiddetto fenomeno della "revolving door";
- h. istituire una linea di assistenza telefonica che garantisca l'anonimato dei segnalatori di condotte illecite (*whistleblower*), al fine di facilitare la segnalazione di irregolarità e assicurare che le fonti di informazione siano adeguatamente protette.