

Etica pubblica

Rendere gli appalti pubblici trasparenti a livello locale e regionale

Congresso dei poteri locali e regionali
del Consiglio d'Europa

The Congress



Le Congrès

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Etica pubblica

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

Congresso dei poteri locali e regionali
del Consiglio d'Europa

Edizione inglese:

Making public procurement transparent at local and regional levels

Edizione francese:

Rendre les marchés publics transparents aux niveaux local et régional

La riproduzione dei testi di questa pubblicazione è autorizzata a condizione di citare il titolo completo e la fonte: il Consiglio d'Europa. Per uso a fini commerciali o in caso di traduzione in lingue non ufficiali del Consiglio d'Europa, si prega di rivolgersi a publishing@coe.int.

Copertina e layout: Dipartimento produzione documenti e pubblicazioni (SPDP) Consiglio d'Europa

Consiglio d'Europa, dicembre 2018

Stampato presso il Consiglio d'Europa

Indice

PREMESSA	5
RENDERE GLI APPALTI PUBBLICI TRASPARENTI A LIVELLO LOCALE E REGIONALE MOTIVAZIONI	7
Introduzione	10
Corruzione nelle procedure di attribuzione degli appalti	13
Prove e misurazione della corruzione	15
Corruzione negli appalti di infrastrutture	21
Rischi sistemici	23
Raccomandazioni	30
Riferimenti bibliografici	38
RISOLUZIONE 421 (2017)	41
RACCOMANDAZIONE 405 (2017)	49

Premessa

Come rendere trasparenti gli appalti pubblici a livello locale e regionale? La presente pubblicazione mira a fornire risposte e a sensibilizzare gli amministratori locali e regionali, così come i funzionari pubblici e tutti coloro che partecipano alle procedure di attribuzione degli appalti pubblici. Si tratta di un settore particolarmente esposto ai rischi di corruzione, in quanto comporta non solo ingenti volumi di spesa pubblica, ma anche crescenti trasferimenti di risorse pubbliche a favore del settore privato.

La presente pubblicazione identifica i problemi strutturali che generano un rischio di corruzione ed è uno strumento pratico destinato ad aiutare a comprendere meglio la complessa procedura dell'attribuzione degli appalti pubblici. La mancanza di competenze in questo campo, il fenomeno della "revolving door" ("porta girevole"), ossia il passaggio di alti funzionari da un incarico presso enti pubblici a un'attività professionale presso imprese del settore privato partecipanti a gare d'appalto per l'attribuzione di contratti pubblici, e la mancanza di trasparenza, sono alcuni esempi delle difficoltà e dei rischi legati alle gare di appalto pubbliche.

Il Congresso dei poteri locali e regionali del Consiglio d'Europa ha adottato un rapporto su questo tema e propone una serie di misure concrete che gli enti locali e regionali possono adottare per ridurre la loro esposizione a questo

tipo di corruzione, tra cui l'istituzione di controlli interni e di meccanismi di valutazione, una maggiore trasparenza grazie alla pubblicazione dei dati sugli appalti pubblici in tutte le fasi della procedura, l'istituzione di norme nazionali e di sistemi elettronici nello svolgimento degli appalti pubblici, al fine di controllare maggiormente le fasi del processo e ridurre l'intervento umano.

Tuttavia, poiché l'individuazione dei casi di corruzione negli appalti pubblici si rivela difficile, emerge la necessità di disporre di norme e criteri più chiari nel corso dell'intera procedura di attribuzione. Per rendere efficace una strategia di prevenzione della corruzione, occorre affrontare tutti gli aspetti del problema. È quanto il Congresso si è proposto di fare con la pubblicazione della collana "Etica pubblica", che rientra nel piano d'azione delle attività del Congresso in materia di prevenzione della corruzione e di promozione dell'etica pubblica a livello locale e regionale. L'obiettivo è quello di fornire una serie di risposte concrete alle nuove sfide che si presentano agli enti locali e regionali.

Rendere gli appalti pubblici trasparenti a livello locale e regionale

Motivazioni

CG33(2017)13final
19 Ottobre 2017

**Relatrice: Amelie TARSCHYS INGRE, Svezia
(L, GILD)**

Sintesi

Il settore degli appalti pubblici è particolarmente esposto ai rischi di corruzione, poiché rappresenta ingenti spese e, sempre più spesso, comporta 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'attribuzione 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 gli enti territoriali possono adottare per ridurre la loro esposizione a questo tipo di corruzione.

Nella sua risoluzione, il Congresso invita i poteri locali e regionali a valutare i diversi rischi di corruzione legati all'attribuzione 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.

Nella sua raccomandazione, chiede inoltre al Comitato dei Ministri di incoraggiare i governi e i parlamenti degli Stati membri a stabilire norme nazionali in materia di attribuzione degli appalti pubblici e a introdurre procedure elettroniche nella gestione delle gare d'appalto, al fine di ridurre al minimo l'intervento umano.

INTRODUZIONE

Gli appalti pubblici rappresentano in media il 29% dell'insieme della spesa pubblica nei paesi dell'OCSE, anche se si osservano notevoli variazioni da uno Stato all'altro tra l'ammontare delle spese degli enti locali e regionali e quelle delle autorità centrali. Le spese riguardano sia i grandi progetti, come la realizzazione di nuove infrastrutture, che gli appalti necessari per soddisfare i fabbisogni ordinari, che vanno dalla manutenzione delle strade alle dotazioni e forniture per gli uffici.

La corruzione è definita come l'abuso di un potere conferito (*Transparency International*). La corruzione politica si verifica quando il titolare di una carica pubblica contravviene alle regole inerenti alla sua funzione per favorire un'impresa o un amico e viene indotto a farlo dalla promessa di guadagni o di vantaggi personali o destinati alla propria cerchia di conoscenze. Questo scambio di favori può essere sollecitato dal funzionario pubblico o dall'impresa interessata.

La corruzione può essere estremamente opportunistica, ossia può consistere in un singolo atto finalizzato a un guadagno per sé o la propria famiglia, oppure può essere sistemica, organizzata, ad esempio, da un partito o dall'élite politica per finanziare le proprie attività e garantirsi dei sostenitori (come nel caso del clientelismo), o per arricchimento personale. In genere, il livello di corruzione dipende da diversi fattori:

- ▶ le *opportunità* di cui dispongono i funzionari pubblici, vale a dire il potere e il margine di manovra di cui godono per influenzare le procedure;

- il livello di *responsabilità* che limita il loro potere, ossia la presenza di altri soggetti in grado di esaminare le loro azioni e decisioni e di controllarle (Mungiu-Pippidi, 2006).

L'aggiudicazione degli appalti pubblici è molto esposta al rischio di corruzione politica. Dipende dal fatto che, per sua stessa natura, comporta un trasferimento di risorse pubbliche verso organizzazioni del settore privato o senza scopo di lucro (o, talvolta, verso altri enti pubblici), che si aggiudicano contratti per la fornitura di beni, lavori o servizi. L'obiettivo delle politiche pubbliche in materia di aggiudicazione degli appalti è quello di selezionare il fornitore più idoneo a fornire beni, lavori o servizi di alta qualità e di garantire un buon rapporto qualità-prezzo per i contribuenti e un impiego oculato del denaro pubblico. Tuttavia, le procedure di aggiudicazione degli appalti sono un obiettivo importante per individui e imprese che cercano di falsare il gioco della concorrenza mediante accordi con finalità corruttive, per trarne guadagni personali o per il loro gruppo.

Nell'aggiudicazione degli appalti pubblici, si presuppone che saranno raggiunti i migliori risultati per la popolazione se vi è una reale ed effettiva concorrenza tra le imprese per l'ottenimento dei contratti e se le decisioni sulle modalità di assegnazione dei contratti sono prese in modo imparziale, sulla base del miglior rapporto qualità/prezzo. La corruzione nell'affidamento degli appalti pubblici comporta di solito misure volte ad ostacolare la libera concorrenza tra gli offerenti o ad assegnare i contratti sulla base di legami di nepotismo o di clientelismo, per avvantaggiare la famiglia, i

parenti o gli alleati politici. La corruzione in materia di appalti pubblici può anche comportare il versamento di tangenti.

La corruzione può anche manifestarsi tra privati, senza coinvolgere funzionari o titolari di cariche pubbliche. Ad esempio, quando gli offerenti concludono un accordo al fine di falsare l'esito di una gara d'appalto. Talvolta i fornitori si concertano per ripartirsi gli appalti riguardanti una particolare gamma di beni e forniture, per cui ciascun fornitore si garantisce l'accesso esclusivo a un segmento specifico del mercato, ad esempio, una regione o un tipo di impianti. In altri casi, la collusione tra gli offerenti consente loro di manipolare le offerte e di ottenere a turno i contratti. Per un certo numero di anni, le offerte sono quindi sottoposte dall'uno o dall'altro dei fornitori, mentre gli altri si astengono, oppure concorrono alla gara di appalto presentando offerte con importi superiori, in modo da spingere i funzionari pubblici a selezionare una determinata impresa offerente. In seguito, il gruppo di imprenditori collusi può subappaltarsi vicendevolmente parte dei lavori commissionati o dividersi i profitti, o semplicemente decidere di permettere a un'altra impresa di vincere la gara d'appalto successiva. Questa forma di corruzione non coinvolge necessariamente un attore del settore pubblico, anche se spesso accade che i funzionari pubblici ricevano bustarelle per chiudere un occhio se constatano tali attività.

La corruzione in materia di appalti pubblici molto probabilmente rischia di comportare una scarsa ottimizzazione delle risorse e dei risultati. Può anche avere come conseguenza che alcuni gruppi politici o certe categorie sociali possano trarre indebiti vantaggi, a scapito della democrazia e dei processi di democratizzazione.

Questo tipo di corruzione perturba inoltre l'economia di mercato, poiché i favoritismi nell'affidamento dei contratti rendono più difficile la partecipazione delle imprese non corrotte e le scoraggiano a presentare delle offerte. Tale pratica ha effetti deleteri di lunga durata sul mercato di determinati beni, con conseguente aumento dei prezzi e risultati inadeguati rispetto al denaro investito.

La corruzione negli appalti pubblici può ugualmente minare la fiducia nei confronti dei pubblici poteri, aspetto che può essere particolarmente dannoso nei paesi in transizione o in via di sviluppo, che cercano di consolidare la legittimità dello Stato. Gli scandali riguardanti delle irregolarità nell'aggiudicazione degli appalti pubblici sono relativamente frequenti e hanno talvolta determinato la caduta di governi.

CORRUZIONE NELLE PROCEDURE DI ATTRIBUZIONE DEGLI APPALTI

Il "ciclo di vita" dell'aggiudicazione di un appalto comporta quattro fasi: (i) valutazione dei fabbisogni; (ii) elaborazione del bando di gara; (iii) aggiudicazione; (iv) attuazione del contratto dopo l'aggiudicazione dell'appalto. In ogni fase, la procedura può essere vulnerabile alla manipolazione con finalità corruttive.

Nella fase di valutazione dei fabbisogni, l'amministrazione aggiudicatrice esamina i propri bisogni in materia di beni o di servizi, decide cosa deve acquistare e lo iscrive al bilancio. Gli individui corrotti possono manipolare il sistema gonfiando la valutazione dei fabbisogni, falsificando deliberatamente le stime dei costi o prevedendo un margine di errore eccessivo.

Nella fase di elaborazione del bando, vengono preparati i documenti di gara, compreso il capitolato e le condizioni relative alle norme di qualità e di sicurezza. La corruzione può verificarsi se il capitolato è redatto in modo da favorire o svantaggiare determinati fornitori, se i criteri di selezione e di aggiudicazione sono poco chiari, o se si ricorre senza valido motivo a procedure non concorrenziali (ad esempio, situazione di urgenza esagerata).

Durante la fase di aggiudicazione sono pubblicati un avviso di gara e il fascicolo di gara ed è lanciato l'invito a presentare le offerte. Le aziende concorrenti sottopongono le loro offerte ai responsabili incaricati degli appalti, che successivamente esaminano tutte le proposte e decidono in merito all'aggiudicazione dell'appalto. I funzionari pubblici corrotti possono influenzare la procedura in vari modi; possono in particolare definire criteri di valutazione destinati a favorire un determinato fornitore o al contrario a sottolineare le sue debolezze; possono non rispettare pienamente la procedura per l'avviso pubblico della gara d'appalto (dando in tal modo un vantaggio a quanti dispongono di informazioni privilegiate o a coloro che hanno già vinto gare di appalto simili); possono sollecitare offerte ritenute di inferiore qualità rispetto a quelle di un fornitore favorito, accettare proposte giunte tardivamente o rifiutare proposte legittime o prendere decisioni parziali nella fase di valutazione. Per quanto riguarda le imprese, gli offerenti possono concludere accordi collusivi, decidendo ad esempio tra di loro quale impresa "vincerà" la gara, e quindi fissare i prezzi in modo da garantire il successo di quella particolare impresa. In seguito, potranno suddividersi gli appalti a turno, secondo il loro accordo, falsando nello stesso modo l'esito delle gare di appalto successive.

Nella fase di esecuzione del contratto, l'offerente prescelto deve fornire i beni e i servizi concordati, rispettando le condizioni e i tempi stabiliti nel contratto. Tuttavia, l'autorità aggiudicatrice, che può essere un ministero o un ente locale, ha la responsabilità di verificare l'esecuzione del contratto, aspetto della procedura che spesso è molto meno controllato. Possono verificarsi casi di corruzione se i subappaltatori che sono stati avvantaggiati non hanno l'obbligo di rendere conto delle loro attività o se è accettato l'uso di prodotti di qualità inferiore, o se un'impresa o un funzionario incaricato del controllo si rendono colpevoli di corruzione, concordando aumenti di prezzi o modifiche del capitolato. Anche se talvolta la corruzione emerge unicamente durante la fase dell'esecuzione del contratto, può essere frutto dell'esistenza di una collusione a monte tra i funzionari pubblici e l'impresa.

PROVE E MISURAZIONE DELLA CORRUZIONE

Individuare i casi di corruzione nell'ambito dell'aggiudicazione degli appalti pubblici è molto difficile, in particolare in considerazione del fatto che i responsabili di atti corruttivi hanno interesse a dissimularli (visto che la corruzione è illegale) e spesso dispongono dei mezzi per occultare il loro comportamento o addirittura per sventare gli sforzi volti a rendere trasparenti le loro azioni. Se si esamina la questione più da vicino, tuttavia, il vero problema è legato alla difficoltà di giudicare se le irregolarità riscontrate siano dovute a incompetenza o inefficacia, oppure se costituiscano atti corruttivi.

Vi sono certamente prove del fatto che gli appalti pubblici sono globalmente considerati a rischio di corruzione. Un sondaggio speciale di Eurobarometro sugli atteggiamenti

delle imprese nei confronti della corruzione (pubblicato nel 2014 e basato su ricerche condotte nel periodo febbraio-marzo 2013) ha posto una serie di domande specifiche sulla percezione della corruzione in materia di aggiudicazione degli appalti pubblici a imprese che avevano partecipato o meno a bandi di gara per appalti pubblici (Eurobarometro, 2014). Il 35% delle imprese che avevano partecipato a una procedura di aggiudicazione di appalti pubblici nei tre anni precedenti riteneva che la corruzione nelle procedure di appalto a livello regionale o locale fosse molto diffusa. La corruzione non era considerata più frequente nelle gare di appalto a livello locale o regionale rispetto al livello nazionale.

Tra gli intervistati che non avevano partecipato a una gara di appalto per l'affidamento di contratti pubblici negli ultimi tre anni, il 64% riteneva che la corruzione fosse largamente diffusa a livello locale/regionale. Anche se questo gruppo è probabilmente meno informato, la sua percezione è tuttavia molto pertinente, in quanto la semplice impressione che la corruzione sia diffusa può bastare a dissuadere alcune imprese dal partecipare a gare d'appalto, il che riduce l'accesso al mercato e alla libera concorrenza. A livello d'insieme dell'Unione europea, l'11% delle imprese ha dichiarato di avere deciso di non partecipare ad almeno una gara d'appalto perché "l'accordo sembrava essere stato concluso prima che fosse lanciato il bando" (le percentuali andavano da un terzo delle imprese in Portogallo, a solo l'1% di quelle della Danimarca), mentre il 16% delle imprese intervistate ha dichiarato di non avere partecipato a una gara d'appalto perché "i criteri sembravano fatti su misura per certi offerenti" (dal 36% in Portogallo, al 7% in Danimarca).

La percezione della corruzione varia notevolmente da un settore all'altro. La costruzione e l'edilizia, l'ingegneria e l'elettronica sono i settori più spesso associati a pratiche corruttive nell'aggiudicazione degli appalti. Nell'edilizia, il 35% delle imprese ha dichiarato di non avere vinto un appalto a causa della corruzione. I servizi finanziari, le banche e gli investimenti sono il settore meno associato alla corruzione, anche se il 18% delle imprese pensa di non avere potuto ottenere un contratto in questo campo a causa della corruzione.

Le piccole imprese hanno maggiormente l'impressione che la corruzione sia più diffusa rispetto alle grandi imprese: tra quelle con un fatturato annuo inferiore ai 100.000 euro, il 48% pensa di non avere ottenuto un contratto di appalto regionale o locale a causa della corruzione; solo l'11% delle imprese con un fatturato superiore ai 50 milioni di euro condivide questa opinione. La percezione che hanno le imprese della corruzione costituisce un indicatore imperfetto del suo livello reale, ed è plausibile che sia più facile per le grandi imprese evitare di versare tangenti, vista la loro importanza e visto l'interesse che possono avere le stazioni appaltanti a fare lavorare aziende prestigiose. Un'altra ragione che spiegherebbe perché sarebbe chiesto meno spesso alle grandi imprese di versare tangenti dipende forse dal fatto che i funzionari pubblici ritengono che i loro controlli siano più rigorosi, e quindi che una condotta illecita avrebbe maggiori probabilità di essere segnalata. È tuttavia ugualmente possibile che le piccole imprese non riescano ad ottenere contratti pubblici per altre valide ragioni, ma che attribuiscono il loro insuccesso alla corruzione.

La percezione della corruzione varia notevolmente da un paese all'altro, anche all'interno dell'Ue. In Slovacchia, l'84%

delle imprese intervistate nell'ambito di un'indagine ha dichiarato che è molto diffusa la pratica di capitolati studiati su misura per favorire una determinata impresa. I risultati sono stati simili in Grecia (81%), Spagna e Cipro (80% in entrambi i casi). Le imprese danesi sono state le meno numerose ad affermare che la prassi dei bandi su misura è frequente (23%), seguite dalle imprese del Regno Unito e dell'Estonia (35% in entrambi i casi).

Non sono disponibili dati così dettagliati sulla percezione della corruzione in altri paesi. Tuttavia, il rapporto sulla competitività mondiale, elaborato dal Forum economico mondiale, pone la seguente domanda: con quale frequenza le imprese "versano somme supplementari non documentate o tangenti in relazione all'aggiudicazione di appalti pubblici o all'ottenimento di licenze o permessi"? Le risposte possibili vanno da 1 (molto frequentemente) a 7 (non si verifica mai). Sulla base di questo criterio di misurazione, la Nuova Zelanda, la Finlandia e Singapore sono i paesi in cui la corruzione è più bassa, con punteggi di 6,5, 6,5 e 6,4 rispettivamente. I paesi europei peggio posizionati in questa classifica sono l'Ungheria (2,6), la Bosnia-Erzegovina (2,6) e l'Ucraina (2,4). In Africa, il miglior punteggio è ottenuto dal Ruanda con 5,3, ma la maggior parte dei paesi africani è al di sotto di 4 punti, con la Nigeria (1,8) all'ultimo posto. In Asia, la maggior parte dei paesi ha un punteggio compreso tra 3 e 5, anche se il Bangladesh è al 139° posto su 140 paesi con un punteggio di 1,8. L'America Latina presenta punteggi molto diversi e conta alcuni dei paesi in cui la corruzione è più elevata, come l'Argentina (1,8), al 138° posto su 140, e il Venezuela (1,7), all'ultimo posto nella classifica.

I recenti lavori condotti nell'ambito del progetto ANTICORRP, finanziato dall'Ue, hanno permesso di elaborare una serie di indicatori del favoritismo nell'aggiudicazione degli appalti pubblici, concentrandosi su alcuni aspetti del processo (ad esempio, l'uso eccessivo di procedure che limitano la concorrenza a un unico offerente o capitolati con requisiti inutilmente severi) e sul suo esito (ad esempio, quando gli offerenti selezionati hanno forti legami politici o vincono la gara solo se si associano con altri offerenti) (Mungiu Pippidi, 2015).

Questa nuova metodologia per misurare la corruzione nell'aggiudicazione degli appalti pubblici non si basa su indagini relative alla percezione della corruzione, ma si avvale invece dei "Big data" e di una potenza di elaborazione informatica di alto livello (Mihály Fazekas e Kocsis, 2015). Il metodo consiste nell'analizzare grandi serie di dati relativi all'aggiudicazione degli appalti, comprese le informazioni relative alla procedura di gara d'appalto e agli offerenti che hanno ottenuto e non hanno ottenuto gli appalti. Analizzando questi dati, è possibile individuare alcuni segnali di allarme ("*Red Flags*") che potrebbero essere indicatori di corruzione. L'analisi di un gran numero di contratti nell'arco di diversi anni per diverse stazioni appaltanti permette ai ricercatori di identificare delle pratiche relative a determinate amministrazioni aggiudicatrici o a certe imprese o raggruppamenti di imprese (cartelli).

Tale analisi può sfociare su ulteriori indagini per stabilire se le pratiche constatate siano o meno frutto di attività corruttive. Inoltre, l'analisi si basa su dati oggettivi, non su percezioni, e lascia quindi presagire una maggiore affidabilità.

I segnali di rischio potenziale di corruzione nella procedura di aggiudicazione degli appalti sono in particolare i seguenti: tempi molto brevi per i bandi di gara (che tendono a favorire i soggetti detentori di informazioni privilegiate), ricorso a procedure non concorrenziali (con maggiori rischi di favoritismi), unico offerente (il che suggerisce che le altre imprese erano state dissuase dal presentare un'offerta), ed elevato numero di giovani imprese tra gli aggiudicatari selezionati. Tuttavia, tutti questi fattori si possono anche spiegare con ragioni perfettamente plausibili, per cui è necessaria un'attenta analisi.

Questo metodo viene utilizzato per analizzare l'aggiudicazione di contratti pubblici nei paesi dell'Ue nell'ambito di un importante progetto di ricerca finanziato dall'Ue e chiamato Digiwhist, l'informatore digitale. Il progetto consiste nel compilare e valutare dei microdati utilizzando le informazioni provenienti da specifiche operazioni di appalti pubblici e da strutture finanziarie e di proprietà degli offerenti aggiudicatari. Questi dati possono essere associati alle informazioni sugli aggregati patrimoniali e sulle dichiarazioni dei redditi, al fine di rilevare eventuali situazioni di conflitto di interessi nell'aggiudicazione degli appalti pubblici e di identificare le vulnerabilità sistemiche nelle legislazioni e nella loro attuazione (si veda www.digiwhist.eu).

Il maggiore ricorso all'esternalizzazione e ai partenariati pubblico-privati per la fornitura di servizi pubblici ha provocato una certa confusione tra i confini tradizionali tra il settore pubblico e quello privato, il che può nuocere all'obbligo di rendere conto delle proprie decisioni (OCSE, 2011b). Si possono generare conflitti di interessi, ad esempio, quando funzionari pubblici o responsabili politici si avvalgono

della loro conoscenza approfondita dei progetti di gare di appalto o della loro influenza sulle decisioni in materia di aggiudicazione, per avvantaggiare amici, parenti o alleati che partecipano alle gare d'appalto o per garantirsi un futuro impiego (David-Barrett, 2013).

CORRUZIONE NEGLI APPALTI DI INFRASTRUTTURE

I problemi riscontrati nella fase di esecuzione del contratto sono stati più particolarmente constatati nel caso di grandi appalti per opere e infrastrutture. Da uno studio realizzato sulle concessioni di infrastrutture in Cile su un periodo di 25 anni è emerso che i contratti erano rinegoziati pochissimo tempo dopo l'aggiudicazione iniziale del contratto, quasi sempre con un aumento sistematico dei costi per le amministrazioni aggiudicatrici e/o una diminuzione degli investimenti richiesti da parte degli aggiudicatari (Guasch e Straub, 2009). Lo studio sulla stima dei costi e della domanda in merito a grandi progetti di infrastrutture, che riguardava 258 progetti realizzati in 20 paesi su cinque continenti, rileva che nove progetti su dieci comportano un significativo superamento dei costi preventivati (in media del 44,7% nel caso dei progetti ferroviari) e che in 70 anni la nostra capacità di prevedere i costi non è migliorata (Flyvbjerg e Molloy, 2011). Un'analoga ricerca sulle previsioni relative alla domanda nel settore dei progetti di infrastrutture su un periodo di 30 anni rileva che gli utili sono costantemente sopravvalutati, mentre i costi sono sottostimati.

Questi risultati fanno sorgere la domanda se gli aumenti dei costi dopo l'affidamento del contratto fossero davvero imprevedibili. Numerosi di questi errori di valutazione possono

essere spiegati adducendo l'incompetenza, l'inefficienza o il pregiudizio cognitivo associato all'"errore di pianificazione".¹

Tuttavia, Flyvbjerg e Molloy suggeriscono che i numerosi errori di previsione e l'assenza di miglioramenti nel corso del tempo possono forse indicare che gli analisti e i politici o i funzionari ricorrono a un "inganno strategico" per travisare deliberatamente costi e benefici, e quindi trarre profitto da successivi riaggiustamenti dei prezzi (Flyvbjerg e Molloy, 2011). Gli offerenti possono presentare offerte basse per vincere una gara d'appalto e poi negoziare variazioni – in particolare, aumento dei prezzi, oppure uso di materiali meno costosi - per tutta la durata del progetto, per aumentare il loro margini di profitto. Vi è il rischio che il team responsabile degli appalti dell'amministrazione aggiudicatrice possa acconsentire a seguire questa strategia. L'inganno strategico potrebbe inoltre essere usato da funzionari pubblici o da esponenti politici con potestà discrezionale sulle aggiudicazioni degli appalti pubblici, o da pianificatori e promotori per falsare le gare d'appalto per proprio profitto personale.

L'inganno strategico non è necessariamente il risultato di bustarelle o tangenti. Logiche elettorali possono ugualmente incoraggiare degli amministratori locali ad accelerare l'adozione di piani per le infrastrutture senza effettuare controlli approfonditi, spinti dal desiderio di legare il loro nome a un progetto emblematico e consapevoli del fatto che un eventuale aumento dei costi, dopo che avranno lasciato l'incarico, peserà sui loro successori.

1 Kahneman e Tversky, 1979.

Questi rischi possono essere eliminati in una certa misura prevedendo sistemi di *governance* che richiedano che qualsiasi nuovo contratto, o estensione o modifica sostanziale di un contratto debbano essere approvati dagli organi di vigilanza o da gruppi multipartitici. Inoltre, tali procedure dovrebbero essere applicate rigorosamente. Spesso, quando emergono scandali legati alla corruzione, si constata che tali regole non erano state rispettate.

RISCHI SISTEMICI

Le ricerche sembrano indicare che una serie di problemi sistemici nell'aggiudicazione degli appalti pubblici da parte degli enti locali e regionali generano un rischio di corruzione e si verificano in situazioni molto diverse, anche quando l'aggiudicazione degli appalti pubblici sembra molto regolamentata. Tali problemi sono elencati qui sotto.

Quadro normativo e istituzioni

L'analisi del quadro normativo può aiutare a identificare i principali settori a rischio, dove il tipo di controllo è più debole. Negli Stati membri dell'Ue, ad esempio, la direttiva sugli appalti pubblici definisce in maniera relativamente rigorosa i requisiti relativi al bando di gara: determina i tipi di procedure per gli appalti di un certo valore, la presentazione delle offerte e garantisce in vari modi una procedura competitiva. Queste regole costituiscono un solido quadro di riferimento per gli appalti pubblici delle autorità locali, decentrate e centrali. Tuttavia, si applicano solo agli appalti pubblici di un valore superiore alla soglia stabilita dall'Ue per un controllo. Ad esempio, gli appalti pubblici di lavori superiori

a 5.186.000 euro rientrano nel campo d'applicazione della direttiva Ue e devono essere pubblicati nella Gazzetta ufficiale dell'Ue. Al di sotto di tale soglia, il controllo sugli appalti pubblici è molto meno rigoroso. Inoltre, tale soglia spinge le amministrazioni aggiudicatrici che intendono evitare un controllo a suddividere in lotti i grandi appalti pubblici, in modo che ciascuno di essi sia inferiore a tale soglia.

Scarsa competenza in materia di appalti

L'aggiudicazione degli appalti è una procedura complessa e le imprese dispongono spesso di risorse di gran lunga superiori a quelle degli enti locali e regionali e possono ad esempio assumere avvocati costosi per aiutarle a redigere i loro contratti. Vi è il rischio che inseriscano delle clausole miranti a preparare il terreno per atti corruttivi, che sfuggiranno all'attenzione dei funzionari, degli esponenti politici o dei revisori contabili.

Anche in presenza di solide competenze in materia di appalti, si osserva spesso uno 'scollamento' tra l'ufficio acquisti che gestisce la gara d'appalto e il "cliente" governativo che utilizza il servizio, ad esempio, il servizio informatico. La responsabilità del monitoraggio del contratto e della verifica delle prestazioni spesso spetta al "cliente", al momento dell'aggiudicazione del contratto, ma crea appunto uno scollamento tra i servizi, che può ostacolare la responsabilizzazione e l'obbligo di rendere conto delle decisioni. C'è il rischio che il fornitore cerchi di corrompere il servizio informatico, per rinegoziare il contratto senza sottoporsi nuovamente alle procedure richieste dall'ufficio acquisti.

Le competenze necessarie in materia di appalti e la portata dei rischi di corruzione variano a seconda dell'appalto. Per l'acquisto di beni ordinari abbastanza standardizzati, non occorrono molte competenze e potrebbe essere valida l'opzione di un bando unico centralizzato. Viceversa, per l'appalto di servizi o di lavori pubblici, possono rivelarsi necessarie eccellenti conoscenze dell'argomento per redigere contratti atti a tutelare l'interesse pubblico. La responsabilità sarà probabilmente più difficile da garantire e potrà richiedere notevoli conoscenze locali e competenze specifiche in materia di appalti.

Il problema si pone spesso, con maggiore gravità, quando gli enti locali e regionali dispongono di scarse risorse finanziarie o sono obbligati a fare tagli di spesa nel loro bilancio. La competenza in materia di bandi di gara può essere acquisita assumendo avvocati specializzati in via temporanea o permanente. Si tratta tuttavia di una soluzione costosa, e le strutture del settore pubblico spesso non hanno i fondi necessari o non sono disposte a finanziare tali funzioni amministrative, per timore delle critiche eventuali di avere versato stipendi elevati a funzionari o a consulenti. L'elevata rotazione del personale e la mancanza di competenze nella gestione di un progetto nuociono ugualmente alla responsabilizzazione personale e all'obbligo di rendere conto dell'operato nell'ambito di grandi progetti.

Responsabilità per i servizi esternalizzati

Gli enti locali e regionali esternalizzano sempre più frequentemente l'erogazione di servizi pubblici, spesso con l'obiettivo di aumentarne l'efficienza. Tale evoluzione può

portare a una riduzione della responsabilità in materia di erogazione dei servizi e aumentare i rischi di corruzione.

L'esternalizzazione non deve necessariamente avere ripercussioni negative sulla responsabilità o aumentare i rischi di corruzione. In teoria, quando un'amministrazione locale esternalizza i servizi, dovrebbe mantenere la responsabilità per il controllo delle imprese appaltatrici. Nella pratica, tuttavia, le amministrazioni locali sono spesso mal preparate per questa funzione. Dovrebbero anzitutto mantenere le conoscenze e le competenze riguardanti il servizio, ma le ragioni che le hanno spinte a ricorrere all'esternalizzazione rendono poco probabile che abbiano mantenuto una competenza interna al riguardo.

Inoltre, dopo che i servizi sono stati esternalizzati, diventa difficile per gli enti locali chiedere ai fornitori dei servizi di rendere conto delle loro attività. Può essere difficile ottenere informazioni dai prestatori di servizi privati, a causa delle leggi relative alla riservatezza commerciale. Anche quando i paesi hanno adottato leggi sulla libertà d'informazione, spesso non si applicano ai prestatori privati che forniscono servizi pubblici. Potrebbe d'altronde essere utile adattare i requisiti di trasparenza alle specificità di ogni settore. Ci possono essere buone ragioni per limitare la trasparenza in alcuni settori, ma non dovrebbe diventare la norma per l'insieme degli appalti pubblici.

La cosiddetta “porta girevole”.

Un altro problema è rappresentato dal fenomeno della “porta girevole”, che consiste nel passaggio di funzionari

che ricoprivano un incarico presso un ente locale a un impiego presso imprese del settore privato partecipanti a gare di appalto per l'aggiudicazione di contratti pubblici. Visto il ricorso sempre più frequente all'esternalizzazione, non è raro che dei funzionari di enti locali siano assunti da imprese partecipanti a gare di appalto. Questo crea il rischio che dei funzionari pubblici o, nel caso degli enti locali, degli amministratori eletti possano approfittare del loro accesso a informazioni privilegiate o esercitare un'influenza sulle politiche o sui contratti durante il loro mandato, e trarne vantaggi personali, per amici o per imprese del settore privato presso le quali otterranno in seguito un impiego.

Diversi tipi di conflitti di interesse possono essere legati all'assunzione di funzionari che hanno lasciato l'incarico pubblico.

Una persona può utilizzare il proprio potere durante il suo mandato per orientare una politica o una decisione in materia di contratti (ad esempio, la decisione di esternalizzare un particolare servizio, o di acquistare un certo tipo di merci o di scegliere un particolare fornitore) a favore di una determinata impresa, affinché, in segno di riconoscenza, le sia offerto in seguito un impiego con buone prospettive di carriera. Tale pratica costituisce molto probabilmente un abuso d'ufficio.

Degli studi condotti negli Stati Uniti hanno rilevato che tali effetti sono piuttosto comuni: in altri termini, mentre sono in carica, certi funzionari pubblici assegnano contratti a condizioni vantaggiose ad aziende che in seguito li ricompensano con posti di lavoro. Una delle più note azioni

giudiziarie intentata contro un funzionario pubblico ha riguardato questo fenomeno: una funzionaria statunitense del Ministero della Difesa, responsabile dei contratti pubblici, aveva favorito Boeing nell'aggiudicazione di un contratto, che si è rivelato molto vantaggioso per l'azienda, a spese dello Stato e a scapito dell'interesse pubblico. La funzionaria è stata successivamente assunta da Boeing, ma il suo comportamento scorretto è stato denunciato ed è stata perseguita.

Un altro reato, l'influenza indebita, può verificarsi se un ex funzionario pubblico, successivamente impiegato da un'impresa privata, esercita un'influenza sugli ex colleghi perché prendano una decisione favorevole al suo nuovo datore di lavoro. In questo caso, la persona esercita un'influenza indebita falsando il giudizio dei suoi ex colleghi.

Un altro tipo di conflitto di interessi si verifica quando una persona trae vantaggio da una carica pubblica e approfitta delle sue conoscenze o dell'importanza del suo incarico per ottenere un profitto finanziario mentre è ancora in carica o dopo avere lasciato l'incarico pubblico. Questa pratica è a volte legata al fenomeno del "cambiare alleanze", quando cioè una persona lascia un impiego pubblico per passare a un'organizzazione del settore privato ricoprendo un ruolo che richiede che si opponga alla posizione dell'amministrazione pubblica su una questione in cui aveva precedentemente rappresentato l'interesse pubblico. Tale situazione può essere considerata problematica, perché questa persona può aver avuto accesso a informazioni privilegiate quando lavorava nella pubblica amministrazione, che potrebbero ora essere utilizzate per ostacolare l'obiettivo perseguito dai pubblici poteri.

Il passaggio dal settore pubblico a quello privato può essere del tutto giustificato e portare molti benefici, ma è necessario che sia rigorosamente regolamentato per evitare conflitti di interessi.

Reti informali di potere

Una notevole quantità di prove e di testimonianze e l'analisi degli scandali che sono venuti alla luce, indica che la corruzione prospera se un individuo o un gruppo di individui esercita un potere informale eccessivo su una particolare struttura governativa locale. Ad esempio, quando un partito politico domina un ente locale per molti anni, gli individui si costituiscono delle reti e nascono fenomeni di nepotismo o favoritismo, che consentono loro di esercitare un potere informale sulle modalità di assegnazione delle risorse. Può anche succedere che tale potere informale derivi dalla personalità di un determinato dirigente. Certi individui esercitano un ascendente sui loro colleghi o sui loro subalterni, e riescono a indurli a diventare complici nella corruzione o a chiudere un occhio sulle irregolarità, grazie al loro carisma o a manovre di intimidazione. In tali casi, il senso di responsabilità è indebolito e aumentano i rischi di corruzione.

Questo aspetto della questione è difficile da analizzare e quantificare. Tuttavia, certi elementi indicano che la corruzione e la cattiva gestione degli appalti pubblici da parte degli enti locali sono spesso più pronunciate in presenza di un partito politico dominante e/o la cui autorità non è stata contestata per molti anni. Questo legame tra la dominazione da parte di un partito e la corruzione negli appalti pubblici meriterebbe delle ricerche più metodiche.

RACCOMANDAZIONI

Per ridurre la loro vulnerabilità al rischio di corruzione, gli enti locali e regionali potrebbero adottare una serie di misure.

Istituzioni e controllo

In alcuni casi, delle riforme relativamente semplici della gerarchia modificano radicalmente la struttura dell'aggiudicazione degli appalti. Studi condotti in Colombia e Serbia hanno analizzato l'introduzione di una norma che impone alle amministrazioni aggiudicatrici di ottenere l'autorizzazione di un'autorità superiore prima di ricorrere a procedure ristrette per l'affidamento di un contratto. Per i due paesi, tale misura ha notevolmente ridotto il ricorso alle procedure ristrette.

Un aspetto importante inerente all'adozione di un quadro istituzionale formale di controllo è la presenza di un mediatore o difensore civico o di un ufficio per gli appalti pubblici, vale a dire di un organismo indipendente, al quale i cittadini possono segnalare casi sospetti o presentare denunce. Molto spesso le denunce sono presentate da offerenti non selezionati, in quanto tali imprese sono in grado di valutare se un'offerta è stata aggiudicata in modo equo o di individuare irregolarità nella procedura. D'altro canto, le denunce da parte di offerenti non selezionati sono talvolta false e mirano a impedire a un concorrente di ottenere un contratto o a impedirne il completamento. È quindi essenziale l'esistenza di un organismo indipendente in grado di esaminare tali denunce.

I revisori dei conti contribuiscono in maniera determinante a garantire l'integrità dei contratti pubblici, che si tratti

di un audit interno nell'ambito di un'amministrazione aggiudicatrice, o di organismi di audit esterno, spesso indipendenti. Le modalità variano notevolmente da un paese all'altro, ma questo è un settore che subisce severi tagli nei periodi di austerità finanziaria, il che accresce i rischi di corruzione. È estremamente importante che venga mantenuta una funzione di audit indipendente, in modo che gli organismi che controllano gli enti locali non dipendano da loro per il rinnovo dei loro contratti. Le funzioni di audit dovrebbero essere dotate delle competenze necessarie ed essere protette dagli effetti delle misure di austerità. Devono avere l'autorità e l'indipendenza necessarie per opporsi ai loro colleghi senza timore di ritorsioni.

Trasparenza e open data

È essenziale rafforzare la trasparenza nel settore degli appalti pubblici. Grazie alle nuove tecnologie, è possibile rendere accessibili e pubblicare i dettagli delle informazioni relative ai contratti pubblici. Questo non solo permette un maggiore controllo da parte dei cittadini (come pure di altri organismi pubblici), ma svolge ugualmente un ruolo preventivo, perché i funzionari pubblici ci penseranno due volte prima di manipolare un appalto, se sanno che ne saranno pubblicati i dettagli. Alcuni paesi hanno rafforzato la messa in concorrenza e ridotto i prezzi grazie all'introduzione dei sistemi di appalti pubblici che prevedono la trasmissione dei dati in formato aperto, con la pubblicazione di numerosi dettagli della procedura d'appalto. Il caso della Slovacchia a questo proposito è particolarmente ben documentato (vedi Sunlight Foundation, 2013). Inoltre, studi e ricerche confermano che la trasparenza nelle procedure di gara

permette di realizzare dei risparmi, aumentando il numero e la struttura delle imprese offerenti, in particolare quelle non locali (Lewis-Faupel et al, 2014).

Per garantire la trasparenza in materia di appalti pubblici, le amministrazioni aggiudicatrici devono istituire un dispositivo per la raccolta e la pubblicazione sistematica dei dati sulle procedure di aggiudicazione degli appalti in formati leggibili. Se i dati pertinenti non vengono raccolti o se non sono pubblicati in formato leggibile, interpretabile da un computer, è molto difficile sfruttare le nuove tecniche di analisi che richiedono importanti sistemi informatici per l'elaborazione di un numero elevato di contratti. Inoltre, occorre che le amministrazioni aggiudicatrici cooperino nella raccolta e nella pubblicazione di dati esatti. In certi casi, i dati sono resi disponibili, ma vista la scarsa qualità dei dati di input, mancano molti valori. Questa situazione nuoce all'analisi dei dati, in particolare perché non è chiaro se i dati siano stati omessi di proposito, per evitare il controllo, o semplicemente se le carenze siano dovute a una scarsa attenzione ai dettagli. Le amministrazioni aggiudicatrici che accettano l'apertura e la pubblicazione dei propri dati devono investire tempo nella progettazione di istituzioni che possano garantire lo sfruttamento dei dati forniti (Mihály Fazekas e Dávid-Barrett, 2015).

Gli obblighi di trasparenza dovrebbero essere estesi alle imprese private che forniscono servizi esternalizzati. Le aziende possono obiettare che tali regole compromettano la riservatezza commerciale, ma, dato che viene speso denaro pubblico, è consigliabile cercare di ottenere la massima trasparenza possibile.

Un possibile effetto perverso dell'obbligo di trasparenza nell'aggiudicazione delle gare d'appalto è il fatto che può favorire la collusione tra gli offerenti, facilitando il controllo, da parte dei membri di un raggruppamento di imprese, del comportamento degli altri partecipanti all'accordo collusivo. Tale pratica può condurre a gonfiare la spesa pubblica per beni o servizi, esattamente come avviene nel caso in cui un'impresa versa una tangente per ottenere un contratto.

In certi casi, la trasparenza relativa ai contratti è ugualmente stata sfruttata da truffatori miranti a sostituirsi ai prestatori di servizi e ad appropriarsi di fondi. Nel complesso, tuttavia, i vantaggi della trasparenza sono quasi certamente superiori ai rischi supplementari che genera, ma occorre adoperarsi per ridurre la vulnerabilità a tali rischi.

Appalti elettronici

Alcune amministrazioni aggiudicatrici hanno ottenuto notevoli risultati nella riduzione della corruzione in materia di appalti pubblici introducendo sistemi elettronici per la gestione delle gare di appalto, che limitano al massimo l'intervento umano nella procedura. Gli appalti elettronici utilizzano procedure standardizzate e automatizzate per il maggior numero possibile di aspetti della procedura. Ad esempio, i bandi di gara sono pubblicati su un sito web accessibile al pubblico e i documenti di gara sono disponibili e scaricabili. I documenti relativi alle aziende, quali gli attestati di registrazione e i certificati o le referenze sulle esperienze passate, possono essere archiviati online. Nella "presentazione elettronica", le offerte sono ufficialmente sottoposte alle amministrazioni aggiudicatrici attraverso un sistema

informatico specifico appositamente progettato, a partire dal quale le offerte saranno successivamente consultate.

L'appalto elettronico facilita l'accesso ai documenti a un costo generalmente ridotto. Una volta che le imprese hanno imparato ad utilizzare il sistema, si potrà risparmiare tempo e risorse, e quindi rafforzare la concorrenza. Il sistema permette inoltre alle imprese di evitare errori che potrebbero escluderle dalla gara. D'altro canto, i sistemi per gli appalti elettronici raccolgono tutte le informazioni pertinenti in un unico luogo, evitando duplicazioni e facilitando i controlli. Occorre tuttavia sottolineare che l'appalto elettronico può ugualmente provocare una rigidità dei sistemi, che avranno difficoltà ad adattarsi ai casi atipici (Mihaly Fazekas e Blum, 2016).

Malgrado la scarsità di elementi permettenti di documentare l'efficacia dei sistemi di appalti elettronici nel ridurre il rischio di corruzione, le ricerche condotte indicano che gli appalti elettronici possono consentire l'aumento del numero delle imprese offerenti, accrescere il tasso di successo delle imprese offerenti non locali e migliorare la qualità dell'esecuzione dei contratti (Lewis-Faupel et al 2014) e, in certi casi, ottenere una riduzione dei prezzi (Singer, Konstantinidis, Roubik, e Beffermann, 2009). Secondo le relazioni governative di Brasile, Messico e Romania, gli appalti elettronici hanno permesso di ridurre i costi di circa il 20% (Auriol, 2006).

Va tuttavia osservato che il miglioramento dell'accesso al mercato genera effetti positivi solo se gli attori del mercato esistono e sono in grado di trarre vantaggio dalle nuove opportunità. Laddove è diffusa la corruzione in materia di aggiudicazione degli appalti, può essere difficile convincere

le imprese a fidarsi di un sistema riformato e quindi i vantaggi potrebbero essere visibili solo a medio termine. Per questo motivo, le riforme degli appalti pubblici dovrebbero essere accompagnate da misure volte a rafforzare le capacità e la fiducia delle potenziali imprese offerenti; questo è stato, ad esempio, determinante per il successo della riforma condotta in questo campo in Ucraina nell'ambito del programma ProZorro.

Capacità professionale

Gli enti locali hanno bisogno di professionisti altamente qualificati e competenti, in grado di gestire procedure di appalto complesse in modo da difendere l'interesse pubblico. Le persone incaricate della gestione dell'appalto dovrebbero avere l'obbligo di seguire regolarmente corsi di formazione sulle procedure per migliorare le loro competenze. Tuttavia, tale formazione dovrebbe essere ampiamente accessibile, altrimenti potrebbe esserci il rischio che l'accesso alla formazione o le autorizzazioni per indire una gara di appalto possano diventare anch'essi fonte di corruzione.

Occorre ugualmente vigilare affinché le persone incaricate dell'appalto continuino a monitorare i contratti anche dopo l'aggiudicazione, piuttosto di trasferire questo compito ai servizi di acquisti. Un'efficace esecuzione dopo all'attribuzione di un appalto pubblico può anche richiedere competenze specializzate nel caso di lavori e servizi complessi.

Regole di integrità pubblica e formazione

I politici e i funzionari pubblici incaricati di controllare i contratti dovrebbero ricevere una formazione sui rischi etici associati

alla loro condotta (Commissione sulle norme di condotta nella vita pubblica, 2014). I codici di condotta e i contratti di lavoro dovrebbero includere sezioni che definiscano le responsabilità individuali in materia di integrità dei contratti. I codici di condotta relativi a rischi specifici, quali l'accettazione di regali e ricompense, possono contribuire a evitare i conflitti di interessi (si veda in particolare l'esempio della Svezia IMM Svezia, 2014). La formazione sugli aspetti etici di questo lavoro dovrebbe essere garantita nell'ambito di programmi di preparazione allo svolgimento delle funzioni e ripetuta frequentemente, poiché le ricerche indicano che la formazione è più efficace se viene impartita regolarmente (Associazione dei poteri locali, 2014; Deloitte e Kolb, 2008). La messa a disposizione di una linea telefonica diretta (*hotline*) o di un servizio analogo per gli informatori è ugualmente importante per consentire ai dipendenti di segnalare eventuali violazioni dell'integrità.

Le imprese che forniscono servizi pubblici dovrebbero avere accesso alla formazione in materia di etica. Per maggiori informazioni sui dilemmi etici specifici a questa categoria di attori, invitiamo a consultare (Beckett, Bukowski, Halliday e Talebi, 2014).

Gli enti locali dovrebbero disporre di regole chiare su cosa costituisce un conflitto di interessi per i funzionari e gli amministratori locali e regionali che, in un modo o nell'altro, partecipano all'aggiudicazione degli appalti, anche in un ruolo di supervisione. Tali norme non evitano necessariamente i conflitti di interessi, ma dovrebbero per lo meno imporre la dichiarazione dell'assenza di tali conflitti e, se del caso, il ritiro dal processo decisionale. Tali norme dovrebbero basarsi sui registri specifici per le dichiarazioni di conflitto di interessi o sulle dichiarazioni patrimoniali, che i funzionari e i politici

dovrebbero essere tenuti a completare. I registri dovrebbero essere resi pubblici, o essere sottoposti all'esame di un organismo competente per controllarne la veridicità, mentre le dichiarazioni patrimoniali sono tanto più efficaci se sono obbligatorie e incrociate con informazioni di altre banche dati, come avviene in Romania (OCSE, 2011a).

La regolamentazione in materia di assunzione di ex funzionari pubblici dopo che hanno lasciato l'incarico pubblico ("la porta girevole") deve mirare a raggiungere un giusto equilibrio tra la riduzione del rischio di conflitti di interessi e la garanzia di una libertà individuale sufficiente per non pregiudicare l'attrattiva di un lavoro in una pubblica amministrazione. La semplice apparenza di irregolarità può minare la fiducia del pubblico nei confronti delle autorità (David-Barrett, 2011).

Azione collettiva

Un patto di integrità è un accordo volontario tra un organismo pubblico e le imprese offerenti nell'ambito di un contratto d'appalto, in cui entrambe le parti si impegnano ad astenersi da pratiche corruttive.

Qualsiasi violazione del patto da parte dell'impresa offerente comporta delle sanzioni: inserimento in una *blacklist*, avvio di un'indagine o annullamento del contratto. Il rispetto del patto è controllato da attori della società civile, ugualmente incaricati della composizione delle controversie. Il primo patto di integrità è stato attuato in Ecuador per un progetto di raffineria nel 1994. Da allora, sono stati sperimentati in molti paesi e sono raccomandati in particolare da *Transparency International* (TI), una ONG internazionale di lotta contro la corruzione. TI ha collaborato con organismi governativi per

l'attuazione di patti di integrità negli appalti pubblici di oltre 30 paesi, tra cui Germania e Ungheria.

Più in generale, i governi, le imprese e le organizzazioni della società civile sono talvolta impegnati in azioni collettive per prevenire la corruzione nell'aggiudicazione degli appalti. In Svezia, ad esempio, le imprese di costruzione hanno svolto un ruolo fondamentale nella creazione di un'iniziativa congiunta per prevenire tangenti e corruzione, che disciplina le interazioni tra le parti nel settore immobiliare e nell'edilizia, sulla base di un approccio etico. L'iniziativa fornisce linee guida su una serie di settori esposti al rischio di corruzione, tra cui i comitati aziendali, il mecenatismo e i partenariati. Inoltre, formula consigli su una serie di eventuali scenari, per aiutare il personale delle autorità aggiudicatrici a riflettere sui conflitti potenziali (IMM Svezia, 2016).

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

Auriol, E. (2006). Corruption in procurement and public purchase. *International Journal of Industrial Organization*, 24(5), 867–885. <https://doi.org/10.1016/j.ijindorg.2005.11.001>

Beckett, A., Bukowski, G., Halliday, R., e Talebi, M. (2014).

Ethical Standards for Providers of Public Services.

Committee on Standards in Public Life. 2014. Ethics in Practice: Promoting Ethical Standards in Public Life. Consultabile sul sito <https://www.gov.uk/government/publications/ethics-in-practice-promoting-ethical-standards-in-public-life>

David-Barrett, E. (2011). Cabs for Hire? The Revolving Door Between Government and Business.

David-Barrett, E. (2013). Corruption in UK Local Government. Transparency International UK.

Delois A. Frisque e Judith A. Kolb. 2008. The Effects of an Ethics Training Programme on Attitude, Knowledge, and Training of Office Professionals: A Treatment and Control Group Design. *Human Resource Development Quarterly*, 19.

Eurobarometro. (2014). Atteggiamenti delle imprese nei confronti della corruzione nell'Unione europea-Direzione generale degli affari interni.

Fazekas, M., e Blum, J. R. (2016). *Improving public procurement outcomes: review of tools and the state of the evidence base*. Documento interno della Banca Mondiale.

Fazekas, M., e Dávid-Barrett, E. (2015). *Corruption Risks in UK Public Procurement and New Anti-Corruption Tools*.

Fazekas, M., e Kocsis, G. (2015). *Uncovering High-Level Corruption: Cross-National Corruption Proxies Using Government Contracting Data* (Documento di lavoro del GTI n. GTI-WP/2015:02). Budapest.

Flyvbjerg, B., e Molloy, E. (2011). Delusion, deception and corruption in major infrastructure projects: Causes, consequences and cures. In S. Rose-Ackerman & T. Soreide (Eds.), *The International Handbook on the Economics of Corruption* (Volume Two, pp. 81–107). Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing.

Guasch, J. L., e Straub, S. (2009). Corruption and concession renegotiations: Evidence from the water and transport sectors in Latin America. *Utilities Policy*, 17(2), 185–190.

IMM Sweden. (2014). *Code on Gifts, Rewards and other Benefits in Business*.

IMM Sweden. (2016). Joint Initiative to Prevent Bribery and Corruption.

Lewis-Faupel, Sean, et al. Can electronic procurement improve infrastructure provision? Evidence from public works in India and Indonesia. No. w20344. National Bureau of Economic Research, 2014.

Local Government Association. (2014) Councillors' guide: A guide for new councillors, Local Government Association. http://www.local.gov.uk/publications/-/journal_content/56/10180/6202054/PUBLICATION.

Mungiu-Pippidi, A. (2015). *Government Favouritism in Europe*. Barbara Budrich Publishers.

Mungiu, A. (2006). Corruption: Diagnosis and Treatment.

Journal of Democracy. <https://doi.org/10.1353/jod.2006.0050>

National Fraud Authority. (2011). *Procurement Fraud in the Public Sector*.

OCSE. (2011a). Dichiarazione dei beni dei pubblici ufficiali. Uno strumento per prevenire la corruzione.

OCSE. (2011b). Outsourcing del governo. *Uno sguardo sulla pubblica amministrazione 2011*.

Singer, M., Konstantinidis, G., Roubik, E., & Beffermann, E. (2009). Does e-procurement save the state money? *Journal of Public Procurement*, 9(1), 58–78.

Sunlight Foundation. (2013). Transparency Case Study: Public Procurement in the Slovak Republic. <https://sunlightfoundation.com/2013/08/12/case-study-public-procurement-in-the-slovak-republic/>

Risoluzione 421 (2017)

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

Discussa e adottata dal Congresso
il 19 ottobre 2017

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'esternalizzazione e a partenariati pubblico-privati per la fornitura di servizi pubblici può generare conflitti di interessi 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.

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 interessi 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 o

informatori (*whistleblowers*) sono esposti al rischio di ritorsioni 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 forniscono servizi esternalizzati;
- 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 stazioni 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 interessi 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. Devono includere, ad esempio, il divieto di accettare ricompense, regali e altri benefici;
- 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 eletti locali e regionali.

Raccomandazione 405 (2017)

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

Discussa e adottata dal Congresso
il 19 ottobre 2017

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 dei cittadini 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 o informatori (*whistleblowers*) devono essere protetti. Sono infatti esposti a un rischio reale di ritorsioni 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;
- 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 telefonica (*hotline*) 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.

La procedura per l'attribuzione degli appalti pubblici comporta ingenti spese e crescenti trasferimenti di risorse pubbliche al settore privato. I rischi di corruzione, dovuti alla mancanza di competenze in materia di appalti pubblici, alla scarsa trasparenza e al fenomeno della "revolving door" ("porta girevole") sono reali.

Il Congresso dei poteri locali e regionali del Consiglio d'Europa propone un certo numero di misure concrete che gli enti locali e regionali possono adottare per ridurre la loro esposizione a questo tipo di corruzione.

L'istituzione di controlli interni, l'uso costante di meccanismi di valutazione, il rafforzamento della trasparenza, l'introduzione di norme nazionali e l'uso sistematico di gare elettroniche per gli appalti pubblici sono alcuni degli approcci incoraggiati dal Congresso in questa pubblicazione destinata agli amministratori locali e ai cittadini.

Il Consiglio d'Europa è la principale organizzazione di difesa dei diritti umani del continente. Vi aderiscono 47 Stati membri, compresi tutti i membri dell'Unione europea. Il Congresso dei poteri locali e regionali è un organo del Consiglio d'Europa incaricato di promuovere la democrazia locale e regionale nei 47 stati membri. Formato da due Camere – la Camera dei poteri locali e la Camera delle regioni – e da tre Commissioni, è composto da 648 amministratori locali e regionali, che rappresentano oltre 150.000 enti territoriali europei.

www.coe.int