

33ª SESSIONE

Rendere trasparenti gli appalti pubblici a livello locale e regionaleRisoluzione 421 (2017)¹

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

¹ Discussa e approvata dal Congresso il 19 ottobre 2017, 2ª seduta (si veda il documento [CG33\(2017\)13final](#), relatrice: Amelie TARSCHYS INGRE, Svezia (L, GILD)).

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 che vietano di accettare ricompense, doni, o altri vantaggi, 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. Questi dovrebbero prevedere, per esempio, il divieto di accettare ricompense, doni o altri vantaggi;

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.