

PATTI DI INTEGRITÀ NELL'UE:

ADEGUATEZZA,
ISTITUZIONE E
APPLICAZIONE

La presente pubblicazione è stata elaborata nel quadro del progetto "Patti di integrità – Meccanismo di monitoraggio civico per la tutela dei fondi dell'UE, fase 2" finanziato dalla Commissione europea. La pubblicazione rispecchia esclusivamente le opinioni dei suoi autori e non costituisce un'espressione delle opinioni della Commissione europea. La Commissione europea non è responsabile dell'eventuale utilizzo del contenuto del presente documento.



Il progetto "Patti di integrità – Meccanismo di monitoraggio civico per la tutela dei fondi dell'UE" ha riunito le agenzie governative, la società civile e il settore privato di 11 paesi dell'UE al fine di garantire che 18 grandi appalti pubblici fossero strutturati ed eseguiti nel rispetto delle norme più rigorose possibili in materia di trasparenza e responsabilità.

transparency.org/integritypacts



**Finanziato
dall'Unione europea**

Patti di integrità nell'UE:

adeguatezza, istituzione e applicazione

Guida pratica al monitoraggio civico dei progetti di appalti pubblici

Autore principale: Rafael García Aceves

Autori dei contributi: Sarah Dalton, Mahmoud Farag, Antonio Greco, Anna Zamparo e Ivan Zupan; ActionAid Italia, Amapola Progetti, Institutul Pentru Politici Publice, Societă Academică rumena, Fondazione Stefan Batory e capitoli di Transparency International in Bulgaria, Repubblica ceca, Grecia, Ungheria, Italia, Lettonia, Lituania, Portogallo, Romania e Slovenia.

Progettazione: Aleš Brce

Si ringraziano gli omologhi della DG REGIO per la costante assistenza e il feedback accurato che hanno contribuito a dare forma alla pubblicazione. Si ringraziano inoltre i colleghi della segreteria di Transparency International e di Transparency International EU che ne hanno sostenuto la redazione.

La correttezza delle informazioni contenute nella presente relazione è stata verificata con la massima attenzione. Al 9 dicembre 2021 tutte le informazioni erano ritenute corrette. Transparency International non può tuttavia assumersi la responsabilità delle conseguenze del loro utilizzo per scopi diversi o in contesti diversi.

ISBN: 978-3-96076-203-4

Pubblicazione a cura di Transparency International, 2022. Salvo indicazione contraria, quest'opera è distribuita con licenza CC BY-ND 4.0 DE. Per le richieste relative alle opere derivate contattare Transparency International all'indirizzo copyright@transparency.org.

INDICE

PREFAZIONEError! Bookmark not defined.

IL PROGETTO PILOTA DELL'UE RELATIVO AI PATTI DI INTEGRITÀError! Bookmark not defined.

Guida 1: OTTENERE UN RICONOSCIMENTO E UN'ADOZIONE PIÙ AMPI IN TUTTA L'UE .. Error! Bookmark not defined.

1.1 L'UE DOVREBBE SFRUTTARE IL POTENZIALE DEL MONITORAGGIO GUIDATO DAI CITTADINI?**Error! Bookmark not defined.**

1.2 COME PRESENTARE IL PATTO DI INTEGRITÀ NEL CONTESTO DELL'UE **Error! Bookmark not defined.**5

1.3 QUAL È LA PROPOSTA DI VALORE DEL PATTO DI INTEGRITÀ PER L'UE? **Error! Bookmark not defined.**

1.4 IL PATTO DI INTEGRITÀ PUÒ DARE IMPULSO A PIÙ AMPIE INIZIATIVE DI RIFORMA? 20

GUIDA 2: ELABORARE PATTI DI INTEGRITÀ IDONEI ALLO SCOPO.....Error! Bookmark not defined.**2**

2.1 ABBINAMENTO DI OBIETTIVI STRATEGICI E PATTI DI INTEGRITÀ..... **Error! Bookmark not defined.**3

2.2 ISTITUZIONE DEL PATTO DI INTEGRITÀ E DEL RELATIVO MECCANISMO DI MONITORAGGIO **Error! Bookmark not defined.**7

2.3 PREDISPOSIZIONE DEL MECCANISMO DI MONITORAGGIO.....**Error! Bookmark not defined.**2

Guida 3: GARANTIRE UN MONITORAGGIO EFFICACE **40**

3.1 PIANIFICAZIONE41

3.2 FASE PRECEDENTE LA GARA **Error! Bookmark not defined.**

3.3 PROCEDURA DI GARA50

3.4 AGGIUDICAZIONE.....52

3.5 ESECUZIONE**Error! Bookmark not defined.**6

NOTE FINALI **60**

PREFAZIONE



Integrità e trasparenza sono valori fondamentali dell'Unione europea che si applicano direttamente alle attività istituzionali della Commissione e a tutte le autorità nazionali, regionali e locali che concorrono all'attuazione delle politiche europee. Dobbiamo far sì che i cittadini abbiano fiducia nel modo in cui realizziamo tali politiche e progetti.

Questo aspetto assume particolare importanza alla luce dell'entità della crisi economica, delle sfide ambientali che ci troviamo ad affrontare e degli importi senza precedenti di fondi europei mobilitati per la ripresa.

I cittadini europei devono sapere che le istituzioni dell'UE vogliono sempre tutelare i loro interessi negli investimenti e negli acquisti di beni pubblici. Nella pratica, questo risultato si ottiene in vari modi, tra cui verifiche solide e accurate, sistemi di appalto efficienti e acquirenti competenti e onesti. Abbiamo altresì bisogno di iniziative innovative, come la partecipazione della società civile al monitoraggio dei nostri progetti.

Questo è il concetto su cui si fondano i patti di integrità. La collaborazione avviata con Transparency International è volta a proporre un nuovo metodo per monitorare i fondi della politica di coesione. Le persone devono vedere in che modo lavoriamo per fidarsi del nostro operato. Il progetto pilota dei patti di integrità europei ha contribuito a questo obiettivo.

La presente guida pratica si basa sulle esperienze e sugli insegnamenti tratti dai progetti inclusi nel progetto pilota e ha lo scopo di presentare una procedura chiara da seguire per i progetti futuri. Il nostro auspicio è che più partner aderiscano allo sviluppo dei patti di integrità europei. Sulla base dei risultati del progetto pilota, ci auguriamo di continuare a lavorare in partenariato con gli Stati membri, le autorità regionali e locali e la società civile per rafforzare e promuovere i valori fondamentali dell'Unione europea.

Elisa Ferreira,

Commissaria UE per la Coesione e le riforme



La trasparenza e la responsabilità nell'uso dei fondi pubblici non dovrebbero mai darsi per scontate, in particolare negli appalti pubblici. Anche laddove esistano leggi adeguate, solidi organismi di vigilanza e autorità professionali, non dovremmo cedere all'opacità e alla discrezionalità incontrollata. Il rafforzamento delle garanzie è fondamentale per evitare che persone e imprese corrotte sottraggano fondi pubblici che sono tanto importanti per il benessere delle nostre comunità e dei nostri paesi. I governi, le imprese e i cittadini dovrebbero collaborare e promuovere meccanismi più ampi e solidi che tutelino i fondi e gli investimenti pubblici e ne garantiscano il miglior utilizzo.

La direzione generale della Politica regionale e urbana (DG REGIO) della Commissione europea e Transparency International condividono questa convinzione e hanno varato un progetto pilota per valutare in che modo i beneficiari dei fondi dell'Unione europea (UE) potrebbero trarre vantaggio dal patto di integrità, uno strumento che rafforza la trasparenza e la responsabilità nei progetti di appalti pubblici.

Dopo sei anni, la collaborazione di 32 pubbliche amministrazioni che hanno ricevuto fondi dell'UE e di 15 gruppi della società civile che hanno monitorato 18 progetti di appalti pubblici ha prodotto risultati significativi. La loro esperienza ha confermato che l'apertura e il monitoraggio civico svolgono un ruolo determinante nel garantire gare d'appalto solide, maggiore concorrenza, parità di trattamento e una sana gestione delle procedure. Di pari importanza, il progetto pilota ha fornito conoscenze e informazioni per trasformare il patto di integrità in una prassi regolare nell'UE e contribuire ad appalti pubblici aperti e cristallini.

La presente guida è intesa a condividere le conoscenze acquisite. Le informazioni che contiene sono molto più di una sintesi del progetto pilota. Offrono consulenza e orientamenti sugli aspetti pratici della promozione, dell'adozione e dell'applicazione dei patti di integrità. L'auspicio è che serva d'ispirazione a prendere parte al percorso intrapreso per garantire che gli appalti pubblici producano i migliori risultati nell'UE e nel resto del mondo.

Si ringraziano le numerose persone che hanno partecipato al progetto pilota per i contributi apportati, nella speranza che in futuro prosegua la stretta collaborazione per tutelare le risorse pubbliche.

Delia Ferreira Rubio,

Presidente di Transparency International

IL PROGETTO PILOTA DELL'UE RELATIVO AI PATTI DI INTEGRITÀ

Nel 2015 Transparency International, la Commissione europea (attraverso la direzione generale della Politica regionale e urbana, DG REGIO) e 15 organizzazioni partner in 11 Stati membri dell'Unione europea (UE) hanno avviato un progetto pilota volto a migliorare la trasparenza e la vigilanza di una serie di procedure di appalto pubblico nell'ambito di 18 investimenti finanziati dall'UE mediante patti di integrità.

Un patto di integrità (PI) è un meccanismo promosso da Transparency International al fine di garantire che le amministrazioni e gli offerenti operino entro i limiti stabiliti dalla legge, affrontino i rischi di corruzione e promuovano la fiducia in un progetto di appalto pubblico. Attraverso un accordo pubblico le parti si impegnano ad astenersi da comportamenti corrotti, a rafforzare la trasparenza e la responsabilità durante l'intero processo e a integrare un meccanismo indipendente guidato dalla società civile atto a monitorare il rispetto della normativa applicabile e dell'accordo stesso e a informare il pubblico al riguardo.

Oltre a integrare un'organizzazione della società civile in veste di soggetto di monitoraggio indipendente di questi investimenti specifici, il progetto aveva un obiettivo più generale, ossia valutare la misura in cui tale strumento potesse contribuire ad allineare le procedure di appalto pubblico ai corrispondenti principi dell'UE¹ e a scoraggiare comportamenti contrari alla legge e all'interesse pubblico.

In quanto progetto pilota, avrebbe fornito informazioni su come rendere gli usi futuri dei PI più adatti alle condizioni giuridiche, istituzionali e operative osservate in tutta l'UE. I risultati e gli insegnamenti tratti avrebbero aiutato a chiarire se i PI potessero diventare una prassi regolare in tutti gli Stati membri, e avrebbero gettato luce su come portare avanti questo strumento, rafforzando la trasparenza, la responsabilità e l'integrità nel mercato degli appalti pubblici più grande del mondo.

Quali sono i principi dell'UE per l'aggiudicazione degli appalti?

Le direttive dell'UE in materia di appalti pubblici sono strumenti giuridici adottati da tutti gli Stati membri, contenenti definizioni e norme condivise che disciplinano la pianificazione, l'aggiudicazione e l'esecuzione di appalti pubblici il cui valore previsto è superiore a determinate soglie. I principi fondamentali imposti da tali direttive sono i seguenti:

- trasparenza;
- parità di trattamento;
- libera concorrenza;
- sana gestione delle procedure.

Fonte: direzione generale del Mercato interno, dell'industria, dell'imprenditoria e delle PMI. Consultabile all'indirizzo: https://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement_it

In linea con tali obiettivi, molte delle risposte sono emerse a seguito del monitoraggio di 46 procedure di appalto pubblico² nell'arco di un periodo di cinque anni. Le risposte sono state desunte dalle relazioni prodotte dalle organizzazioni partner e dai registri tenuti per monitorare le tappe fondamentali, le raccomandazioni e le problematiche osservate nelle attività di monitoraggio. Se ne è parlato e discusso in consessi, talvolta nell'ambito dei dialoghi dei partner con i responsabili politici per promuovere riforme nei rispettivi paesi, e in altri casi in conversazioni stimolanti tra i membri e gli alleati di questo partenariato.

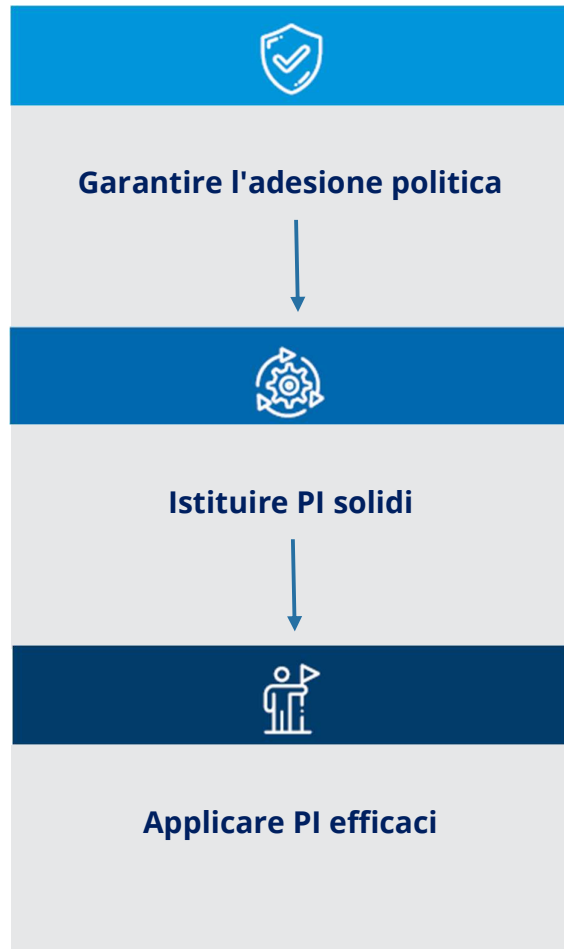
Tuttavia, a causa dell'entità e della complessità dei numerosi fattori da considerare nell'analisi della questione centrale del progetto riguardante il futuro dello strumento, i risultati e gli insegnamenti tratti devono essere strutturati in più parti. Per illustrare come il PI possa integrarsi meglio con il pacchetto di strumenti

dell'UE destinato a salvaguardare e migliorare gli appalti pubblici e in che modo ottenere questo risultato occorrono vari passaggi, in linea con le fasi in cui si articola lo strumento e con i soggetti coinvolti in ciascuna di esse. Per questi motivi la presente pubblicazione è stata suddivisa in tre guide interconnesse.

I risultati e gli insegnamenti tratti sono strutturati in questa maniera per catturare l'interesse di vari tipi di lettori e promuovere la collaborazione e le sinergie.

- La guida 1 è stata elaborata per coloro che, in seno alla società civile, ai governi o al settore privato, condividono preoccupazioni in merito agli appalti pubblici nei rispettivi paesi e sono interessati a rafforzare la vigilanza e a conseguire risultati migliori attraverso attività di monitoraggio civico come i PI.
- La guida 2 è destinata alle amministrazioni e alle organizzazioni senza scopo di lucro che hanno deciso di applicare un PI, in quanto evidenzia gli aspetti chiave per una collaborazione efficace.
- La guida 3 è destinata principalmente alle organizzazioni della società civile che fungono da soggetti di monitoraggio indipendenti nell'ambito di un PI e gestiscono il meccanismo di vigilanza.

Insieme, queste tre guide, basate sul progetto pilota dell'UE relativo ai patti di integrità, dovrebbero fornire informazioni pertinenti per comprendere lo strumento, incoraggiarne l'adozione e sostenerne l'applicazione ricorrente e sistematica in tutta l'UE da parte dei soggetti coinvolti nel processo.



GUIDA 1: ottenere un riconoscimento e un'adozione più ampi in tutta l'UE

Fornisce un'analisi di base dell'importanza e dei vantaggi del miglioramento della vigilanza negli appalti pubblici attraverso il monitoraggio indipendente e guidato dai cittadini. Definisce una serie di raccomandazioni, argomentazioni e opportunità per costruire, presentare e comunicare l'opportunità di una più ampia adozione dei PI. Mira a mettere a punto le strategie dei sostenitori per ottenere l'appoggio delle parti interessate pertinenti per l'applicazione dei PI e delle misure associate.

GUIDA 2: elaborare patti di integrità idonei allo scopo

Fase intermedia in cui sono definiti la portata, gli impegni e le norme dell'intervento di monitoraggio. I risultati e gli insegnamenti tratti presentati in questa sezione aiuteranno i gruppi della società civile e le amministrazioni a istituire un PI solido e vincolante, fornendo orientamenti sulle decisioni fondamentali e sulle questioni trasversali. Essi contengono informazioni riguardanti la selezione del progetto e dell'ente di monitoraggio, le norme che disciplinano la collaborazione, la partecipazione di beneficiari e cittadini e altre questioni che incideranno sull'applicazione del PI.

GUIDA 3: garantire un monitoraggio efficace

È incentrata sull'applicazione del PI e in particolare sulle attività di monitoraggio durante l'intero ciclo degli appalti pubblici. Questa sezione propone consigli concreti per rafforzare la solidità del monitoraggio e migliorare ulteriormente la qualità della vigilanza da parte del soggetto di monitoraggio della società civile. Illustra le criticità e i rischi specifici che l'ente di monitoraggio potrebbe incontrare, ma anche esempi e orientamenti per superarli.

GUIDA 1: OTTENERE UN RICONOSCIMENTO E UN'ADOZIONE PIU' AMPI IN TUTTA L'UE

Gli appalti pubblici sono una delle principali forze trainanti del mercato unico dell'UE. La normativa istitutiva lo ha reso il mercato degli appalti pubblici più grande del mondo che permette alle imprese dei 27 Stati membri dell'UE e di altri paesi di offrire un'ampia gamma di beni e servizi a migliaia di governi ed enti pubblici. Sebbene il numero complessivo di contratti di appalto aggiudicati ogni anno sia imprecisato, si stima che il loro valore ammonti a oltre il 14 % del PIL del blocco³. Al di là del loro volume, gli appalti pubblici svolgono un ruolo rilevante nella prestazione di servizi di qualità ai cittadini dell'UE e nella promozione dell'attività economica e dell'innovazione. Questo ruolo richiede trasparenza, responsabilità, partecipazione e integrità maggiori.

1.1 L'UE DOVREBBE SFRUTTARE IL POTENZIALE DEL MONITORAGGIO GUIDATO DAI CITTADINI?

L'UE ha elaborato uno dei quadri normativi più completi in materia di appalti pubblici a livello mondiale. In linea con la rilevanza e l'entità degli appalti pubblici, la vigilanza svolge un ruolo predominante. Il compito di garantire un utilizzo e una tutela adeguati degli appalti pubblici e delle risorse che li finanziano è stato affidato a una struttura complessa di autorità e meccanismi.

In tutti gli Stati membri, i controllori interni, le istituzioni superiori di controllo, le autorità di regolamentazione della concorrenza e altri soggetti esercitano un controllo sul processo di pianificazione, aggiudicazione ed esecuzione degli appalti pubblici finanziati con risorse dell'UE o nazionali. Stando a varie analisi, gli appalti pubblici continuano ad essere tuttavia uno dei veicoli più frequenti di frode e corruzione nell'UE. A titolo di esempio, una relazione del 2016 commissionata dal Parlamento europeo ha stimato che la corruzione negli appalti generi una perdita pari a circa 5 miliardi di EUR all'anno⁴.

Per risolvere il problema vengono spesso discusse e attuate ulteriori misure. A livello dell'UE, ad esempio, il 1° giugno 2021 è entrata in funzione la Procura europea (EPPU) che, in coordinamento con l'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF), indagherà e perseguirà casi specifici di frode e corruzione che ledono gli interessi finanziari dell'UE. Il compito è impegnativo se si considera che per il periodo compreso tra il 2015 e il 2019 l'OLAF ha segnalato 3 431 casi di frode in relazione a spese finanziate dall'UE per un importo pari a circa 2,3 miliardi di EUR⁵.

Sebbene tali garanzie istituzionali siano fondamentali, le amministrazioni aggiudicatrici e le autorità di vigilanza devono spesso far fronte a vincoli e problemi che mettono alla prova le loro capacità di conseguire i rispettivi obiettivi e di tutelare le risorse disponibili dalla frode e dalla corruzione. Il volume degli appalti pubblici nell'UE e gli svariati rischi cui sono esposti richiedono un ampliamento della rosa di soggetti indipendenti che monitorano e assistono tali autorità. Questa azione è fondamentale dato il numero straordinario di

investimenti futuri che dipendono dagli appalti pubblici e dalle risorse impegnate.

Tra le alternative, il partenariato con i cittadini e i gruppi organizzati della società civile offre una delle opportunità più promettenti per intensificare la vigilanza in funzione delle necessità⁶. Nonostante un certo riconoscimento da parte delle autorità e dei decisori all'interno dell'UE, non esistono iniziative o meccanismi formali che integrino un monitoraggio indipendente e guidato dai cittadini negli appalti pubblici.

Il progetto pilota dell'UE relativo ai patti di integrità è stato uno dei più recenti tentativi sperimentati per valutare il ruolo e gli effetti della società civile nel monitoraggio degli appalti pubblici e per fornire ulteriori prove affinché tali patti diventino una prassi regolare, assieme ad altri strumenti di natura analoga. Sono tuttavia necessarie ulteriori attività di promozione e diffusione. Si dovrebbe dare priorità alla creazione di maggiori opportunità di monitoraggio guidato dai cittadini, in quanto si tratta di un passo fondamentale verso una struttura più solida atta a prevenire la frode e la corruzione negli appalti pubblici.

Per convincere i responsabili politici che sono ancora esitanti a introdurre una vigilanza esterna aggiuntiva, coloro che promuovono e sostengono questo tipo di misure, sia nella società civile che nei settori delle imprese e delle pubbliche amministrazioni, dovrebbero coordinare e articolare i fatti, i casi e le analisi più pertinenti in una proposta di valore chiara. A tal fine, i promotori e i loro alleati dovrebbero tenere conto degli aspetti descritti di seguito.

- **Un approccio basato sul rischio.** Il monitoraggio indipendente dovrebbe riguardare i mercati o le amministrazioni che si trovano ad affrontare meccanismi ricorrenti di frode e corruzione, comportamenti anticoncorrenziali e rischi analoghi che minacciano il valore e l'integrità di un appalto pubblico. Con i dati disponibili nell'UE, forniti da molteplici fonti, è possibile individuare problemi e rischi ricorrenti per le giurisdizioni e i settori nazionali e subnazionali. I promotori sono incoraggiati ad acquisire dimistichezza con le serie di dati e le relazioni dei centri di ricerca e delle autorità (come l'OLAF ed enti analoghi) al fine di raccogliere prove che dimostrino la necessità e l'esigenza di un

monitoraggio indipendente, che mettano in evidenza i rischi più urgenti e incentivino l'adozione.

- **Porre l'accento sulla prevenzione e l'individuazione precoce.** Le misure più recenti, compresa la condizionalità dello Stato di diritto, si sono concentrate sulle indagini e le sanzioni a carico delle amministrazioni e dei soggetti coinvolti una volta che si verificano casi. Occorre prestare pari attenzione alle misure che scoraggiano, individuano e correggono i comportamenti che generano frode o corruzione onde evitare effetti dannosi e costosi. Oltre a sottolineare l'importanza dei PI, i sostenitori possono coniugare l'adeguatezza del monitoraggio guidato dalla società civile e del PI alla prevenzione.
- **Promuovere e allineare gli incentivi tra le parti interessate.** In linea con il rilievo dato ai problemi e ai rischi cui sono esposti gli appalti pubblici, i promotori dovrebbero prendere in considerazione una combinazione di azioni che evidenzino l'importanza e la necessità del sostegno delle parti interessate a ulteriori meccanismi di vigilanza. Si dovrebbero ricercare il dialogo diretto e le basi per la fiducia e la collaborazione con le pubbliche amministrazioni. Inoltre le comunità interessate e gli operatori del mercato dovrebbero essere coinvolti e convinti riguardo agli effetti potenziali. Ciò può incentivare ulteriormente le amministrazioni ad adottare e applicare i PI.
- **Collegarsi alle piattaforme di riforma delle politiche.** I promotori dovrebbero puntare su un'adozione sistematica anziché su un'applicazione una tantum. A tal fine possono ricorrere a meccanismi o consessi in cui sono discusse e rivedute le politiche governative. Nell'UE il ciclo del semestre europeo, il partenariato per un governo aperto (*Open Government Partnership - OGP*)⁷ e le consultazioni pubbliche organizzate dalle istituzioni dell'UE sono piattaforme pertinenti per promuovere raccomandazioni e impegni in materia di appalti pubblici e politiche di vigilanza.

lo stesso accade per le iniziative di sensibilizzazione. I progressi e l'efficacia delle attività di promozione dovrebbero essere misurati sulla base di impegni e misure formali che integrino negli appalti pubblici meccanismi di monitoraggio guidati dai cittadini.

Così come le norme in materia di appalti pubblici e gli impegni dei governi variano da un paese all'altro,

Impegni più recenti del Portogallo per migliorare il monitoraggio dei fondi pubblici

Nel contesto di una riforma del codice portoghese degli appalti pubblici, che ha innalzato la soglia che consente le aggiudicazioni dirette, Transparency International Portogallo ha rinnovato gli sforzi tesi ad aumentare la vigilanza sugli appalti pubblici. Una costante azione di sensibilizzazione, svolta parallelamente all'applicazione di un PI, ha indotto il governo del paese a riconoscere, nella sua più recente strategia nazionale anticorruzione⁸, la necessità di rafforzare il monitoraggio della spesa pubblica, compresi gli appalti pubblici. Le azioni intraprese da TI Portogallo hanno messo in risalto i rischi conseguenti alle modifiche giuridiche introdotte in materia di trasparenza, responsabilità e concorrenza, in particolare per quanto riguarda i futuri investimenti finanziati con i fondi dell'UE per la ripresa. Se questi fondi sono considerati su base pro capite, il Portogallo è il terzo beneficiario, subito dopo la Grecia e la Croazia. Attraverso una comunicazione attiva con i legislatori, i giornalisti e le amministrazioni e la loro partecipazione formale al processo di consultazione della strategia, TI Portogallo ha presentato argomentazioni e incentivi a sostegno della raccomandazione e del riconoscimento dei PI come buona prassi. È anche riuscita a integrare un impegno analogo nel secondo piano d'azione nazionale del partenariato per un governo aperto⁹, che prende in considerazione l'applicazione dei PI.

garantire l'adesione politica, soddisfare le aspettative del pubblico e massimizzare gli effetti del PI.

La definizione di PI è stata aggiornata al fine di fornire una descrizione precisa del suo ambito di applicazione e delle sue implicazioni quando è adottato nell'UE, tenendo conto delle condizioni osservate in tutti i progetti di appalti pubblici monitorati. In tale contesto, la definizione di PI può essere quella esposta di seguito.

Un patto di integrità è un meccanismo che consente la collaborazione tra un ente pubblico (o un gruppo di enti) e la società civile al fine di garantire che le amministrazioni e gli offerenti operino entro i limiti stabiliti dalla legge, affrontino i rischi di corruzione e promuovano la fiducia in un progetto di appalto pubblico. Attraverso un accordo pubblico le parti si impegnano ad astenersi da comportamenti corrotti, a rafforzare la trasparenza e la responsabilità durante l'intero processo e a integrare un meccanismo indipendente guidato dalla società civile atto a monitorare il rispetto della normativa applicabile e dell'accordo stesso e a informare il pubblico al riguardo.

Le componenti e le caratteristiche principali di un PI sono descritte di seguito.

- Il PI è un quadro che consente a una serie di soggetti di natura diversa di collaborare a un progetto di appalto pubblico. In primo luogo, esso implica la partecipazione dell'ente pubblico responsabile della procedura di appalto (che si tratti di un'agenzia governativa o di un'impresa statale) e della società civile. Possono aderire altri soggetti, quali gli organismi di gestione e di vigilanza o persino gli offerenti interessati.
- Tenuto conto delle numerose normative esistenti in tutta l'UE in materia di appalti

1.2 COME PRESENTARE IL PATTO DI INTEGRITÀ NEL CONTESTO DELL'UE

L'obiettivo del progetto pilota dell'UE relativo ai patti di integrità era stabilire in che modo lo strumento si integrasse con specifiche condizioni giuridiche e istituzionali all'interno dell'UE. Il PI consta di varie componenti che, combinate tra loro, promuovono la trasparenza e la responsabilità e scoraggiano comportamenti contrari all'interesse pubblico. L'accento posto su ciascuna componente è spesso adeguato in funzione del paese in cui il patto è applicato. Ciò consente un margine di flessibilità per

pubblici, lotta alla corruzione e altre questioni correlate, quali la gestione del bilancio, la concorrenza o il riciclaggio di denaro, l'obiettivo della collaborazione è imperniato sul rispetto della normativa applicabile, sulla prevenzione della corruzione, sulla massimizzazione del rapporto qualità/prezzo e sul rafforzamento della fiducia dei cittadini.

- Le parti collaboreranno per far fronte a qualsiasi rischio o condizione che possa dare adito a comportamenti contrari a quanto prescritto dalla legge e suscettibili di incidere sul valore e sulla fiducia dei cittadini.
- La collaborazione è formalizzata attraverso un accordo pubblico che vincola le parti a una serie di impegni. A seconda degli istituti giuridici, l'accordo può essere strutturato in parti o documenti diversi. Il suo contenuto può anche essere adattato alle condizioni del paese, purché il paese rispetti le componenti essenziali del PI descritte di seguito.
 - Un impegno delle parti coinvolte, con cui convengono di agire nel rispetto della legge e di prevenire la corruzione durante il processo. Ove possibile, gli offerenti o il contraente selezionato dovrebbero aderire a tale impegno.
 - Una serie di misure volte a garantire la trasparenza e a rafforzare la responsabilità durante l'intero processo, compresa la possibilità per il soggetto di monitoraggio della società civile di avere accesso a tutta la documentazione.
 - Un meccanismo di vigilanza finanziato, coordinato dalla società civile e sostenuto da esperti competenti, incaricato di monitorare il processo di aggiudicazione e l'accordo generale, di formulare raccomandazioni e di informare regolarmente il pubblico in merito alla loro evoluzione.

Tutte queste componenti erano compatibili con i sistemi di appalti pubblici in cui sono stati applicati i PI. Nel corso del progetto pilota, le organizzazioni partner hanno osservato che, in generale, i quadri giuridici ne sostenevano l'adozione. Solo in pochi casi talune disposizioni a livello nazionale o locale limitavano l'ambito di applicazione e la qualità del meccanismo di monitoraggio. Nella maggior parte dei casi, tali limitazioni sono state superate mediante accordi provvisori o misure supplementari. Considerando i molteplici sforzi di armonizzazione legislativa nell'UE tesi a rafforzare il mercato interno, in particolare quelli destinati agli appalti pubblici, si può presumere che l'applicazione di un PI sia possibile in tutti gli Stati membri. Inoltre la normativa e le prassi in materia di trasparenza dei governi e di accesso alle informazioni sono state ampiamente recepite e promosse attivamente all'interno dell'UE come meccanismo di controllo pubblico.

1.3 QUAL È LA PROPOSTA DI VALORE DEL PATTO DI INTEGRITÀ PER L'UE?

L'attività di monitoraggio svolta dalle 15 organizzazioni partner coinvolte nel progetto pilota dell'UE relativo ai patti di integrità, che riguarda 46 procedure di appalto pubblico, non si è limitata alla verifica dei principali obiettivi del PI. Le diverse esperienze hanno anche aiutato a individuare le dinamiche o gli attributi sottostanti che lo rendono uno strumento allettante ed efficace di promozione dell'integrità negli appalti pubblici nell'UE.

Sulla base di queste conoscenze, è ora disponibile una nuova proposta di valore più precisa per l'adozione dei PI nel contesto dell'UE.

- Il PI è uno strumento che dà priorità alle azioni correttive rispetto alle misure punitive. La presenza e la collaborazione attiva di un terzo indipendente (il soggetto di monitoraggio della società civile) aumenta la possibilità di individuare e risolvere carenze, rischi e lacune in un progetto di appalto pubblico. Quando un gruppo di monitoraggio del PI ha accesso tempestivo alle informazioni e agli spazi di deliberazione, può formulare raccomandazioni per fare rispettare i requisiti e conseguire gli obiettivi del contratto di appalto.

Nell'ambito del progetto pilota dell'UE relativo ai patti di integrità, gli enti di monitoraggio hanno registrato oltre 430 raccomandazioni che spaziavano dalle osservazioni procedurali alle stime finanziarie e alle difficoltà giuridiche. Le autorità le hanno esaminate e hanno agito di conseguenza quando le hanno ritenute pertinenti e fattibili. In alcuni casi le autorità hanno adottato misure preventive contro il potenziale deterioramento delle circostanze o hanno migliorato la qualità della procedura.

- Il PI rafforza la capacità istituzionale. Il ruolo del soggetto di monitoraggio della società civile non consiste nel sostituirsi all'amministrazione, ma nel rafforzare il suo operato nelle fasi di un progetto di appalto pubblico attraverso un'azione concertata. L'ente di monitoraggio riunisce e coordina le competenze a sostegno della propria attività, che vengono a loro volta trasferite alle amministrazioni sotto forma di analisi e consulenza.

- L'osservazione e il sostegno esterni sono utili per contenere e gestire le pressioni e i vincoli. La presenza di un soggetto indipendente, guidato dall'interesse pubblico, incentiva il rispetto della normativa e lo svolgimento della procedura di appalto secondo considerazioni tecniche e giuridiche piuttosto che politiche. Gli aggiornamenti pubblici dei soggetti di monitoraggio indipendenti in relazione al progetto, comprese le loro analisi e raccomandazioni, incentivano ulteriormente un comportamento costruttivo e promuovono la fiducia dei cittadini.

Se combinati, questi attributi possono avere svariati effetti, a seconda delle caratteristiche del progetto di appalto e dei relativi mercati. Quando è integrato in un investimento strategico che attira l'attenzione del pubblico e che è esposto a condizioni di mercato avverse o a rischi di corruzione, il PI produrrà molto probabilmente vantaggi concreti. Le parti coinvolte nel PI collaborano per concordare gli effetti attesi e istituire un meccanismo per monitorare le prestazioni.

Nel caso del progetto pilota dell'UE relativo ai patti di integrità, i partner del progetto hanno strutturato e incentrato la propria analisi d'impatto attorno a sei categorie in funzione delle priorità e degli obiettivi del progetto. La tabella che segue descrive ciascuna categoria e fornisce un esempio di caso di impatto osservato durante il progetto.

Casi di impatto osservati per categoria nel progetto pilota dell'UE relativo ai patti di integrità

Promuovere un miglior rapporto qualità/prezzo

Migliorare l'esito della procedura di appalto e tutelare o massimizzare il valore complessivo dell'appalto per il pubblico.

Nel corso della revisione delle bozze dei documenti di gara, Transparency International Ungheria ha rilevato che le stime preliminari del valore di un appalto per la progettazione di un'autostrada (4,2 milioni di EUR) non erano coerenti con progetti simili. Dopo aver raccolto le informazioni e le prove prodotte da un tecnico esperto, il soggetto di monitoraggio ha suggerito all'amministrazione aggiudicatrice di ridurre il valore dell'appalto a 2,8 milioni di EUR. Dopo la presentazione del caso, l'amministrazione aggiudicatrice ha fornito ulteriori riferimenti e indicato che si aggiungeva un ulteriore livello di complessità e che sarebbero stati necessari ulteriori studi di analisi del suolo. Entrambe le parti hanno nuovamente riesaminato le stime e hanno convenuto di ridurre il valore dell'appalto a 3,7 milioni di EUR. L'amministrazione aggiudicatrice ha infine aggiudicato l'appalto per un importo pari a 3,6 milioni di EUR.

Incoraggiare la partecipazione, la concorrenza e l'equità

Aumentare il numero di imprese che presentano offerte per un appalto, in funzione delle condizioni di mercato osservate, e garantire che tutti i partecipanti ricevano lo stesso trattamento e le stesse informazioni.

Un progetto inteso a incrementare la registrazione di terreni in tutta la Romania, monitorato da Transparency International Romania e dall'Istituto per le politiche pubbliche, ha incontrato difficoltà a coprire tutti i lotti e i comuni di aggiudicazione previsti. In particolare, è stata rilevata una mancanza di interesse verso alcuni dei lotti, i quali non hanno ricevuto alcuna offerta. Per risolvere la situazione, i soggetti di monitoraggio hanno incoraggiato l'amministrazione aggiudicatrice a effettuare una consultazione di mercato per discutere con i potenziali offerenti degli incentivi e degli ostacoli alla loro partecipazione. L'amministrazione aggiudicatrice ha quindi incontrato le imprese e raccolto informazioni pertinenti per adeguare la gara d'appalto e attrarre un maggior numero di partecipanti. Gli effetti si sono notati ben presto: un maggior numero di lotti che hanno ricevuto offerte nelle gare d'appalto successive e un maggior numero di appalti aggiudicati a più imprese.

Rafforzare la trasparenza e la responsabilità

Migliorare l'accesso del pubblico all'elaborazione del progetto di appalto nelle sue varie fasi e dare maggiore visibilità alle azioni intraprese dalle persone e dalle imprese coinvolte nel processo.

Durante la realizzazione di un progetto di ristrutturazione degli impianti energetici di un ospedale in Slovenia, si è verificato un problema procedurale con un pagamento richiesto dal contraente, il quale aveva incluso il costo delle attrezzature e dei materiali acquistati ma non ancora installati. L'amministrazione aggiudicatrice ha individuato il problema e, per evitare qualsiasi disaccordo con l'impresa che prestava il servizio, ha chiesto il parere di Transparency International Slovenia per confermare una corretta interpretazione delle norme in materia di pagamenti. Il soggetto di monitoraggio ha riesaminato le disposizioni del contratto e ha concordato con la posizione dell'amministrazione aggiudicatrice. Il pagamento è stato ufficialmente posticipato fino all'installazione dei materiali e delle attrezzature, secondo le norme stabilite.

Promuovere la tempestività dei progetti

Contribuire all'esecuzione del progetto in funzione del fabbisogno di tempo e del calendario stabilito, evitando ritardi e problemi di ordine giuridico e promuovendo progressi costanti fino alla conclusione dello stesso.

L'amministrazione aggiudicatrice responsabile della ristrutturazione di un sito archeologico e del relativo museo in Italia stava valutando una complessa strategia di appalto per l'acquisto dei numerosi servizi necessari per guidare e informare i visitatori, tra cui segnaletica e installazioni multimediali. Tale strategia avrebbe previsto il coordinamento di un massimo di sette contratti di appalto con le imprese per garantire che queste avessero la stessa identità visiva e utilizzassero materiali o formati identici o compatibili. Questo volume di lavoro avrebbe aumentato le probabilità di ritardi e prolungato la realizzazione del progetto. Aumentava peraltro il rischio di impatti negativi sull'esperienza dei visitatori. Per semplificare il processo, ActionAid Italia ha proposto di riunire i contratti per l'appalto di servizi in un'unica gara. L'amministrazione aggiudicatrice ha discusso la strategia con altre autorità, che hanno sostenuto la proposta, e ha dato seguito alla raccomandazione del soggetto di monitoraggio.

Aumentare l'accesso e la partecipazione dei cittadini

Consentire ai beneficiari e alle comunità di informare e di essere informati in merito al progetto di appalto e persino di contribuire ai compiti da espletare durante la sua realizzazione.

Transparency International Bulgaria ha progettato e varato uno strumento di segnalazione online per promuovere la partecipazione dei cittadini a un progetto per la costruzione di una galleria. Lo strumento ha consentito ai cittadini, in particolare quelli delle comunità vicine, di condividere osservazioni, anche segnalazioni relative a qualsiasi problematica correlata, e di inviare domande. Attraverso lo strumento sono state raccolte diverse segnalazioni relative alle preoccupazioni dei cittadini in merito al progetto. Ogni volta che ne perveniva una, il soggetto di monitoraggio contattava l'amministrazione aggiudicatrice, esponeva le preoccupazioni dei cittadini e raccoglieva informazioni pertinenti per fornire una risposta adeguata che in seguito sarebbe stata pubblicata nella piattaforma di segnalazione.

Sostenere i cambiamenti istituzionali

Incoraggiare e generare incentivi per l'adozione di norme o prassi che migliorino le capacità delle amministrazioni negli appalti pubblici e in altri settori correlati e che rimangano valide dopo la conclusione del progetto e il PI.

Transparency International Romania e l'Istituto per le politiche pubbliche hanno commissionato una raccolta di informazioni sulle imprese aggiudicatarie di appalti di servizi per incrementare la registrazione di terreni. I risultati hanno evidenziato rischi elevati di conflitto di interessi. Trattandosi di un mercato specializzato, vi sono più probabilità che i funzionari statali e i professionisti abbiano tra loro legami di varia natura. Ad esempio, alcuni direttori o membri del personale avevano lavorato presso catasti locali prima di passare al settore privato. Sulla base dei risultati, i soggetti di monitoraggio hanno proposto una serie di misure volte a prevenire eventuali indebite influenze durante l'esecuzione dei contratti di appalto. Hanno inoltre provveduto alla formazione per gli uffici di catasto al fine di migliorare la loro comprensione dei rischi connessi. Questa iniziativa ha contribuito a sensibilizzare le amministrazioni locali e ad accrescerne la capacità di gestire tali situazioni e di rispettare la legislazione nazionale pertinente.

1.4 IL PATTO DI INTEGRITÀ PUÒ DARE IMPULSO A PIÙ AMPIE INIZIATIVE DI RIFORMA?

Il PI è uno strumento destinato a tutelare investimenti pubblici specifici, in particolare quelli di valore ingente ed esposti a rischi critici. L'elaborazione e il funzionamento del PI apportano comunque ulteriori vantaggi. Oltre alla sua funzione primaria, il PI può avere effetti di più ampia portata quando le parti riconoscono la necessità di migliorare le prassi, le procedure o la normativa in materia di appalti pubblici e considerano il PI parte di tale impegno.

In primo luogo, il PI può orientare le iniziative di riforma quando è più di una pratica una tantum e limitata e riguarda una serie di procedure di appalto pubblico avviate nel tempo o all'interno dello stesso settore. La sua applicazione ricorrente consente ai soggetti di monitoraggio della società civile di individuare e valutare i problemi sistemici che interessano un mercato specifico o una serie di progetti o amministrazioni. Cosa ancora più importante, consente ai soggetti di monitoraggio di raccogliere prove per aprire un caso e risolvere questi problemi. Alcuni enti di monitoraggio nell'ambito del progetto pilota dell'UE relativo ai patti di integrità hanno individuato problemi e hanno collaborato con i legislatori o le autorità di regolamentazione per mettere a punto e discutere possibili soluzioni. Altri hanno integrato nel proprio monitoraggio attività supplementari per offrire formazione e rafforzare le capacità specifiche delle amministrazioni e degli offerenti in settori quali la prevenzione dei conflitti di interessi o la denuncia di irregolarità.

Un'altra alternativa per ampliare l'ambito di applicazione di un PI consiste nel collegarlo alle problematiche di natura politica che emergono durante la procedura di appalto pubblico e prevedere le misure che saranno pertinenti per risolverle. Se le parti ne sono già a conoscenza grazie all'accordo relativo al PI possono proporre e valutare azioni specifiche vantaggiose per il monitoraggio e il progetto nel suo complesso. Il PI può inoltre essere uno strumento di sostegno per sperimentare e promuovere misure innovative che rafforzino la trasparenza, la responsabilità e la partecipazione agli appalti pubblici. Si possono prendere in considerazione, ad esempio, gli aspetti descritti di seguito.

- **Dati aperti.** I dati relativi agli appalti pubblici dovrebbero essere messi a disposizione in formati che ne consentano il riutilizzo e l'analisi per dare inizio a nuovi percorsi di partecipazione, vigilanza e miglioramento. Attraverso un PI è possibile concordare serie di dati specifiche che saranno divulgate come dati aperti¹⁰, preferibilmente sulla base di norme di pubblicazione internazionali. Il PI può illustrare il loro utilizzo e il loro valore per il monitoraggio di un progetto di appalto pubblico.
- **Dichiarazione patrimoniale e di interessi.** La dichiarazione patrimoniale e di interessi è una pratica fondamentale per prevenire la corruzione negli appalti pubblici e nei processi decisionali pubblici. Quando in un paese queste informazioni sono raccolte sistematicamente, i soggetti di monitoraggio sono incoraggiati a integrarle nel monitoraggio. Quando le informazioni si riducono o si limitano a una dichiarazione di assenza di conflitto di interessi, il PI può proporre la divulgazione proattiva di informazioni più complete da parte delle amministrazioni.
- **Titolarità effettiva.** Man mano che l'UE si avvicina alla raccolta sistematica di dati sulla titolarità effettiva¹¹, è essenziale evidenziarne il valore per prevenire un'ampia serie di rischi di corruzione nell'ambito degli appalti pubblici. Quando i dati sono disponibili, i soggetti di monitoraggio del PI possono incoraggiare le amministrazioni a utilizzarli per individuare i conflitti di interessi e prevenire indebite influenze. Qualora non siano disponibili, l'accordo relativo al PI può essere utilizzato per far sì che le amministrazioni si impegnino a raccogliere tali dati o per invitare gli offerenti a divulgare volontariamente tali informazioni.
- **Denuncia di irregolarità.** In linea con gli obiettivi del PI, la garanzia di un meccanismo sicuro di altissimo livello per la segnalazione di comportamenti corrotti costituisce un ulteriore impegno da prendere in considerazione. In assenza di un meccanismo di denuncia delle irregolarità, le amministrazioni e il soggetto di monitoraggio della società civile sono

incoraggiati a collaborare all'elaborazione di una politica e all'istituzione di un canale per ricevere ed esaminare le segnalazioni, almeno per l'intera durata della procedura di appalto pubblico oggetto di monitoraggio. Se una politica esiste già, anche un riesame del suo corretto funzionamento può essere collegato al PI.

- **Attività di lobbying e finanziamento politico.** Per prevenire la corruzione è essenziale avere accesso alle informazioni sulle riunioni o su qualsiasi altra attività svolta da imprese, associazioni, organizzazioni e persone per influenzare le amministrazioni in una procedura di appalto pubblico. Quando tali informazioni sono disponibili, il soggetto di monitoraggio della società civile può esaminarle per prevenire un conflitto di interessi o individuare potenziali indebite influenze. Qualora non siano disponibili, le amministrazioni possono convenire di raccogliere e fornire tali informazioni al soggetto di monitoraggio al fine di rafforzare l'imparzialità e il trattamento equo di tutti i potenziali offerenti. I dati relativi alle attività di lobbying possono inoltre essere collegati ai registri dei finanziamenti politici onde evitare che una procedura di appalto pubblico sia utilizzata illegalmente per ricompensare gli alleati.

Il PI può avere un ruolo determinante tra le tante iniziative volte a migliorare i sistemi di appalti pubblici all'interno dell'UE e a tutelarli da frode e corruzione. Può inoltre illustrare gli effetti di tali iniziative quando intraprese per investimenti pubblici pertinenti. Come dimostrano gli esempi precedenti, ciò deriva dalla capacità dell'UE di far sì che le parti si impegnino ad adottare misure pratiche volte a far rispettare la legge e a rafforzare la vigilanza.

GUIDA 2: ELABORARE PATTI DI INTEGRITÀ IDONEI ALLO SCOPO

Una volta che hanno riconosciuto il valore dei PI e hanno deciso di integrarli nelle proprie strategie o prassi di tutela dei progetti di appalti pubblici, le amministrazioni devono operare in stretta collaborazione con i sostenitori e la società civile per un'adozione e un'applicazione adeguate. In preparazione dell'impiego dello strumento e delle risorse devono essere esaminati e discussi vari aspetti. Sulla base dell'esperienza del progetto pilota dell'UE relativo ai patti di integrità e delle riflessioni delle organizzazioni partner, le sezioni seguenti trattano gli aspetti essenziali per l'applicazione di un PI dotato delle caratteristiche opportune per conseguire i suoi obiettivi.

2.1 ABBINAMENTO DI OBIETTIVI STRATEGICI E PATTI DI INTEGRITÀ

La selezione di un progetto di appalto pubblico che sia abbinato a un PI rappresenta una delle decisioni più importanti per quanto riguarda l'efficacia dello strumento. La decisione non è tuttavia unidimensionale. Un abbinamento appropriato implica la ponderazione di molteplici variabili e un'attenta analisi che deve essere sensibile al contesto specifico e ai rischi e alle condizioni circostanti. I promotori e le amministrazioni che intendono applicare un PI sono incoraggiati a instaurare un dialogo diretto e a scambiare informazioni pertinenti che sostengano la discussione e la scelta del progetto.

Come individuare i progetti di appalti pubblici futuri

I governi e le istituzioni di tutta l'UE operano secondo cicli politici e amministrativi stabiliti per concordare gli investimenti necessari e la corrispondente assegnazione di fondi pubblici. Gli investimenti sono determinati dalla domanda di servizi pubblici, da politiche attive e da fattori politici quali le piattaforme elettorali e le promesse fatte in campagna elettorale. Monitorarli e stilare un elenco degli stessi è il metodo principale per individuare gli investimenti pubblici futuri che prevedono appalti pubblici. Per certi versi, seguire questi cicli comporta un lavoro continuo per coloro che propongono un PI.

In circostanze ideali, quando vi è un margine sufficiente per la preparazione, sono varie le fonti che possono orientare la ricerca. I piani o le strategie dei governi, le informazioni di bilancio e altri documenti contengono informazioni pertinenti, e persino riferimenti espliciti, riguardo agli enti e ai progetti cui sono stati assegnati fondi pubblici che comporteranno procedure di appalto pubblico. Le procedure sono spesso predisposte e divulgate da organismi del potere esecutivo, quali ministeri specifici o unità delle amministrazioni pubbliche. Gli organi legislativi vi partecipano in quanto negoziano e approvano i bilanci e le rispettive regole di utilizzo ed erogazione. Dato che ogni paese o giurisdizione ha regole e tempistiche proprie, a guidare la revisione e l'analisi devono essere i soggetti

nazionali e locali che conoscono il processo e le relative dinamiche di fondo.

A livello dell'UE, anche i finanziamenti e le dotazioni di bilancio seguono regole e procedure stabilite in base alle disposizioni e agli strumenti finanziari corrispondenti. Ad esempio, a norma del regolamento recante disposizioni comuni, i fondi strutturali e di investimento europei (fondi SIE) sono concordati mediante accordi di partenariato nazionali e conseguenti programmi operativi che possono essere aggiornati e adeguati durante il periodo di programmazione. Anche gli enti che negoziano e gestiscono i fondi disponibili per conto degli Stati membri variano da un paese all'altro. Spesso dipendono dallo strumento o dal settore interessato. Le rappresentanze permanenti o specifici ministeri o unità per gli affari europei possono essere una fonte di informazioni pertinente.

La visibilità e l'apertura delle procedure stabilite a livello nazionale e dell'UE variano da un paese all'altro. I promotori di un PI devono individuare e selezionare le misure e i canali più appropriati per garantire ai soggetti coinvolti l'accesso tempestivo alle discussioni e alle informazioni pertinenti sugli investimenti pubblici futuri. Preferibilmente, dovrebbero operare in stretta collaborazione con tutte le amministrazioni competenti interessate a istituire un PI. In alcuni casi, le amministrazioni divulgano informazioni in modo proattivo o coinvolgono i beneficiari e i cittadini attraverso consultazioni. In caso contrario, i promotori dovrebbero confrontarsi sulle modalità di scambio e discussione delle informazioni pertinenti tra tutte le potenziali parti del PI. La disponibilità di informazioni, ad esempio dati strutturati, preferibilmente in un formato aperto, è auspicabile per accelerarne l'esame e l'analisi.

Le emergenze o le catastrofi non dovrebbero essere trascurate quando si individuano progetti di appalti pubblici futuri. Quando si verificano questi eventi, i governi si rivolgono inevitabilmente ai mercati per l'acquisto di beni o servizi che rispondano a bisogni urgenti. La preparazione, l'aggiudicazione e l'esecuzione di questi appalti sono spesso esposte a rischi maggiori di cattiva gestione, frode e corruzione. L'istituzione di un PI potrebbe contribuire ad attenuare tali rischi, anche se è probabile che anch'essa si riveli complessa.

A prescindere dalla situazione immediata, le crisi comportano investimenti pubblici futuri che meritano di essere monitorati e il cui obiettivo è alleviare le conseguenze dell'emergenza o della

catastrofe per le comunità colpite o impedire che si ripetano.

Transparency International Lettonia e monitoraggio degli appalti pubblici per la COVID-19

All'inizio della pandemia di COVID-19 nel 2020, il Gabinetto dei ministri della Lettonia ha incaricato il ministero della Difesa di gestire una strategia centralizzata per l'acquisto di beni essenziali per far fronte alla crisi sanitaria, tra cui dispositivi di protezione individuale e prodotti disinfettanti. A tal fine ha istituito un gruppo di lavoro composto da 14 membri provenienti da agenzie governative. Preoccupato per le sfide implicite, il ministero ha contattato Transparency International Lettonia per capire in che modo collaborare per garantire la trasparenza, utilizzare in modo efficiente i fondi pubblici e prevenire eventuali violazioni del suo protocollo in materia di appalti di emergenza. Dopo vari scambi, entrambe le parti hanno convenuto che il modo migliore per coinvolgere TI Lettonia sarebbe stato un osservatore indipendente del gruppo di lavoro, che avrebbe garantito l'accesso a tutte le informazioni sugli appalti e consentito a TI Lettonia di formulare raccomandazioni. Dal 21 aprile al 15 giugno 2020 TI Lettonia ha monitorato le discussioni del gruppo e 10 procedure di appalto (sei di esse fin dall'inizio). Durante questo periodo, il soggetto di monitoraggio ha partecipato a riunioni pertinenti e, in alcuni casi, ha fatto presenti i rischi potenziali. Una volta superato lo stato di emergenza e portata a termine la missione del gruppo di lavoro, TI Lettonia ha redatto e pubblicato una relazione pubblica sulle sue conclusioni. In linea di massima, TI Lettonia "non ha riscontrato scostamenti significativi dalla procedura specificata nel protocollo di emergenza" e ha riferito che la maggior parte degli acquisti "rispettava sistematicamente i criteri di gara definiti". Tuttavia ha anche rilevato che tre procedure presentavano problemi di non conformità al protocollo. Oltre a queste e ad altre conclusioni, TI Lettonia ha anche formulato una serie di raccomandazioni per le procedure future. Queste informazioni sono reperibili sul sito web dell'organizzazione.

Fonte: Delna – TI Lettonia, *On the Results of Covid-19 National Central Procurement Monitoring* (Delna – TI Lettonia, 2020). Consultabile all'indirizzo: <https://delna.lv/lv/2020/08/03/ar-covid-19-saistito-valsts-centralizeto-iepirkumu-uzraudzibas-zinojums/> (non disponibile in IT).

Come valutare pertinenza e opportunità

Interconnessi con l'individuazione di progetti di appalti pubblici futuri sono gli interrogativi circa la pertinenza e l'opportunità di integrarvi un PI. Nonostante la sua compatibilità con un'ampia gamma di progetti e settori, il PI è uno strumento destinato agli investimenti pubblici esposti a rischi che possono compromettere i costi, la qualità e i benefici attesi rispetto all'interesse comune. Tra questi rischi figurano la corruzione, la frode, la cattiva gestione e le pratiche anticoncorrenziali. Inoltre, considerando le risorse necessarie per la loro adeguata applicazione, ai PI va data priorità per i progetti con una valenza strategica.

Non è facile stabilire e valutare i rischi associati e il valore degli investimenti pubblici. Dato che i progetti di appalti pubblici variano notevolmente da un settore all'altro e da un paese all'altro, è difficile trovare un metodo o una formula univoci a tal fine. Questi compiti dovrebbero piuttosto essere trattati nell'ambito di una discussione aperta e collettiva tra i promotori del PI e le parti interessate del progetto, tenendo conto delle specificità del paese. Il gruppo deve definire almeno le informazioni necessarie e le variabili pertinenti che orienteranno l'analisi.

L'obiettivo dei promotori di PI dovrebbe essere quello di ridurre il più possibile eventuali lacune informative che impediscono al gruppo di comprendere appieno il progetto e le sue origini, le istituzioni coinvolte, i beneficiari o le comunità interessate, nonché i relativi mercati e i loro operatori. Oltre all'accesso ai piani e alla documentazione preliminare di gara, è possibile chiedere l'accesso a informazioni supplementari che non sono accessibili al pubblico. Possono essere effettuate ricerche e interviste con parti interessate o esperti specifici oppure possono essere riesaminate precedenti procedure di appalto di natura simile.

Le variabili di analisi saranno determinate dalle circostanze inerenti ai progetti candidati, tra cui le condizioni di mercato, gli appalti precedenti e persino i cicli e gli eventi politici. Dovrebbero essere

prese in considerazione anche le caratteristiche e le carenze del sistema di appalti pubblici¹² in questione. Le relazioni specialistiche delle organizzazioni della società civile, del mondo accademico o persino degli enti governativi possono orientare la discussione e segnalare i rischi e le carenze che potrebbero essere riscontrati. A titolo di esempio, il quadro di valutazione del mercato unico dell'UE contiene una serie specifica di indicatori relativi ai sistemi di appalti pubblici dei 27 Stati membri che riguardano la concorrenza, la trasparenza e il rapporto qualità/prezzo.

In tutti i paesi dell'UE dovrebbe essere possibile trovare relazioni specifiche per paese che forniscano ulteriori dettagli su problematiche riscontrate di frequente nelle procedure o politiche in materia di appalti pubblici. Talvolta tali relazioni sono redatte da organismi di vigilanza, quali le istituzioni superiori di controllo, le commissioni parlamentari o le organizzazioni specializzate e i centri di ricerca. Le notizie riportate dai media, in particolare quelle basate sul giornalismo investigativo, possono mettere in luce criticità, comportamenti o problematiche che si riscontrano spesso nella pianificazione, nell'aggiudicazione o nell'esecuzione di appalti pubblici.

Un confronto tra le informazioni disponibili e i progetti candidati fornirà al gruppo spunti di riflessione e riferimenti iniziali per stabilire i rischi e il valore. Potrebbero trovare applicazione i fattori descritti di seguito.

- **Interesse pubblico.** I progetti di appalto per la prestazione di servizi pubblici di base o per la risposta a bisogni urgenti o quelli connessi alle promesse fatte in campagna elettorale spesso attirano l'attenzione di ampi segmenti della società. Poiché il mancato acquisto dei relativi beni o servizi può essere dannoso per i beneficiari o gli utenti previsti, è più facile trovare incentivi per prevenire eventuali atti di corruzione, concludere il progetto secondo le aspettative e rafforzare la trasparenza e la responsabilità dell'esecuzione in generale.
- **Complessità.** I progetti connotati da progettazioni complesse o da condizioni di elevata tecnicità possono essere esposti a maggiori rischi su più fronti. Spesso implicano procedure di pianificazione e di offerta complesse che creano maggiori occasioni di indebite influenze o turbative d'asta che potrebbero nuocere alla

concorrenza e all'equità. Inoltre la loro attuazione richiederà probabilmente un maggiore coordinamento tra i contraenti o le amministrazioni. Questa fase può beneficiare di un monitoraggio supplementare al fine di garantire un'esecuzione adeguata e tempestiva degli appalti associati.

- **Valore monetario.** I soggetti corrotti sono più inclini a prendere di mira gli investimenti che presentano costi più elevati. La possibilità di appropriarsi indebitamente di un'ingente quantità di fondi aumenta, tra l'altro, le probabilità di corruzione e di comportamenti collusivi. Non esiste né una soglia universalmente accettata né una soglia a livello dell'UE al di sotto della quale un PI non sarebbe adeguato. L'entità dei fondi dovrebbe essere valutata in relazione ai bilanci o ai portafogli di progetti delle amministrazioni. A titolo di riferimento, il valore medio¹³ dei 18 progetti monitorati nell'ambito del progetto dell'UE relativo ai patti di integrità è stato di 12,3 milioni di EUR, con valori compresi tra 130 000 e 250 milioni di EUR.
- **Capacità istituzionali.** In alcuni casi i progetti di appalti pubblici possono richiedere risorse e competenze di cui un'amministrazione non dispone in quel momento. In questo caso, o quando tali risorse o competenze sono limitate, maggiori saranno i rischi di prendere decisioni sbagliate che possono potenzialmente compromettere il valore del progetto o aumentarne i costi, tra le altre conseguenze.
- **Condizioni di mercato.** Le caratteristiche e le dinamiche dei mercati relativi a un progetto di appalto possono preannunciare possibili problematiche o criticità. A titolo di esempio, l'analisi di mercato potrebbe segnalare mercati di nicchia o specializzati oppure comportamenti illeciti che limitano la concorrenza. Occorre altresì considerare il grado di dimestichezza delle amministrazioni con i mercati associati, in quanto questo inciderà sulla loro capacità di elaborare procedure di gara competitive che massimizzino il valore pubblico.

- **Indizi di corruzione.** Dovrebbero essere valutati i precedenti, i tentativi o il sospetto di comportamenti corrotti in relazione a un progetto di appalto o a un'amministrazione aggiudicatrice pubblici (ad esempio corruzione, conflitto di interessi, indebita influenza o finanziamento politico illecito). È probabile che i soggetti corrotti prendano di mira altri progetti all'interno della stessa amministrazione o dello stesso settore pubblico. È altresì importante verificare se un progetto sia collegato a un mercato con operatori che effettuano donazioni a campagne o partiti politici. In diversi casi è stato dimostrato che gli appalti pubblici sono spesso utilizzati come ricompensa per tali donazioni.

Queste sono solo alcune variabili esplicative destinate a fornire riferimenti e a stimolare l'analisi dei promotori. È probabile che altre emergano quando si discutono le caratteristiche specifiche di un progetto di appalto pubblico. In ultima analisi, una combinazione di queste variabili fornirà ai promotori argomentazioni e prove sufficienti per esaminare e confermare la pertinenza e l'opportunità di abbinare il progetto a un patto di integrità.

Quali sono le implicazioni, i rischi e le alternative del monitoraggio?

Parallelamente alla valutazione del valore e dei rischi del progetto, i soggetti di monitoraggio civici e le pubbliche amministrazioni dovrebbero individuare e valutare le esigenze di monitoraggio e le relative implicazioni. Le caratteristiche del progetto incideranno sul modo in cui il portavoce della società civile organizzerà il proprio lavoro e strutturerà il meccanismo di monitoraggio. I promotori dovrebbero discutere e affrontare tali fattori il prima possibile, quando raccolgono informazioni sui progetti di appalti pubblici candidati.

I fattori descritti di seguito hanno inciso sul modo in cui è stato effettuato il monitoraggio durante l'attuazione del progetto dell'UE relativo ai patti di integrità.

- **Fase di progetto.** Indica la fase di definizione della procedura di appalto pubblico in cui è attivato il PI. Un progetto sarà preferibilmente abbinato a un PI durante la fase di pianificazione, quando

l'amministrazione aggiudicatrice raccoglie tutte le informazioni pertinenti per valutare le esigenze individuate ed elaborare un progetto di appalto che le soddisfi. È possibile prendere in considerazione i progetti nella fase precedente la gara d'appalto, in quanto vi è ancora margine per rivedere le condizioni che definiranno l'aggiudicazione e l'esecuzione dei relativi appalti. I progetti per cui è già stato pubblicato un bando di gara o quelli in una fase successiva non sono adeguati per un PI. In questi casi potrebbero essere prese in considerazione altre alternative per il monitoraggio, come un audit o una valutazione pubblica.

- **Durata stimata.** Indica il tempo complessivo previsto per la procedura di appalto. Oltre a incidere sui costi, potrebbe avere implicazioni per l'impegno e il sostegno delle amministrazioni e delle parti interessate. Ad esempio, il responsabile di un ministero o di un'unità delle amministrazioni pubbliche potrebbe dimettersi pochi mesi dopo l'inizio del progetto. In questi casi, i responsabili dell'applicazione dovrebbero valutare le modalità di istituzione e presentazione del PI, per sottolinearne l'indipendenza e mantenere il sostegno dell'amministrazione, indipendentemente dalla persona che sostituisce il precedente sostenitore.
- **Copertura.** Indica le fasi che saranno monitorate durante il PI. In linea con il fattore precedente, la copertura è intrinsecamente legata alla durata del progetto. Sebbene tutti i PI debbano tener conto della fase di esecuzione, la loro copertura minima dovrebbe partire dalla fase di pianificazione o dalla fase precedente la gara d'appalto e terminare con la firma dei relativi contratti. Quando pone problemi logistici o finanziari, l'esecuzione di un contratto di appalto potrebbe essere monitorata ricorrendo ad altri metodi.
- **Competenza.** Indica le conoscenze e le capacità che il soggetto di monitoraggio indipendente deve garantire per svolgere il proprio ruolo. Nella maggior parte dei casi, l'organizzazione della società civile che

gestisce il PI rafforza il proprio gruppo di monitoraggio inserendovi ulteriori tecnici esperti di settori pertinenti per la procedura di appalto. Quando il progetto è altamente specializzato o collegato a un mercato di nicchia, la ricerca di esperti disponibili potrebbe richiedere molto tempo. Inoltre lo stanziamento per la remunerazione stimata degli esperti potrebbe essere inferiore al prezzo di mercato, il che ridurrebbe la probabilità di trovare un esperto che sia disponibile e disponga delle credenziali appropriate. I responsabili dell'applicazione sono incoraggiati a rivolgersi prima ai centri di ricerca o alle università per individuare potenziali esperti e ottenere informazioni pertinenti sulla loro esperienza e sui loro costi.

- **Sede.** Indica lo spazio fisico in cui avrà luogo l'esecuzione dei contratti di appalto associati. Si tratta di un fattore che spesso si osserva nei progetti infrastrutturali, ma che potrebbe essere rilevante anche per la fornitura e la consegna di beni e servizi. La distanza avrà implicazioni in termini di tempo e di costi per il soggetto di monitoraggio, anche nella fase di pianificazione, quando il gruppo tecnico potrebbe dover visitare un cantiere collegato al progetto di appalto.
- **Prossimità fisica.** Indica la distanza effettiva tra l'amministrazione aggiudicatrice e l'ente di monitoraggio. Come il fattore precedente, la distanza tra le rispettive sedi potrebbe incidere sulla qualità della collaborazione, in particolare in presenza di ostacoli alla connettività. L'ente di monitoraggio dovrebbe preferibilmente avere sede nella stessa località o nella stessa regione dell'amministrazione aggiudicatrice. In caso contrario, i meccanismi di coordinamento, i canali di comunicazione e i calendari dovrebbero essere concordati in anticipo e rivisti periodicamente. Altrimenti, se la distanza è notevole, si potrebbe trasferire temporaneamente un gruppo o un rappresentante presso la sede dell'amministrazione o si potrebbe prendere in considerazione uno stanziamento per spostamenti regolari.

Questi fattori avranno varie implicazioni per le attività di monitoraggio in termini di costi, tempi,

risorse umane e altri aspetti. L'organizzazione della società civile che dovrebbe gestire il meccanismo di monitoraggio dovrà metterli a confronto con le proprie capacità e risorse. L'analisi di questi fattori consentirà ai responsabili dell'applicazione di elaborare bilanci precisi che garantiscano le risorse finanziarie necessarie per coprire i costi del monitoraggio. Può altresì mettere in evidenza i rischi che potrebbero compromettere il valore del PI, e persino la sua futura applicazione, se non fossero affrontati in modo adeguato. Ad esempio, se le risorse non sono opportunamente stanziate, le attività di monitoraggio potrebbero essere compromesse e il progetto potrebbe concludersi prima del suo completamento.

2.2 ISTITUZIONE DEL PATTO DI INTEGRITÀ E DEL RELATIVO MECCANISMO DI MONITORAGGIO

Quando si discute della selezione dei progetti, è essenziale gettare le basi per un monitoraggio solido. Il principale vantaggio del patto di integrità è la sua capacità di integrare un soggetto di monitoraggio indipendente che osserva l'evoluzione del progetto e formula raccomandazioni per migliorare o correggere eventuali problemi rilevati. Le sezioni seguenti trattano tre aspetti fondamentali da esaminare e che insieme costituiscono il meccanismo di monitoraggio: l'impegno per l'integrità e l'accordo di monitoraggio, la selezione dell'organizzazione della società civile che lo gestisce e il suo finanziamento.

Come formulare l'impegno per l'integrità e l'accordo di monitoraggio

Il PI si concretizza attraverso un contratto formale tra almeno l'amministrazione aggiudicatrice e l'organizzazione della società civile per il monitoraggio di una o più procedure di appalto pubblico. A seconda del progetto e del contesto giuridico e istituzionale, possono partecipare anche altre parti interessate. Tra queste figurano altre autorità con un ruolo di vigilanza, potenziali offerenti o, infine, l'offerente cui è stato aggiudicato l'appalto. I responsabili dell'applicazione dovranno confrontarsi e convocare le parti interessate pertinenti per istituire un PI solido e credibile.

Il contratto può essere adattato alle formalità e alle disposizioni giuridiche della giurisdizione corrispondente e articolarsi in uno o più documenti. Indipendentemente dal tipo scelto, il contratto comprende un impegno per l'integrità e un accordo di monitoraggio.

Con **impegno per l'integrità** si intende una serie di impegni ad agire nel rispetto della legge, ad astenersi da comportamenti corrotti e a rafforzare la trasparenza e l'integrità attraverso misure proattive. Gli impegni possono essere specifici per ciascuna delle parti. I più rilevanti riguardano l'amministrazione aggiudicatrice e gli offerenti che presenteranno una proposta.

L'impegno per l'integrità spesso tratta le questioni descritte di seguito.

- **Astenersi da qualsiasi forma di corruzione.** I funzionari pubblici non dovrebbero accettare né pretendere alcun indebito vantaggio, omaggi compresi. Analogamente, gli offerenti non proporranno né accetteranno di pagare tangenti.
 - **Astenersi da qualsiasi altra pratica illegale o anticoncorrenziale.** Tutti i partecipanti accettano di non prendere parte a programmi ritenuti illegali o intesi a limitare o sopprimere la concorrenza a loro favore. Ciò riguarda tutte le persone che agiscono per conto del firmatario.
 - **Osservare la normativa pertinente.** I firmatari convengono di rispettare la normativa applicabile in ambiti quali, tra l'altro, l'accesso alle informazioni, le normative in materia di concorrenza, lotta antifrode, riciclaggio di denaro e ambiente. All'atto della redazione dell'impegno, i promotori dovranno individuare gli strumenti giuridici più pertinenti.
 - **Osservare un codice di condotta.** L'amministrazione aggiudicatrice e gli offerenti si impegnano a mettere a punto un codice di condotta che orienti il comportamento di chiunque agisca per loro conto. Nel caso degli offerenti, il codice potrebbe anche contemplare i subappaltatori.
 - **Segnalare comportamenti corrotti.** Tutte le parti si impegnano a informare le
- autorità competenti in merito a eventuali violazioni della legge o pratiche corrotte da parte di una persona fisica o giuridica collegata al progetto di appalto pubblico. Tale impegno può prevedere l'istituzione di un meccanismo o di una politica in materia di denunce di irregolarità o la revisione di quelli esistenti.
- **Divulgazione proattiva delle informazioni.** A seconda della normativa applicabile, l'impegno può imporre a soggetti specifici di mettere determinate informazioni a disposizione del pubblico o dell'ente di monitoraggio. Questa prassi dovrebbe essere giustificata in termini di responsabilità o integrità. A titolo di esempio, le imprese sono invitate a comunicare il proprio assetto proprietario e a identificare i loro titolari effettivi nell'ambito della presentazione delle offerte.
 - **Scambio di informazioni veritiere.** I firmatari si impegnano a fornire sempre informazioni veritiere e precise su richiesta o come parte della documentazione relativa all'appalto, comprese le credenziali dell'offerta, i subappaltatori e le offerte.
 - **Prevenzione dei conflitti di interessi.** Tutte le parti, e in particolare tutti i funzionari pubblici coinvolti, si impegnano a comunicare qualsiasi interesse privato che possa essere percepito come in conflitto con l'interesse pubblico. L'impegno dovrebbe preferibilmente considerare gli interessi specifici da dichiarare, anziché limitarsi a un'autodichiarazione che indichi l'assenza di un conflitto di interessi.
 - **Coinvolgere i beneficiari o le comunità interessate.** A seconda della sua pertinenza, l'impegno può prevedere il coinvolgimento di comunità collegate al progetto. La portata di tale impegno è definita in base alle caratteristiche del progetto e all'assetto istituzionale. Potrebbe variare dall'ampliamento dell'accesso alle informazioni a meccanismi formali di partecipazione quali consultazioni o co-creazione.
- L'**accordo di monitoraggio** è inteso a definire condizioni e misure specifiche su cui si fonderà la collaborazione tra l'amministrazione aggiudicatrice

e l'organizzazione della società civile che gestisce il meccanismo di monitoraggio. L'accordo è volto a rendere operativi determinati impegni che fanno parte dell'impegno per l'integrità. Dovrebbe includere, tra l'altro, gli aspetti descritti di seguito.

- **Accesso alle informazioni e alle riunioni.** Indica le disposizioni che garantiscono all'ente di monitoraggio il pieno accesso ai documenti e ai dati pertinenti e a tutti gli spazi in cui vengono adottate e discusse decisioni, come le riunioni di lavoro con altre autorità. Disposizioni di questo tipo possono stabilire specifiche richieste di informazioni.
- **Informazioni riservate o sensibili.** Indicano le misure che il soggetto di monitoraggio rispetterà per accedere alle informazioni riservate e non accessibili al pubblico, come le clausole temporanee di non divulgazione. Tali misure dovrebbero limitarsi alle informazioni che possono incidere sulla concorrenza e sulla parità di trattamento, comprese le stime finanziarie, gli studi di mercato e le offerte.
- **Canali di comunicazione.** Indicano il processo e i mezzi per lo scambio di informazioni e l'informazione di entrambe le parti in merito agli aggiornamenti dei progetti. Le disposizioni da includere varieranno a seconda della natura del progetto. Si potrebbero tuttavia stabilire punti di contatto specifici, oltre a scadenze e meccanismi per segnalare eventuali carenze nella collaborazione e porvi rimedio.
- **Sensibilizzazione del pubblico.** Indica le misure che il soggetto di monitoraggio seguirà per informare il pubblico e coordinarsi con l'amministrazione aggiudicatrice a tal fine. Il soggetto di monitoraggio dovrebbe tenere i cittadini aggiornati circa gli sviluppi del progetto e produrre relazioni periodiche che forniscano un resoconto indipendente e una valutazione delle azioni e delle decisioni in ciascuna fase della procedura di appalto.
- **Segnalazioni di corruzione.** Indicano le misure che il soggetto di monitoraggio seguirà per ricevere e gestire tutte le

segnalazioni di corruzione o per essere informato in merito a eventuali casi segnalati attraverso i canali formali di denuncia delle irregolarità.

- **Cessazione e ritiro.** Indicano le circostanze e le carenze che consentirebbero al soggetto di monitoraggio di porre fine al proprio ruolo anticipatamente e di abbandonare il PI, come pure il processo di orientamento e discussione della decisione con l'amministrazione aggiudicatrice e gli altri firmatari del PI. Tra le circostanze figurano il negato accesso a informazioni o riunioni fondamentali, la mancata risposta alle problematiche evidenziate dal soggetto di monitoraggio o l'assenza di reazioni alle segnalazioni di corruzione.

L'accordo di monitoraggio deve essere pubblico e messo a disposizione di tutte le persone interessate. Nel corso del progetto dell'UE relativo ai patti di integrità, la maggior parte delle organizzazioni partner ha pubblicato online i documenti che integrano il PI e che possono fornire esempi e orientamenti ai futuri responsabili dell'applicazione nell'UE. Transparency International ha inoltre elaborato modelli e accordi tipo per aiutare tutte le amministrazioni od organizzazioni interessate ad adottare il PI. Questo materiale è disponibile gratuitamente sul sito web di Transparency International¹⁴.

Come individuare e scegliere il soggetto responsabile del monitoraggio

L'organizzazione della società civile che funge da soggetto di monitoraggio di un PI svolge un ruolo unico. Si tratta di un terzo esterno cui è concesso un maggiore accesso per osservare il comportamento dell'amministrazione che intende aggiudicare un appalto pubblico, nonché i soggetti privati che mirano a fornire i beni o i servizi richiesti e le loro interazioni. Come indicato nella sezione precedente, il soggetto di monitoraggio potrà esaminare i documenti e i dati pertinenti e inserire spazi, quali riunioni, visite in loco e altri eventi, in cui sono presentate e discusse informazioni e adottate decisioni riguardo al progetto e all'appalto.

L'ente che funge da soggetto di monitoraggio non può essere un'organizzazione politicamente schierata, un'impresa, un operatore dei media o qualsiasi altra entità a scopo di lucro. Per la selezione del soggetto di monitoraggio dovrebbero

essere presi in considerazione altri aspetti relativi alla capacità e all'indipendenza. A tal fine occorre analizzarne, tra gli altri fattori, la struttura organizzativa, la composizione del personale, le attività, le politiche interne, i finanziamenti e la gestione finanziaria.

Per quanto riguarda la capacità, l'organizzazione della società civile che intende gestire il meccanismo di monitoraggio deve avere una conoscenza avanzata degli ambiti descritti di seguito.

- Le **competenze tecniche** in materia di appalti pubblici sono essenziali. L'organizzazione dovrebbe avere una solida conoscenza della normativa applicabile e una conoscenza pratica delle problematiche e delle carenze nelle procedure seguite per pianificare, aggiudicare ed eseguire un appalto. Sono inoltre utili competenze aggiuntive in ambiti correlati, quali le finanze pubbliche o il coinvolgimento dei cittadini.
- Le competenze in materia di **gestione dei progetti** sono necessarie dato l'ampio ventaglio di attività previste dal monitoraggio. Molte di queste si sovrapporranno o si svolgeranno in parallelo e richiederanno una leadership e un coordinamento per garantire la coerenza tra le varie fasi. Inoltre, poiché le attività di monitoraggio saranno finanziate, saranno necessarie esperienze e competenze in materia di bilancio e gestione finanziaria.
- Sono altresì essenziali capacità e competenze in materia di **comunicazione e gestione delle parti interessate**. L'organizzazione interagirà e collaborerà in stretto e regolare rapporto con le amministrazioni e gli offerenti, evidenziando eventuali problematiche e condividendo raccomandazioni. In determinati momenti, interagirà anche con i beneficiari, i media e il pubblico per informarli sull'evoluzione della procedura di appalto e sulle proprie conclusioni.

In termini di indipendenza, le implicazioni del ruolo, la natura dei compiti di monitoraggio e la necessità di promuovere la fiducia nel PI e nell'ente di monitoraggio stesso rendono necessaria la conformità ai criteri descritti di seguito.

- L'organizzazione ha una chiara struttura di governance pubblica, preferibilmente con una netta separazione tra organi di gestione e organi direttivi (come un consiglio di amministrazione).
- I nomi dei membri degli organi direttivi dell'organizzazione sono accessibili al pubblico. Nessuno di essi dovrebbe essere un funzionario pubblico in servizio o che aspiri ad essere eletto per un ruolo di governo.
- Gli organi direttivi dispongono di norme specifiche e formalizzate per la nomina, la rotazione e la rielezione dei propri membri. La durata dei mandati dovrebbe essere limitata, in particolare per le posizioni apicali (ad esempio presidente).
- Esiste una serie di documenti deontologici che delineano il comportamento previsto dei membri con riguardo agli organi direttivi e al gruppo esecutivo (codice di condotta o etica), nonché canali o meccanismi per segnalare eventuali violazioni di tali politiche (orientamenti in materia di denunce di irregolarità e reclami).
- L'organizzazione raccoglie e aggiorna regolarmente informazioni sugli interessi dei propri membri, in particolare quelli dei suoi organi direttivi, e ne divulga almeno una versione pubblica. Dovrebbe essere possibile verificare che nessuno dei suoi membri abbia un interesse in relazione al progetto di appalto oggetto di monitoraggio.
- È stabilita una politica specifica per prevenire, individuare e gestire potenziali conflitti di interessi che indica la persona o l'organismo responsabile della sua applicazione.
- Le procedure specifiche per la segnalazione, l'indagine e la gestione dei casi di corruzione e frode all'interno dell'organizzazione sono stabilite e ben pubblicizzate.
- Vengono regolarmente elaborate e pubblicate relazioni che delineano e descrivono le operazioni, i programmi, i

progetti, le attività e i risultati dell'organizzazione. Devono dimostrare esperienza e coerenza durante il periodo in cui l'organizzazione è attiva.

- La gestione finanziaria e le operazioni dell'organizzazione sono caratterizzate da un grado elevato di trasparenza. Ciò implica l'esistenza di controlli finanziari adeguati, la pubblicazione di relazioni finanziarie periodiche e l'applicazione dei principi contabili pertinenti. A seconda delle dimensioni e delle capacità dell'organizzazione, dovrebbe essere possibile effettuare audit indipendenti.
- Tutte le fonti di finanziamento e il reddito sono resi pubblici, preferibilmente con indicazione del nome di ciascun donatore, del tipo di reddito (ad esempio sovvenzione istituzionale, sovvenzione di progetto o appalto di servizi) e dell'importo. Se i donatori richiedono l'anonimato, devono essere messi a disposizione del pubblico il tipo e l'importo della donazione. Preferibilmente, l'organizzazione dovrebbe avere un insieme diversificato di donatori e fonti di reddito.

Se presenti, tali caratteristiche o prassi dovrebbero denotare un grado considerevole di indipendenza e costituire una base solida per una vigilanza obiettiva ed equa durante il monitoraggio dei progetti di appalti pubblici. La maggior parte di queste informazioni è probabilmente reperibile sul sito web dell'organizzazione o, in alcuni casi, su richiesta. In caso di dubbi sull'idoneità dell'organizzazione, può essere richiesto il parere di un terzo, ad esempio un altro gruppo della società civile.

Come finanziare il meccanismo di monitoraggio

La disponibilità di risorse finanziarie per coprire i costi delle attività di monitoraggio costituisce per il PI un punto di forza unico. Consente soprattutto all'organizzazione della società civile che gestisce il meccanismo di vigilanza di integrare competenze specialistiche in momenti o eventi specifici della procedura di appalto pubblico e di formulare raccomandazioni fondate.

Poiché il PI è inteso a tutelare il denaro dei contribuenti, la fonte di finanziamento ricorrente più comune è rappresentata dalle risorse pubbliche.

Queste dovrebbero essere fornite preferibilmente da un ente pubblico che gestisce o supervisiona il comportamento dell'amministrazione aggiudicatrice, come un organismo di audit, un organismo centrale competente in materia di appalti o il ministero delle Finanze. A titolo di esempio, nel nuovo periodo di programmazione dell'UE, le amministrazioni nazionali e regionali possono inserire patti di integrità nei rispettivi piani o programmi operativi e stanziare fondi per il meccanismo di monitoraggio.

In alcuni casi, si potrebbe sostenere che ricevere fondi direttamente da un'amministrazione potrebbe compromettere il ruolo del soggetto di monitoraggio. Sebbene i timori siano pertinenti, occorre porre l'accento sulle norme e sulle condizioni associate all'erogazione dei fondi pubblici assegnati per il PI. È pertanto fondamentale che l'accordo sia divulgato preventivamente al pubblico per dimostrare che esso garantisce l'indipendenza e consente un'osservazione e una collaborazione obiettive.

Anche le istituzioni che finanziano investimenti pubblici, come le banche multilaterali o gli organismi sovranazionali, possono coprire i costi del meccanismo di monitoraggio e migliorare la protezione delle proprie risorse, proprio come è avvenuto con il progetto dell'UE relativo ai patti di integrità, per il quale è stata la Commissione europea a fornire le risorse necessarie. In alcuni casi, possono anche incoraggiare i beneficiari dei fondi a considerare di far rientrare i costi del PI nei loro prestiti o sovvenzioni oppure di garantire la copertura di una determinata percentuale.

Un'altra alternativa è quella di rivolgersi a fondazioni private o donatori. Se si considera questa soluzione, la sfida principale consisterà nel garantire che non vi siano legami con imprese o investimenti nei mercati associati al progetto di appalto o con particolari gruppi politici del paese. In tal caso, la piena trasparenza dell'accordo di finanziamento dovrebbe contribuire a garantire l'indipendenza e l'imparzialità.

Sebbene non ancora sperimentata, alcune delle organizzazioni partner dell'UE per i patti di integrità hanno discusso la possibilità di ricorrere alla raccolta fondi in futuro. Per particolari appalti pubblici che hanno effetti tangibili sulla vita quotidiana delle persone, i cittadini potrebbero essere interessati a effettuare donazioni. Se un'organizzazione sonda questo terreno, sarà importante prendere in considerazione norme specifiche quali la limitazione dell'importo massimo

della donazione, la concessione di contributi esclusivamente da parte di persone fisiche, la registrazione dei loro nomi e l'accettazione di soli bonifici elettronici. Le organizzazioni potrebbero inoltre chiedere alle fondazioni private di impegnarsi a combinare i propri fondi con quelli dei cittadini, in modo da raggiungere più rapidamente l'obiettivo di finanziamento.

A seconda della giurisdizione, l'accordo di finanziamento avrà la forma giuridica più appropriata. Indipendentemente dalla loro provenienza, i fondi devono essere resi pubblici per conferire credibilità al patto di integrità e garantire al pubblico l'imparzialità e l'indipendenza dei soggetti di monitoraggio.

2.3 PREDISPOSIZIONE DEL MECCANISMO DI MONITORAGGIO

Essendovi maggior chiarezza sul progetto di appalto e sul PI, tra cui il suo ambito di applicazione e le risorse disponibili, l'organizzazione della società civile che gestirà il meccanismo di monitoraggio deve ragionare su come organizzare il suo lavoro futuro e intraprendere in modo agevole il ruolo di monitoraggio. In questa fase, il soggetto di monitoraggio dovrà valutare le modalità di attuazione del proprio accordo con le amministrazioni competenti e prevedere le specifiche informazioni necessarie, nonché le misure per informare e coinvolgere i cittadini. Insieme, questi aspetti plasmeranno la strategia del soggetto di monitoraggio e i piani per svolgere il suo ruolo.

Quali informazioni e dati saranno fondamentali?

Le informazioni e i dati rappresentano i contributi più importanti per un meccanismo di monitoraggio nell'ambito di un PI. È rispetto a questi che il soggetto di monitoraggio indipendente confronterà e rivedrà le esigenze, i piani, le decisioni e le relative motivazioni che sono connessi alla procedura di appalto. Per questo motivo è essenziale avere una visione chiara delle informazioni che saranno prodotte e richieste, del momento in cui saranno necessarie e dei formati che ne consentirebbero un riutilizzo e un'analisi flessibili.

La finalità o l'uso delle informazioni disponibili varierà a seconda del progetto. Tuttavia, nel corso di un PI, il soggetto di monitoraggio potrebbe spesso:

- valutare e individuare rischi di corruzione o di cattiva gestione;
- verificare la motivazione delle decisioni del progetto rispetto agli obiettivi e alle esigenze dichiarati;
- rilevare conflitti di interessi e prevenire favoritismi e indebite influenze;
- individuare meccanismi di collusione, comportamenti anticoncorrenziali o tentativi di frode da parte degli offerenti;
- seguire lo stato di avanzamento, i pagamenti e il rispetto delle disposizioni dell'appalto.

Quando pianifica le attività di monitoraggio, il responsabile del monitoraggio dovrà mappare e verificare lo stato dei dati o delle informazioni sugli appalti pubblici concentrandosi su tre aspetti fondamentali.

1. **Disponibilità.** Si riferisce all'esistenza delle informazioni, con la verifica che siano prodotte o raccolte da un ente specifico. Le disposizioni giuridiche potrebbero indicare o incaricare le autorità o i sistemi responsabili della conservazione di tali informazioni.
2. **Accessibilità.** Si riferisce al modo in cui le informazioni sono ottenute e al loro formato. Ad esempio, le informazioni potrebbero essere messe a disposizione del pubblico a titolo gratuito, dietro un paywall o attraverso una richiesta di accesso alle informazioni. Potrebbe riferirsi al fatto che sono in formato digitale (preferibilmente leggibile da dispositivo automatico e sotto forma di dati aperti) o disponibili solo fisicamente.
3. **Qualità.** Si riferisce al modo in cui le informazioni o i dati sono compilati e strutturati e alla loro completezza, in linea con le finalità e le specifiche. Sebbene questo aspetto sia probabilmente più

soggettivo, il responsabile del monitoraggio dovrebbe prevederne la pertinenza e il valore per le analisi e i compiti futuri.

Il valore dei dati aperti ai fini del monitoraggio

Per dati aperti si intendono le informazioni messe a disposizione a titolo gratuito e in formati leggibili da dispositivo automatico e riutilizzabili per qualsiasi scopo. Quando le amministrazioni rendono disponibili le informazioni sugli appalti pubblici in tali formati, possono rafforzare ulteriormente il potenziale dei patti di integrità e rendere il monitoraggio più agile e inclusivo. Ad esempio, la disponibilità di dati aperti consente un'analisi più rapida e lo sviluppo di visualizzazioni e strumenti che avvicinano i beneficiari al progetto di appalto e alle amministrazioni. Taluni patti di integrità hanno inoltre favorito una maggiore trasparenza da parte dei governi attraverso impegni complementari a fornire e divulgare dati su appalti precedentemente non disponibili in formati aperti, secondo standard nazionali o internazionali come l'*Open Contracting Data Standard* (OCDS).

Sulla base dell'esperienza acquisita con il progetto dell'UE relativo ai patti di integrità, la tabella che segue fornisce un elenco di riferimento di dati, documenti e informazioni di cui un soggetto di monitoraggio avrà probabilmente bisogno durante il processo per effettuare un'analisi e un monitoraggio approfonditi. Viene indicata la disponibilità presunta di tali fonti. I soggetti del monitoraggio sono incoraggiati a rivedere l'elenco e ad ampliarlo. Parallelamente, dovrebbero prevedere i possibili problemi legati all'accesso tempestivo alle informazioni nei formati corretti e valutare misure adeguate come le seguenti:

- preparare bozze di richieste di accesso alle informazioni che dovrebbero essere presentate in un momento specifico;
- rilevare le lacune nelle informazioni e valutare iniziative supplementari per la raccolta di dati o fonti alternative;
- rilevare le carenze nell'uso o nella qualità dei dati e individuare competenze o risorse per la rettifica e il miglioramento.

Possibili informazioni necessarie per il meccanismo di monitoraggio del PI

Fase	Unità di informazioni	Disponibilità presunta	
		Pubbliche	Riservate
Pianificazione	Valutazione delle esigenze	X	
	Piano del progetto	X	
	Studio di fattibilità		X
	Studio di mercato		X
	Verbali delle audizioni pubbliche/consultazioni	X	
	Dati di bilancio		X
Fase precedente la gara	Calendario della procedura		X
	Specifiche tecniche preliminari		X
	Criteri di valutazione preliminare		X
	Stime finanziarie		X
	Bozza di contratto di appalto		X
	Dichiarazioni di interessi dei funzionari		X
Procedura di gara	Bando di gara	X	
	Logica del metodo di appalto		X
	Specifiche tecniche	X	
	Criteri di valutazione	X	
	Richieste di chiarimenti	X	
	Chiarimenti	X	
	Modifiche della documentazione di gara	X	
	Esclusioni	X	
Aggiudicazione	Offerte		X
	Identità e documenti legali degli offerenti		X
	Valutazione delle offerte		X
	Verbale del comitato di valutazione		X
	Avviso di aggiudicazione	X	
	Firma dell'appalto	X	
	Reclami e mezzi di ricorso		X
Esecuzione	Relazioni sui progressi compiuti	X	
	Proposte di modifica dell'appalto		X
	Modifiche del contratto di appalto	X	
	Pagamenti (progressi finanziari)	X	
	Reclami e controversie		X

Alcune unità di informazioni potrebbero essere considerate giuridicamente riservate a causa del loro contenuto o dei loro effetti negativi se divulgate pubblicamente prima. L'accesso a tali informazioni riservate deve essere garantito attraverso l'accordo di monitoraggio del PI. È possibile aggiungere disposizioni specifiche che indichino le informazioni da condividere con il soggetto di monitoraggio, il tempo o il momento approssimativo, il formato e le condizioni per la loro riservatezza. In caso di riluttanza a condividere informazioni di questo tipo, si potrebbero prendere in considerazione, a determinate condizioni, clausole o accordi di non divulgazione. Tali clausole dovrebbero essere temporanee e limitate a informazioni specifiche. Inoltre le amministrazioni dovrebbero essere incoraggiate a pubblicare proattivamente il maggior numero possibile di documenti relativi agli appalti, sempre in conformità della normativa applicabile. Oltre alla qualità delle informazioni e dei dati, espressa dal livello di dettaglio e di accuratezza, la tempestività costituisce un attributo essenziale legato all'efficacia del meccanismo di monitoraggio. Le informazioni disponibili saranno poco utili se il soggetto di monitoraggio vi accede in ritardo rispetto alla fase della procedura di appalto pubblico in cui sono pertinenti. La mancanza di determinati documenti o anche dati ostacola le capacità del soggetto di monitoraggio. Può anche influire sulla percezione del valore dello strumento e sulla fiducia che il pubblico ripone in esso. Le misure preventive per far fronte a criticità di questo tipo sono le seguenti:

- indicare nell'accordo di monitoraggio il tempo previsto per la concessione al soggetto di monitoraggio dell'accesso alle informazioni fondamentali;
- includere i termini e le norme procedurali per la richiesta e lo scambio di informazioni. Le richieste dovrebbero, ad esempio, ricevere risposta entro 24 ore;
- stabilire punti di contatto specifici con ciascuna amministrazione o parte dell'accordo per la richiesta e lo scambio di informazioni.

Se una parte del PI non fornisce alcuna informazione pertinente in suo possesso, il soggetto di monitoraggio dovrebbe valutare la possibilità di sollevare la questione direttamente con le parti. Se, dopo la discussione, il soggetto di monitoraggio riscontra ancora problemi con il pieno accesso tempestivo alle informazioni, il ritiro dal PI è

un'opzione valida. Tuttavia questa misura è suggerita solo una volta confermato che mancano i presupposti per collaborare e rispettare gli accordi del PI.

Come coinvolgere i cittadini nel monitoraggio

La partecipazione dei cittadini è un attributo centrale e permanente di un PI. Informare e coinvolgere i cittadini, in particolare i beneficiari diretti, è uno dei più potenti incentivi al rispetto della legge e alla promozione della collaborazione tra le parti. Una volta integrata sistematicamente nel processo di monitoraggio, può contribuire a rafforzare la fiducia nel progetto e nell'operato delle amministrazioni.

Man mano che sarà fatta maggior chiarezza e saranno disponibili più informazioni sul progetto di appalto pubblico da monitorare, i responsabili dell'applicazione, e in particolare il responsabile del monitoraggio, dovranno prevedere il ruolo che i cittadini svolgeranno e stimare le risorse necessarie per un impegno significativo. I livelli di consapevolezza, titolarità e sostegno del progetto dovrebbero orientare la selezione del progetto e fornire informazioni iniziali sulle attività alle quali i cittadini sarebbero disposti a partecipare e sul livello di comunicazione previsto.

Ciò detto, per pianificare in modo efficace la partecipazione dei cittadini nel quadro del PI, i responsabili dell'applicazione dovranno riflettere su tutta una serie di attività, in funzione delle caratteristiche e della visibilità del progetto. La base di riferimento per qualsiasi piano inizia con una comunicazione accessibile, regolare e inclusiva. Il soggetto di monitoraggio deve valutare i mezzi per informare i cittadini, senza intermediari, durante l'intero processo. Alcune delle opzioni sono indicate di seguito.

- Una pagina web dedicata o un microsito dedicato in cui sono pubblicati spesso aggiornamenti e notizie. Dovrebbe contenere tutte le informazioni pertinenti sul progetto di appalto pubblico e sul PI, compresi gli accordi e le relazioni di monitoraggio pertinenti.
- Materiale esplicativo relativo al progetto, alla procedura di appalto pubblico e al PI che dovrebbe seguire i principi di comunicazione per un pubblico non

specializzato. È incoraggiato l'uso di formati multimediali, come video o infografiche.

- Utilizzo dei canali di social media popolari nelle comunità per pubblicare informazioni sugli sviluppi dei progetti e invitare gli enti a partecipare al monitoraggio, se del caso.

Da questo punto, i responsabili dell'applicazione possono prendere in considerazione un'ampia gamma di strategie o attività per coinvolgere i cittadini, purché le loro implicazioni in termini di costi, conoscenze e risorse siano adeguatamente valutate. Quest'ultimo aspetto è particolarmente rilevante in relazione ai responsabili dell'applicazione e in particolare alle comunità e alle persone destinatarie. Nel corso del progetto pilota è stato osservato che i cittadini sono maggiormente propensi a partecipare quando i contributi che apportano sono percepiti come chiari e significativi e quando la loro partecipazione non rappresenta un onere, neanche in termini di competenze, strumenti, denaro o tempo.

Di conseguenza, una pianificazione più approfondita delle strategie di coinvolgimento dei cittadini richiede la valutazione di molteplici fattori che possono stimolare od ostacolare la partecipazione. Alcuni sono riportati di seguito.

- Immediatezza dei benefici. Si riferisce ai tempi entro i quali si prevede che i beneficiari noteranno il valore apportato dal progetto di appalto pubblico nella propria vita quotidiana. È probabile che gli appalti connessi ai servizi pubblici incentivino la partecipazione dei cittadini. Per contro, sarà più difficile coinvolgere i cittadini nelle attività di monitoraggio di progetti che comportano per loro benefici indiretti o tardivi.
- Visibilità del progetto. Si riferisce ai livelli di copertura mediatica e di attenzione del pubblico rispetto al progetto. Spesso può essere valutata attraverso la presenza dei media o altri indicatori. Quando la visibilità è elevata, è più probabile che i beneficiari diretti e i cittadini si impegnino e dedichino maggiori risorse (ad esempio tempo) alla partecipazione.
- Complessità tecnica. Si riferisce al livello di specializzazione del progetto di appalto pubblico. Quelli che presentano una complessità molto maggiore ostacoleranno

un impegno significativo, in quanto la partecipazione implicherebbe il possesso di determinate conoscenze o competenze.

- Percezioni del pubblico. Si riferiscono agli atteggiamenti, alle opinioni o alle sensazioni del pubblico riguardo al progetto, che vanno dal sostegno all'opposizione, alla reputazione o alla fiducia nelle amministrazioni.
- Quadro giuridico. In alcuni casi, la normativa in materia di appalti pubblici o i relativi strumenti impongono il coinvolgimento dei beneficiari o delle comunità interessate (ad esempio consultazioni pubbliche e audizioni, tra l'altro). Quando tali disposizioni sono in vigore, i cittadini sono più propensi a partecipare e le amministrazioni potrebbero persino destinare risorse specifiche ad attività di questo tipo.

In base al progetto e al contesto, questi e altri fattori dovranno essere presi in considerazione quando il responsabile dell'applicazione individua come e quando coinvolgere i cittadini nel monitoraggio. L'obiettivo del responsabile dell'applicazione dovrebbe essere garantire un impegno significativo che consenta ai cittadini di apportare un contributo pertinente al monitoraggio dei progetti, nonché mantenere incentivi elevati e bassi ostacoli in tal senso. Nel corso del progetto pilota i partner hanno svolto alcune delle attività seguenti:

- dialoghi tra le amministrazioni e i beneficiari o le comunità interessate per promuovere lo scambio di informazioni pertinenti o raccogliere riscontri o preoccupazioni;
- istituzione di piattaforme o meccanismi sicuri e affidabili per comunicare preoccupazioni, reclami o segnalazioni su eventuali problemi (come la corruzione);
- formazione per migliorare la capacità dei cittadini di analizzare i documenti di gara e individuare le irregolarità e i segnali di rischio durante l'intero progetto;
- visite in loco in cui le amministrazioni e i contraenti corrispondenti presentano i progressi compiuti nella realizzazione del progetto.

Per garantire lo svolgimento delle attività programmate, tali visite dovrebbero essere previste anche nel quadro degli impegni dell'accordo di monitoraggio. Se ne dovrebbe inoltre tener conto nelle stime dell'ambito di applicazione e del bilancio del PI. In alcuni casi, potrebbero richiedere al gruppo di monitoraggio di dotarsi di personale specializzato o dedicato per garantirne un'applicazione e un follow-up adeguati.

Da un riesame interno del progetto pilota è emerso che i partner di monitoraggio con personale dedicato alle attività di coinvolgimento dei cittadini hanno ottenuto risultati migliori in questo ambito rispetto a quelli che hanno ripartito il compito tra il personale con responsabilità in altri ambiti, quali il coordinamento dei progetti o le attività di monitoraggio. Questo aspetto dovrebbe essere preso in considerazione al momento della costituzione del gruppo di esperti in materia di PI. Dovrebbero essere assunti uno o più esperti esterni oppure il responsabile dell'applicazione dovrebbe collaborare con un'altra organizzazione in possesso dell'esperienza pertinente.

Si dovrebbe infine tener conto della vicinanza e della familiarità con le comunità interessate. Se questo aspetto non fosse affrontato in modo adeguato, potrebbero emergere timori riguardo alla legittimità del responsabile del monitoraggio. È pertanto opportuno stabilire una comunicazione con i pertinenti gruppi di cittadini o i rispettivi responsabili per spiegare quanto prima gli obiettivi, l'ambito di applicazione e i limiti del PI.

Come istituire un gruppo solido di gestione e monitoraggio

In linea con i principi e gli obiettivi di un PI, la sua gestione dovrebbe seguire le buone prassi e mirare alla trasparenza e alla professionalità. Il gruppo della società civile che gestisce il meccanismo di monitoraggio dovrà considerare aspetti che vanno dalla gestione dei progetti e delle finanze al coordinamento e alla tenuta dei registri. Pertanto l'organizzazione prescelta deve aver eseguito progetti simili o correlati in passato, disporre di una struttura amministrativa centrale e valutare almeno i seguenti aspetti delle sue capacità.

- Reperimento di competenze e risorse umane. Si riferisce alla capacità di individuare e costituire il gruppo incaricato del mandato di monitoraggio. Saranno necessari diversi tipi di conoscenze e

competenze, oltre a quelle relative agli aspetti tecnici del progetto di appalto pubblico.

- Gestione del progetto. Si riferisce a una serie di prassi e competenze per coordinare i molteplici compiti previsti, in linea con il calendario e i piani, e per gestire i rapporti con le persone e gli enti che partecipano al PI.
- Programmazione di bilancio. Si riferisce a una serie di competenze e capacità nella gestione delle risorse disponibili e nell'organizzazione delle stesse per soddisfare le aspettative in modo ordinato e metodico.

Deve essere costituito un gruppo idoneo, la cui composizione varierà a seconda dell'entità e della complessità del progetto di appalto pubblico da monitorare. Tuttavia tra le competenze necessarie per applicare con successo un patto di integrità è probabile che figurino almeno quelle descritte di seguito.

- Competenze in materia di appalti pubblici. Profili di questo tipo dovrebbero essere ben informati sulle politiche, sulle procedure e sulle normative che disciplinano la procedura di appalto. Aiutano il responsabile del monitoraggio a orientarsi tra gli aspetti istituzionali e giuridici fondamentali del PI. Tra i compiti di cui sono incaricati figurano l'esame delle bozze dei documenti di gara, la valutazione delle offerte presentate e, nel complesso, la verifica della rigorosa conformità della procedura alla legge.
- Competenze tecniche. Profili di questo tipo dipendono dal progetto di appalto pubblico. Esamineranno aspetti relativi alla sua definizione, al capitolato d'onere e ai costi e analizzeranno se sono in linea con le esigenze, le prove e le prassi scientifiche dichiarate e con le condizioni di mercato. Sono fondamentali per valutare che il progetto sia guidato dall'interesse pubblico e da criteri tecnici anziché da preferenze politiche o personali.
- Politica e sensibilizzazione. Si riferiscono al personale specializzato nell'individuazione di carenze nelle politiche, nella normativa e nelle prassi seguite dalle amministrazioni e

dalle imprese nella procedura di appalto pubblico oggetto di monitoraggio, in stretta collaborazione con i tecnici esperti.

Valuteranno in che modo la procedura sia in linea con i principi e gli obiettivi imposti dalla legge e prevedranno percorsi di riforma.

- **Comunicazioni.** Si riferiscono al personale specializzato nella messa a punto di materiali adeguati per divulgare le conclusioni e i risultati del processo di monitoraggio a diversi destinatari, principalmente il pubblico, attraverso vari canali. Si concentreranno inoltre sulla gestione delle relazioni con gli organi di stampa e i giornalisti, secondo la procedura di appalto pubblico, il mercato o l'amministrazione.
- **Leadership di alto livello.** Si riferisce al personale di alto livello con esperienza pertinente nella gestione dei rapporti dell'ente di monitoraggio con le parti interessate del PI, in particolare con le amministrazioni aggiudicatrici. Questi profili sono altresì responsabili del coordinamento delle attività del gruppo, del monitoraggio dei risultati, delle prestazioni e dell'impatto, nonché della garanzia che la strategia di monitoraggio raggiunga gli obiettivi previsti.
- **Gestione.** Si riferisce al personale responsabile delle operazioni quotidiane del PI, compresi l'ordine del giorno, le finanze e le risorse umane. Questi profili hanno il compito di garantire che i compiti siano svolti in linea con i requisiti del PI e secondo i piani previsti o che i piani siano adeguati affinché soddisfino i requisiti.

Spesso un'organizzazione della società civile non disporrà al suo interno di tutte le capacità e le competenze necessarie. Ogniqualvolta siano individuate carenze in termini di capacità, l'ente di monitoraggio può rafforzare il gruppo collaborando, in determinati momenti o fasi della procedura di appalto, con consulenti esterni, quali consulenti legali o esperti tematici specifici. Data l'incertezza della quantità di lavoro che sarà loro richiesta, questi consulenti dovrebbero essere assunti mediante accordi quadro che specifichino un intervallo minimo e massimo di ore o giorni e la

tariffa concordata. Ciò potrebbe consentire risposte rapide in caso di cambiamenti o sviluppi imprevisti nei progetti monitorati. Una seconda possibilità consiste nel collaborare con un'altra organizzazione della società civile che possiede capacità o competenze supplementari.

Per quanto riguarda le competenze in materia di gestione dei progetti, deve essere una priorità tenere traccia e registrazioni accurate dell'evoluzione del progetto di appalto pubblico, nonché del bilancio e delle attività di monitoraggio. Oltre a documentare qualsiasi interazione o incontro con le amministrazioni e gli offerenti, occorre porre un forte accento sulle analisi, le risultanze e le raccomandazioni. Nel corso del progetto pilota, le organizzazioni partner hanno tenuto registri, prodotto resoconti e creato banche dati per documentare problematiche, irregolarità e raccomandazioni condivise con le amministrazioni. Queste registrazioni devono essere in regola per l'intera durata del patto di integrità e dovrebbero essere aggiornate almeno alla fine di ogni fase dell'appalto, in quanto serviranno da base per le relazioni di monitoraggio che saranno disponibili al pubblico.

Per quanto riguarda la programmazione di bilancio, la maggior parte dei costi di un PI (circa il 90 % nel caso del progetto pilota dell'UE relativo ai patti di integrità) è probabilmente costituita da risorse umane. Occorrerebbe tuttavia prendere in considerazione altri elementi quali:

- viaggi, in particolare quando il progetto oggetto di monitoraggio è legato a uno spazio fisico e sono necessari sopralluoghi;
- logistica, collegata ad attività quali la gestione di eventi e la formazione;
- comunicazioni, tra cui, a titolo esemplificativo ma non esaustivo, la redazione, la pubblicazione e la promozione di relazioni, il lancio di campagne o la gestione di piattaforme di social media.

Sviluppi imprevisti o ritardi che esulano dal controllo del soggetto di monitoraggio possono comportare notevoli fluttuazioni dell'attività e dei costi durante il periodo dell'appalto. Il soggetto di monitoraggio dovrebbe valutare attentamente come gestire tali fluttuazioni e pianificare attività a sostegno del monitoraggio che possono essere svolte indipendentemente dalla tempistica del progetto.

Per quanto riguarda il progetto dell'UE relativo ai patti di integrità, si stima che i costi di applicazione di un patto di integrità oscillino tra 70 000 e 250 000 EUR, escluse le attività programmatiche per comunicare e sostenere l'impatto complessivo del progetto pilota. Il valore medio dei 18 progetti monitorati nell'ambito del progetto dell'UE relativo ai patti di integrità è stato di 12,3 milioni di EUR, con valori compresi tra 130 000 e 250 milioni di EUR. Tali costi coprono il monitoraggio di tutte le fasi

dell'appalto, dalla fase precedente la gara all'esecuzione dei servizi. Le stime sono in linea con quanto osservato in relazione ai patti di integrità in altri contesti e nella letteratura esistente.

GUIDA 3: GARANTIRE UN MONITORAGGIO EFFICACE

Una volta che saranno gettate le basi di un PI e che sussisteranno tutti i presupposti, l'organizzazione indipendente della società civile che partecipa al PI svolgerà un ruolo di catalizzatore attraverso la sua attività di monitoraggio. Se il PI funziona in modo accurato e preciso, la sua osservazione, le sue risultanze e le sue raccomandazioni favoriranno la collaborazione tra le parti interessate affinché ne siano rispettati gli impegni. Potrebbe inoltre migliorare i risultati del progetto di appalto pubblico oggetto di monitoraggio e rafforzare la trasparenza e la fiducia dei cittadini. Per aiutare i gruppi della società civile a svolgere il proprio ruolo, la sezione seguente fornisce orientamenti sulle tappe fondamentali e sui punti di decisione per sostenere i principi di buona governance e mantenere il processo esente da indebite influenze durante l'intero ciclo dell'appalto pubblico.

Il ciclo dell'appalto pubblico

Pianificazione:	L'amministrazione aggiudicatrice ha il compito di raccogliere informazioni pertinenti per definire la procedura di appalto pubblico e soddisfare le esigenze individuate.
Fase precedente la gara:	L'amministrazione aggiudicatrice elabora il capitolato d'onori, i criteri e la documentazione pertinente che orienteranno l'aggiudicazione del contratto di appalto e la sua esecuzione.
Procedura di gara:	L'amministrazione aggiudicatrice riceve proposte da soggetti interessati all'aggiudicazione dell'appalto e alla fornitura dei beni o servizi richiesti.
Aggiudicazione:	L'amministrazione aggiudicatrice esamina le proposte ricevute, seleziona l'ente che fornirà i beni e i servizi richiesti e formalizza l'accordo.
Esecuzione:	L'appalto è eseguito e i beni o i servizi richiesti sono forniti dall'ente cui è stato aggiudicato l'appalto.

3.1 PIANIFICAZIONE

Introduzione

Nella fase di pianificazione degli appalti, l'amministrazione aggiudicatrice valuta le proprie esigenze, individua l'oggetto dell'appalto (i beni, i lavori o i servizi da appaltare), analizza il mercato per capire se è in grado di fornire ciò che è necessario, effettua o commissiona studi di fattibilità economica, sociale o ambientale e consulta i beneficiari previsti o le comunità interessate. In questa fase, il compito generale del soggetto di monitoraggio è verificare che il processo sia completo, trasparente, aperto al dibattito pubblico ed esente da indebite influenze.

I soggetti di monitoraggio devono in primo luogo ottenere l'accesso alla documentazione di riferimento relativa al progetto, tra cui le valutazioni delle esigenze e gli studi di fattibilità, le relazioni delle analisi di mercato e le procedure di consultazione con i beneficiari e le comunità interessate, e poi esaminare il tutto. Nell'esaminare tali documenti, i soggetti di monitoraggio devono verificare che tutte le decisioni adottate siano adeguatamente motivate e che non vi siano lacune critiche nelle informazioni che potrebbero

umentare il rischio di un'offerta o di un appalto viziati. Una volta individuate tali lacune, i soggetti di monitoraggio devono discutere con l'amministrazione aggiudicatrice le azioni correttive o le attività supplementari.

I soggetti di monitoraggio dovrebbero sapere che spesso questa fase non è ben definita (ad esempio le discussioni sui grandi progetti infrastrutturali possono durare mesi o anni) e che sono molti i passaggi che potrebbero sovrapporsi alle attività precedenti la gara. La partecipazione e la cooperazione dei soggetti di monitoraggio con l'amministrazione aggiudicatrice in tale ambito potrebbero anche dipendere dal fatto che l'accordo relativo al PI sia già in vigore o meno. Considerando i rischi significativi di errori e indebite influenze in questa fase¹⁵, i soggetti di monitoraggio dovrebbero adottare un approccio flessibile nelle proprie attività e non attendere la firma dell'accordo relativo al PI per iniziare a lavorare.

I soggetti di monitoraggio devono prendere in considerazione azioni per far fronte alle pressioni politiche. Le raccomandazioni sulle azioni correttive o sulle attività complementari potrebbero causare ritardi o generare tensioni con l'amministrazione aggiudicatrice e i soggetti di monitoraggio dovrebbero essere pronti a presentare valide argomentazioni tecniche per sostenerle. I soggetti di monitoraggio devono inoltre adottare misure volte ad attenuare i conflitti di interessi e prevenire indebite influenze attraverso la verifica delle

dichiarazioni patrimoniali e di interessi dei funzionari pubblici e dei responsabili politici coinvolti nel progetto di appalto.

In questa fase del processo, i soggetti di monitoraggio dovrebbero prepararsi all'annuncio pubblico del PI. Questo passaggio importante dovrebbe attirare l'interesse pubblico e può comportare alcune criticità in termini di comunicazione. I soggetti di monitoraggio dovranno individuare i destinatari tra i media, la società civile e altri gruppi di parti interessate e prevedere la loro necessità di informazioni di riferimento sul PI. Per facilitare tale compito, i soggetti di monitoraggio dovrebbero creare una pagina web dedicata per il PI con informazioni dettagliate sul progetto, notizie e aggiornamenti, accesso ai documenti pertinenti e canali o meccanismi che consentano ai cittadini di segnalare le irregolarità.

Ottenere l'accesso alla documentazione di riferimento

Come primo passo nelle loro attività, i soggetti di monitoraggio devono cercare di accedere a tutta l'importante documentazione di riferimento relativa al progetto di appalto per comprenderne la logica e garantire che sia in linea con l'interesse pubblico. Tale documentazione dovrebbe comprendere almeno informazioni sugli scopi e gli obiettivi del progetto e sul loro allineamento con le politiche e le strategie governative, la valutazione delle esigenze e la definizione dell'oggetto dell'appalto (beni, lavori o servizi specifici da appaltare), studi di fattibilità, analisi di mercato e consultazioni con i beneficiari previsti o le comunità interessate¹⁶.

I soggetti di monitoraggio dovrebbero predisporre una lista di controllo dei documenti e individuare quelli già disponibili al pubblico e quelli che devono essere richiesti all'amministrazione aggiudicatrice. Per snellire l'iter, si potrebbe inviare un questionario all'amministrazione aggiudicatrice, invitandola a fornire una panoramica di tutte le misure adottate fino a quel momento per pianificare l'appalto, oltre alla relativa documentazione e alle istruzioni su come accedervi. Ciò consentirà ai soggetti di monitoraggio di verificare la completezza della procedura, individuare potenziali attività complementari e valutare il livello di divulgazione delle informazioni in merito.

In alcune situazioni (più probabile quando l'accordo relativo al PI non è ancora in vigore) l'amministrazione aggiudicatrice potrebbe rifiutarsi

di condividere determinate informazioni con i soggetti di monitoraggio perché ritiene che ciò violi le norme in materia di riservatezza. In questi casi, i soggetti di monitoraggio dovrebbero verificare attentamente la legislazione pertinente per chiarire se l'amministrazione aggiudicatrice ha il diritto di negare le informazioni per tali motivi e appurare se sia possibile ottenere documenti nella versione con omissis¹⁷. Nel primo caso, per rassicurare che le informazioni non saranno divulgate, potrebbero cercare di firmare un accordo di non divulgazione ad hoc o suggerire il ricorso a tecnologie per lo scambio e l'archiviazione di informazioni criptate.

Profilo del progetto, valutazioni delle esigenze e studi di fattibilità

La documentazione relativa al profilo del progetto comprende generalmente informazioni sugli scopi e gli obiettivi del progetto, le valutazioni delle esigenze, l'oggetto dell'appalto, le attività previste e il bilancio stimato¹⁸. I soggetti di monitoraggio dovrebbero verificare che tali informazioni siano in linea con le politiche e i piani di investimento del governo e con il bilancio complessivo assegnato all'amministrazione aggiudicatrice. Discrepanze evidenti potrebbero costituire un segnale di rischio di corruzione o di conflitti di interessi. Se tale rischio è individuato, il soggetto di monitoraggio dovrebbe chiedere all'amministrazione aggiudicatrice ulteriori chiarimenti e, se necessario, giustificazioni. Può anche allertare le autorità di vigilanza mettendola al corrente dei suoi sospetti.

I soggetti di monitoraggio, preferibilmente assistiti da tecnici esperti, dovrebbero verificare che l'oggetto dell'appalto risponda adeguatamente alle esigenze individuate. Il soggetto di monitoraggio dovrebbe comprendere che l'esigenza non è l'acquisto di beni, lavori o servizi (ad esempio una linea tranviaria), ma piuttosto la funzione mancante per il conseguimento di un obiettivo specifico (ad esempio migliorare la mobilità in un quartiere)¹⁹. Di conseguenza, i soggetti di monitoraggio dovrebbero verificare se l'amministrazione aggiudicatrice abbia debitamente valutato altre opzioni per rispondere all'esigenza e, in caso contrario, chiedere una chiara motivazione.

Nel caso di opere infrastrutturali o di investimenti pubblici di elevato valore, i soggetti di monitoraggio dovrebbero verificare la qualità dei potenziali studi di fattibilità economica, sociale e ambientale. Dovrebbero valutare gli impatti, i costi, i benefici e i

rischi previsti del progetto²⁰. Poiché tali studi sono spesso commissionati da esperti esterni indipendenti o società di consulenza specializzate, i soggetti di monitoraggio dovranno verificare che tali soggetti non abbiano alcun legame con l'amministrazione aggiudicatrice, che siano stati selezionati preferibilmente attraverso una procedura aperta, equa e trasparente e che i risultati finali siano disponibili al pubblico per il controllo.

Analisi di mercato

Tra i documenti relativi alla pianificazione, l'analisi di mercato è un'informazione essenziale da esaminare. L'amministrazione aggiudicatrice la effettua per acquisire conoscenze sulle soluzioni disponibili per rispondere alle esigenze individuate, conoscere il mercato pertinente e definire meglio l'oggetto e il valore stimato dell'appalto²¹. Se l'analisi di mercato non è effettuata correttamente (o non viene effettuata affatto), la documentazione di gara potrebbe risultare carente o inadeguata, il che aumenta a sua volta il rischio che nessun operatore economico sia interessato a presentare offerte o sia in grado di dare esecuzione al contratto d'appalto.

Le amministrazioni aggiudicatrici analizzano principalmente il mercato applicando uno o più dei metodi seguenti:

- riesame di precedenti procedure di appalto per beni, lavori o servizi simili;
- ricerche di mercato (documentali) per individuare gli operatori economici attivi e comprendere il tipo e il grado di concorrenza nel mercato pertinente e le politiche dei prezzi;
- consultazione di mercato per raccogliere dati direttamente dai potenziali offerenti su una serie di aspetti quali costi, capitolato d'oneri, capacità di produzione, tempo, alternative e altre condizioni pertinenti²².

I soggetti di monitoraggio dovrebbero verificare la completezza generale del processo di analisi di mercato e la qualità della documentazione prodotta²³. Le analisi di mercato effettuate secondo uno solo dei metodi illustrati in precedenza potrebbero indicare una pianificazione inadeguata. In tal caso i soggetti di monitoraggio dovrebbero cercare di capire se l'amministrazione aggiudicatrice ha una valida motivazione al riguardo (ad esempio

capacità interna limitata o appalti ricorrenti). Se il bilancio dell'amministrazione aggiudicatrice lo consente e i costi non sono sproporzionati, il soggetto di monitoraggio dovrebbe proporre azioni complementari, quali ricerche supplementari o assistenza da parte di esperti esterni quali analisti aziendali indipendenti o società di consulenza.

I soggetti di monitoraggio devono accertare che le consultazioni di mercato rispettino i principi fondamentali di trasparenza, parità di trattamento e non discriminazione. Essi dovrebbero verificare che l'amministrazione aggiudicatrice non abbia escluso possibili operatori economici individuati nella ricerca di mercato e che tutte le informazioni condivise con un'impresa a seguito della consultazione siano messe a disposizione di altre imprese partecipanti. Se l'amministrazione competente non intraprende tali azioni, i soggetti di monitoraggio possono suggerire azioni correttive o persino segnalare tale comportamento all'autorità garante della concorrenza qualora violi la normativa pertinente.

Coinvolgimento dei beneficiari e delle comunità interessate

Nella pianificazione degli appalti, un'attenta considerazione delle opinioni e delle preoccupazioni dei beneficiari previsti e delle comunità interessate è fondamentale per evitare problemi nelle fasi successive. Non è raro che i progetti infrastrutturali o quelli che forniscono servizi direttamente ai cittadini siano rallentati o interrotti a causa delle proteste delle comunità che possono insorgere per l'impatto negativo del progetto sull'ambiente o sulla qualità della vita in determinate località. Per ovviare al problema, i soggetti di monitoraggio dovrebbero incoraggiare l'amministrazione aggiudicatrice a entrare in contatto con i cittadini il prima possibile nel processo, in linea con il suo mandato.

Se i PI sono attivati quando è in corso la fase di pianificazione, i soggetti di monitoraggio hanno l'opportunità di migliorare il processo valutando l'adeguatezza delle possibili iniziative previste dall'amministrazione aggiudicatrice, quali consultazioni pubbliche, riunioni multilaterali e audizioni. Possono offrire consulenza per migliorare la pianificazione o addirittura partecipare attivamente all'organizzazione. Anche quando i PI sono attivati al termine della fase di pianificazione, i soggetti di monitoraggio dovrebbero valutare la qualità delle attività di coinvolgimento della

comunità e, se ritenute insufficienti, far presenti i possibili rischi o raccomandare altre attività.

Per promuovere il coinvolgimento dei cittadini nel processo di pianificazione, i soggetti di monitoraggio possono incoraggiare l'amministrazione competente a creare (o a migliorare, se già esiste) una pagina web dedicata al progetto contenente notizie, aggiornamenti e annunci sulle future opportunità di consultazione pubblica. Questo canale potrebbe anche fungere da punto di accesso unico per la documentazione relativa al progetto, da strumento per richiedere tempestivamente informazioni supplementari in virtù delle disposizioni della normativa in materia di diritto all'informazione e da spazio in cui i cittadini possono presentare osservazioni e suggerimenti, esprimere le proprie preoccupazioni e segnalare irregolarità.

Prevenzione di indebite influenze e conflitti di interessi (parte 1)

In alcuni casi i funzionari che partecipano a un progetto di appalto, o quelli che hanno il potere di influenzarlo, hanno interessi finanziari, economici o personali di altro genere che potrebbero compromettere la loro imparzialità o indipendenza. I soggetti di monitoraggio devono adottare misure volte a individuare e far fronte a tali situazioni e prevenire indebite influenze nel processo.

A tal fine, i soggetti di monitoraggio dovrebbero cercare di ottenere pieno accesso alle dichiarazioni patrimoniali e di interessi di tutti i funzionari pubblici collegati al progetto di appalto e prendere atto di tutte le informazioni pertinenti che potrebbero portare all'individuazione di conflitti di interessi. Essi possono, ad esempio, esaminare la proprietà di azioni di società commerciali da parte di funzionari pubblici e, in alcuni casi, dei loro familiari. Se sono individuati conflitti di interessi, i soggetti di monitoraggio dovrebbero discutere le misure atte a prevenire indebite influenze con il capo dell'amministrazione aggiudicatrice e, se necessario, allertare le autorità di vigilanza.

Per maggiore sicurezza, i soggetti di monitoraggio potrebbero incoraggiare l'amministrazione aggiudicatrice a chiedere a chiunque partecipi alla selezione, alla valutazione o all'aggiudicazione del contratto di appalto di firmare una dichiarazione di assenza di conflitto di interessi. Questa dovrebbe includere una definizione completa del conflitto di interessi in linea con le disposizioni della direttiva UE sugli appalti pubblici e del regolamento

finanziario dell'UE, una dichiarazione che confermi che il funzionario non ha conflitti di interessi e una dichiarazione attestante che segnalerà un conflitto di interessi non appena si verifica²⁴. Sebbene i conflitti di interessi possano rimanere ignoti, una dichiarazione firmata faciliterà l'adozione di misure disciplinari qualora emergano o siano individuati in un momento successivo.

Dichiarazioni patrimoniali e di interessi da parte di funzionari pubblici nell'UE

I sistemi di dichiarazione patrimoniale e di interessi, che impongono ai funzionari pubblici nazionali di trasmettere periodicamente informazioni su interessi privati, reddito, attività e passività, possono avere un ruolo centrale nella promozione della trasparenza, della responsabilità e dell'integrità nel settore pubblico. Fungono inoltre da anello fondamentale nella più ampia catena anticorruzione. Nel contesto di un PI, rappresentano uno strumento essenziale che permette ai soggetti di monitoraggio di individuare e risolvere eventuali conflitti di interessi dei funzionari pubblici coinvolti nell'appalto e prevenire indebite influenze. Sono tre i tipi principali di sistemi di dichiarazione:

sistemi incentrati sull'individuazione dei conflitti di interessi, che in genere richiedono la comunicazione, tra l'altro, di posizioni ricoperte al di fuori delle proprie funzioni (ad esempio, in società commerciali, organizzazioni della società civile e organismi professionali) e delle fonti di reddito;

sistemi incentrati sull'individuazione dell'arricchimento illecito che hanno l'obiettivo di monitorare la ricchezza dei funzionari pubblici nel corso del tempo e richiedono generalmente la comunicazione di informazioni su beni mobili e immobili, reddito, azioni, titoli e passività;

sistemi ibridi che combinano elementi di entrambi i tipi di sistemi descritti sopra²⁵.

Le politiche governative, le capacità amministrative e i sistemi di dichiarazione patrimoniale e di interessi variano notevolmente da un paese all'altro nell'UE a seconda del contesto nazionale e dei rischi di corruzione. I soggetti di monitoraggio devono pertanto conoscere le normative nazionali pertinenti e sapere quali funzionari pubblici hanno l'obbligo di presentare dichiarazioni, il tipo e la portata delle informazioni da raccogliere, l'accesso del pubblico a tali informazioni, l'agenzia incaricata della gestione del sistema e così via²⁶. Se tali

normative non esistono, il soggetto di monitoraggio potrebbe valutare la possibilità di chiedere dichiarazioni ad hoc come misura di ultima istanza.

Comunicazione e coinvolgimento del pubblico: annunciare il patto di integrità

Una volta che tutto sarà pronto per la firma del PI, i soggetti di monitoraggio dovrebbero adottare misure volte a prevedere le esigenze di comunicazione delle parti interessate e istituire canali adeguati (come pagine web, social media e newsletter) per soddisfarle, tenendo conto degli strumenti e delle risorse disponibili. In questa fase una delle principali decisioni in materia di comunicazione riguarda l'annuncio pubblico del PI. Si tratta di un passaggio importante che probabilmente comporterà notevoli criticità in termini di interesse pubblico e di comunicazione, in particolare quando il PI è applicato a progetti politicamente controversi.

I media, le organizzazioni della società civile e le altre parti interessate devono essere informati in merito al PI con largo anticipo rispetto al suo annuncio formale. Ciò attenuerà i rischi di malintesi da parte dei media nel riferire in merito all'argomento e contribuirà a trovare potenziali alleati. Per individuare i giornalisti che scrivono su tematiche correlate al progetto di appalto e le organizzazioni o associazioni della società civile con competenze nel settore pertinente, i soggetti di monitoraggio potrebbero passare in rassegna riviste specializzate e di settore e le principali testate giornalistiche. I soggetti di monitoraggio potrebbero inoltre cercare testate di giornalismo investigativo che possano contribuire a svelare possibili casi di corruzione negli appalti monitorati.

I soggetti di monitoraggio dovrebbero creare una banca dati contenente le informazioni di contatto per tenere traccia di tutti i soggetti interessati. Dopodiché i soggetti di monitoraggio dovrebbero puntare a stabilire un canale di comunicazione con le parti interessate individuate, ad esempio attraverso messaggi mirati, comunicati stampa, newsletter e riunioni. I messaggi e il materiale di comunicazione dovrebbero essere adattati alle varie parti interessate e fornire il maggior numero possibile di chiarimenti in merito al PI, al suo scopo e alle possibilità di partecipazione al processo.

Per attenuare i rischi legati al ricorso agli intermediari per la comunicazione relativa al PI, al momento del suo annuncio, i soggetti di

monitoraggio devono aver creato una pagina web dedicata o un microsito dedicato contenente informazioni pertinenti riguardo al progetto. La pagina dovrebbe riportare almeno una descrizione del PI e una spiegazione delle sue finalità, informazioni sugli obiettivi e le attività del progetto, spazi per aggiornamenti periodici e documenti pertinenti. Andrebbero preferibilmente inserite funzionalità di facile utilizzo quali calendari interattivi, sezioni FAQ e canali di comunicazione/segnalazione (cfr. riquadro sottostante).

Un'ulteriore alternativa per garantire un coinvolgimento e una sensibilizzazione maggiori delle parti interessate in merito alla firma del PI consiste nell'organizzare un evento pubblico con copertura mediatica o una conferenza stampa. In questo modo i soggetti di monitoraggio possono rivolgersi contemporaneamente a più interlocutori e aumentare le possibilità che il PI trovi spazio nel dibattito pubblico. L'organizzazione di un evento di questo tipo potrebbe comportare criticità in termini di comunicazione, come domande o affermazioni basate sulla disinformazione, che non dovrebbero tuttavia rappresentare un problema se il soggetto di monitoraggio ha preventivamente preparato materiale chiaro e completo in merito al PI.

Siti web dedicati o pagine web dedicate dei partner dell'UE per i patti di integrità

Nell'ambito del progetto dell'UE relativo ai patti di integrità, tutti i 15 partner di 11 paesi hanno istituito canali online per comunicazioni relative al PI e alle loro attività di monitoraggio. Nove partner hanno creato un sito web dedicato, due hanno creato un microsito all'interno del proprio sito web e quattro partner hanno attivato una sezione specifica sul proprio sito web. La struttura e lo stile dei siti variavano, ma presentavano alcune caratteristiche comuni, tra cui:

- una sezione dedicata alla spiegazione di che cos'è un PI, compresi gli accordi relativi al PI firmati;
- una descrizione del progetto di appalto pubblico e delle procedure di appalto correlate;
- i canali per consentire ai cittadini di partecipare al processo;

- uno spazio per le notizie e gli aggiornamenti riguardanti il PI e il progetto monitorato, comprese le relazioni di monitoraggio.

I siti web di alcuni partner presentavano utili funzionalità aggiuntive, come calendari interattivi che mostravano le tappe fondamentali del PI e canali di comunicazione per permettere ai cittadini di segnalare irregolarità o esprimere le loro preoccupazioni in merito al progetto.

Si vedano le note finali per un elenco completo degli indirizzi web²⁷.

- verificare che le specifiche tecniche e gli altri documenti di gara non siano adattati per favorire alcuni offerenti e siano in linea con i risultati dell'analisi di mercato.

I soggetti di monitoraggio e i tecnici esperti indipendenti possono avere un ruolo importante nella promozione di documenti di gara di qualità elevata. A tal fine è tuttavia essenziale accedere alle bozze di documenti ed esaminarle al momento giusto. È preferibile che i soggetti di monitoraggio abbiano accesso ai documenti mentre l'amministrazione aggiudicatrice li redige e dispone di tempo sufficiente per esaminarli con esperti, formulare raccomandazioni e assicurarsi che tali documenti siano tenuti nella dovuta considerazione prima che l'amministrazione aggiudicatrice adotti una decisione definitiva. Nell'accordo relativo al PI dovrebbero essere specificati i tempi onde evitare contrasti.

I soggetti di monitoraggio devono stabilire un buon rapporto con l'amministrazione aggiudicatrice e ottenere la sua cooperazione per essere coinvolti fin da subito nelle discussioni relative ai documenti di gara. A tal fine, i soggetti di monitoraggio dovrebbero acquisire dimestichezza con le procedure di lavoro dell'amministrazione aggiudicatrice (ad esempio i funzionari dell'amministrazione aggiudicatrice potrebbero aver bisogno dell'approvazione dei propri superiori prima di modificare i documenti, il che potrebbe richiedere tempo) e assicurarsi che il calendario delle attività di monitoraggio coincida il più possibile con il calendario interno dell'amministrazione aggiudicatrice onde evitare potenziali conflitti.

In alcuni casi, come le opere infrastrutturali su larga scala, la documentazione di gara potrebbe essere molto vasta e difficile da verificare. Se da un lato l'assunzione degli esperti giusti è il presupposto affinché i soggetti di monitoraggio svolgano un lavoro di qualità, dall'altro è anche importante cercare il sostegno degli enti pubblici. Le autorità di vigilanza degli appalti e le autorità di regolamentazione della concorrenza possono fornire ulteriori garanzie sulla conformità della redazione dei documenti di gara e del loro contenuto alle disposizioni normative pertinenti.

Parallelamente a queste fasi iniziali dell'appalto, che in molti casi possono sovrapporsi alla fase di pianificazione, i soggetti di monitoraggio devono iniziare a elaborare le proprie relazioni di monitoraggio, attraverso le quali comunicano i progressi compiuti riguardo al progetto di appalto, chiedono azioni correttive sulle irregolarità

3.2 FASE PRECEDENTE LA GARA

Introduzione

Nella fase precedente la gara d'appalto l'amministrazione aggiudicatrice prepara la documentazione e il lancio della gara. Tra le altre attività, definisce la struttura dell'appalto e dell'offerta, seleziona il metodo di appalto, elabora un calendario per l'esecuzione dell'intera procedura, effettua stime finanziarie sul valore dell'appalto, mette a punto specifiche tecniche e criteri di valutazione e redige la bozza di contratto di appalto da firmare con l'aggiudicatario. Si tratta di una fase cruciale che determinerà le modalità di svolgimento del resto dell'appalto

e durante la quale il soggetto di monitoraggio svolgerà tre compiti:

- verificare che il contenuto dei documenti di gara sia coerente, costituisca un insieme coerente (e realistico) e sia in linea con i risultati della fase di pianificazione;
- verificare che i metodi adottati dall'amministrazione aggiudicatrice per prendere decisioni in merito alla struttura dell'offerta e alla procedura di appalto, per stimare il valore dell'appalto e redigere altri documenti siano conformi alla legislazione nazionale pertinente e alle direttive dell'UE in materia di appalti;

riscontrate e forniscono suggerimenti per rimediare alle criticità individuate. Le prossime sezioni relative alle relazioni di monitoraggio forniscono una panoramica dei loro elementi principali e raccomandazioni riguardanti i tempi di redazione e pubblicazione.

Strategia di appalto

La predisposizione della strategia di appalto implica, in generale, la definizione della struttura dell'offerta e la selezione del metodo di aggiudicazione. Entrambi questi aspetti fondamentali incidono sulla concorrenza e sul rapporto qualità/prezzo degli appalti. I soggetti di monitoraggio devono verificare che le decisioni relative alla strategia siano in linea con le condizioni di mercato e che la metodologia e il ragionamento logico dell'amministrazione aggiudicatrice siano conformi agli orientamenti e alle norme stabiliti nella normativa nazionale e dell'UE.

L'amministrazione aggiudicatrice deve definire la struttura dell'offerta in linea con le caratteristiche e l'oggetto dell'appalto e decidere se utilizzare un solo appalto o se suddividerlo in lotti di valore più basso. I soggetti di monitoraggio devono verificare queste decisioni seguendo il principio generale secondo cui ogni appalto o lotto deve costituire un insieme funzionale²⁸. I soggetti di monitoraggio devono valutare in modo critico l'impatto dei lotti sull'efficacia e l'efficienza del progetto di appalto e sui suoi obiettivi²⁹.

La selezione del metodo di appalto dovrebbe essere finalizzata a massimizzare il valore pubblico e a conseguire gli obiettivi del progetto, promuovendo nel contempo la concorrenza tra i potenziali offerenti. La direttiva UE sugli appalti pubblici illustra cinque procedure principali (procedura aperta, procedura ristretta, procedura competitiva con negoziazione, dialogo competitivo e aggiudicazione diretta), nonché i criteri e le situazioni specifiche secondo cui dovrebbero essere selezionate³⁰.

La scelta del metodo di aggiudicazione non è semplice. Nel corso della procedura l'amministrazione aggiudicatrice deve ponderare una vasta gamma di fattori, quali la capacità amministrativa, le scadenze interne, la concorrenza nel mercato pertinente, le possibili implicazioni dei compiti operativi sugli oneri amministrativi, la concorrenza, il rischio di reclami e ritardi e altri aspetti. I soggetti di monitoraggio dovrebbero

verificare che la procedura selezionata sia sensata rispetto alle caratteristiche di mercato osservate e che la metodologia utilizzata dall'amministrazione aggiudicatrice sia in linea con gli orientamenti nazionali e dell'UE³¹.

Calendario

Una volta che ha deciso la strategia di aggiudicazione, l'amministrazione aggiudicatrice deve stabilire un calendario per l'intera procedura, compresi i termini per la presentazione delle offerte, l'aggiudicazione dell'appalto e l'esecuzione dei lavori o la consegna di forniture e servizi. I soggetti di monitoraggio dovrebbero prestare particolare attenzione a tale decisione. Calendari non realistici o indebitamente manipolati potrebbero provocare ritardi ed errori nelle fasi successive dell'appalto. Quando ciò si verifica nell'ambito di un grande progetto finanziato dall'UE che prevede altri contratti, possono esservi ripercussioni negative con conseguente perdita di fondi dell'UE.

I soggetti di monitoraggio devono verificare che il termine per la presentazione delle offerte sia conforme a quello minimo stabilito dalla legislazione nazionale e dalla direttiva UE sugli appalti pubblici. Eventuali eccezioni non devono essere applicate impropriamente al fine di abbreviare indebitamente la procedura. Periodi di preparazione delle offerte irragionevolmente brevi violano il principio del trattamento equo e potrebbero limitare il numero e la qualità delle offerte. Possono anche essere associati alla corruzione, ad esempio quando un calendario è modificato per abbreviare i tempi, ma ne viene informato anticipatamente un solo offerente in cambio di una tangente o di un indebito vantaggio.

I soggetti di monitoraggio devono verificare che il termine stabilito per l'esecuzione del contratto di appalto rispecchi le reali condizioni di mercato, consideri i tempi di produzione previsti per le merci (comprese la logistica, la consegna e le valutazioni della qualità) o i tempi di esecuzione dei lavori e dei servizi che potrebbero anche variare da un operatore economico all'altro. Per migliorare ulteriormente l'efficacia e la responsabilità, i soggetti di monitoraggio dovrebbero verificare che l'amministrazione aggiudicatrice abbia individuato rischi di ritardo e piani di mitigazione, tenendo conto, ove possibile, degli insegnamenti tratti da procedure di appalto analoghe.

Per promuovere la responsabilità e aumentare le possibilità di un'attuazione efficace, i soggetti di monitoraggio dovrebbero incoraggiare l'amministrazione aggiudicatrice a mettere a punto un sistema per registrare le responsabilità e le decisioni principali in fase d'opera, a integrare il calendario con tappe dettagliate che contribuiscano a monitorare i progressi e a mettere tali informazioni a disposizione del pubblico. Ciò incentiverà l'amministrazione aggiudicatrice a definire un calendario realistico e a rispettarlo e aiuterà i soggetti di monitoraggio a perfezionare il proprio sistema di registrazione delle attività di monitoraggio.

Valore dell'appalto: bilancio e stime finanziarie

Per valore dell'appalto si intende la dotazione massima disponibile per gli operatori economici. In genere tiene conto delle stime della remunerazione totale dei contraenti e del relativo personale e di altri costi di esercizio, quali i materiali, i trasporti e la logistica³². Con l'assistenza di tecnici esperti, quali analisti finanziari, attuari o professionisti contabili, i soggetti di monitoraggio devono verificare se le stime sono realmente basate su informazioni di mercato aggiornate e sull'esperienza acquisita con appalti analoghi, compresi, se del caso, quelli di altri paesi dell'UE.

I soggetti di monitoraggio dovrebbero essere consapevoli delle complessità che si possono incontrare nella stima del bilancio, come la potenziale volatilità dei prezzi o i problemi legati alla mancanza di offerta di manodopera. Per garantire che l'amministrazione aggiudicatrice si sia adoperata al meglio in questo processo e non abbia sfruttato le ambiguità per manipolare indebitamente il bilancio, i soggetti di monitoraggio dovrebbero richiedere una documentazione che descriva chiaramente la fonte e i metodi utilizzati per la stima e verificarne la completezza. L'assenza o l'inconsistenza di tale documentazione aumenta la probabilità di prezzi eccessivi o di fallimento e potrebbe essere un segnale di rischio di corruzione.

I soggetti di monitoraggio dovrebbero essere consapevoli dei rischi associati al frazionamento degli appalti da parte di un'amministrazione aggiudicatrice, che si riferisce alla pratica di suddividere in più contratti di valore inferiore gli appalti che di norma dovrebbero costituire un insieme al fine di evitare l'applicazione delle norme

in materia di appalti e dei requisiti di pubblicazione. Come indicato nella direttiva UE sugli appalti pubblici tale pratica è vietata in tutta l'UE³³. Se i soggetti di monitoraggio sospettano che stia accadendo questo, dovrebbero chiedere all'amministrazione aggiudicatrice di fornire una chiara motivazione per il frazionamento dell'appalto in un determinato modo. Se la motivazione non è soddisfacente, i soggetti di monitoraggio devono informare l'autorità di vigilanza competente.

Specifiche tecniche e criteri di valutazione

Le specifiche tecniche e i criteri di valutazione forniscono informazioni dettagliate sull'entità e le caratteristiche dei beni, lavori o servizi richiesti agli operatori economici e sulle caratteristiche dei soggetti che li forniranno. Sono probabilmente gli elementi più cruciali del pacchetto dei documenti di gara, dato che hanno implicazioni dirette sull'esito dell'appalto e quindi sulla decisione di assegnare risorse pubbliche. Sono ad alto rischio di manipolazione e indebita influenza da parte di operatori non scrupolosi.

Nell'esaminare le specifiche tecniche, il compito principale dei soggetti di monitoraggio consiste nel verificare che esse non siano adatte per favorire determinate imprese o entità e che non menzionino marchi specifici senza giustificazione. In questo processo i soggetti di monitoraggio dovrebbero avvalersi dell'assistenza di esperti tecnici e commerciali competenti e garantire che le specifiche siano in linea con i risultati delle ricerche di mercato. Quando vi è ancora incertezza circa i dettagli tecnici, possono raccomandare all'amministrazione aggiudicatrice di effettuare ulteriori consultazioni con gli operatori economici.

I soggetti di monitoraggio devono verificare che l'amministrazione aggiudicatrice abbia elaborato criteri di valutazione adeguati, osservabili, misurabili e oggettivi. Questa fase della procedura di appalto è soggetta a errori o manipolazioni a fini di corruzione. La Commissione europea indica tre tipi di criteri corrispondenti alle fasi del processo di selezione e ai diversi obiettivi³⁴.

- **I motivi di esclusione** sono le circostanze in cui un operatore economico deve essere escluso dalla procedura di appalto. I soggetti di monitoraggio devono verificare che tra i motivi figurino violazioni pregresse della legge, corruzione, conflitto di interessi ed esercizio di indebite influenze.

- I **criteri di selezione** determinano l'idoneità degli offerenti a eseguire l'appalto. I soggetti di monitoraggio devono verificare che i criteri non favoriscano determinate imprese e che nei documenti la metodologia sia chiara, trasparente e accessibile al pubblico.
- I **criteri di aggiudicazione** determinano quale offerente ha elaborato la proposta più vantaggiosa e dovrebbe ottenere l'aggiudicazione dell'appalto. I soggetti di monitoraggio devono verificare che i criteri indichino esplicitamente l'approccio utilizzato (come il prezzo più basso, il costo più basso e il miglior rapporto qualità/prezzo) e che nel documento sia descritto il sistema di assegnazione di un punteggio.

In alcuni casi, ad esempio appalti senza precedenti con oggetti tecnicamente complessi, i soggetti di monitoraggio dovrebbero rivolgersi alle autorità di vigilanza degli appalti o alle autorità garanti della concorrenza che possono contribuire a verificare che il formato della documentazione sia in linea con la normativa pertinente e non violi le norme in materia di concorrenza. Prima di coinvolgere tali autorità, i soggetti di monitoraggio devono effettuare i propri controlli e avere una chiara motivazione per richiedere revisioni formali. Richieste di intervento infondate potrebbero comportare perdite di tempo e di denaro per l'amministrazione aggiudicatrice e gli organismi di vigilanza e una pubblicità negativa per il soggetto di monitoraggio.

Bozza di contratto di appalto

La bozza di contratto di appalto è un documento giuridico dettagliato che fornisce ai potenziali contraenti informazioni sulle modalità di esecuzione dell'appalto. Secondo la Commissione europea, contratti ben redatti dovrebbero contenere almeno disposizioni sulla normativa applicabile, sulle responsabilità delle parti, sull'oggetto, sul prezzo, sui ritardi, sui comportamenti scorretti (compresa la corruzione), sulla responsabilità, sui meccanismi di risoluzione delle controversie, sulle clausole di revisione, sui diritti di proprietà intellettuale, sulla durata del contratto e sugli obblighi di riservatezza³⁵.

I soggetti di monitoraggio dovrebbero innanzitutto verificare la completezza del contratto. Per evitare la

possibile omissione di elementi essenziali, i soggetti di monitoraggio possono verificare se esistono già modelli di contratto di appalto standardizzati (solitamente redatti dall'ufficio legale dell'amministrazione aggiudicatrice o dall'organismo nazionale responsabile degli appalti) e raccomandarne l'uso. Nel riesaminare il contenuto e la formulazione della bozza, i soggetti di monitoraggio dovrebbero prestare particolare attenzione agli aspetti indicati di seguito.

- Il contratto dovrebbe contenere una descrizione precisa dei beni, servizi o lavori e specificare quale parte si assume le responsabilità e i rischi.
- Il contratto dovrebbe contenere clausole chiare, precise e inequivocabili per la revisione delle sue disposizioni, compresa la portata e la natura delle eventuali modifiche e le condizioni specifiche alle quali possono essere applicate.
- Il contratto di appalto dovrebbe contemplare numerosi scenari e variabili di esecuzione e definire meccanismi per la risoluzione di aspetti imprevisi o di controversie. Per garantire la fattibilità di tali meccanismi, i soggetti di monitoraggio potrebbero raccomandare all'amministrazione aggiudicatrice di effettuare una simulazione.
- La durata del contratto di appalto, ossia il periodo di tempo che decorre dalla firma del contratto fino all'accettazione dei prodotti o dei risultati tangibili finali, dovrebbe essere realistica e in linea con il calendario del progetto.

Comunicazione e coinvolgimento del pubblico: relazioni di monitoraggio (parte 1)

La redazione e la pubblicazione di relazioni di monitoraggio sono essenziali per il successo di un progetto di PI. Rappresentano uno dei principali risultati dei soggetti di monitoraggio e sono essenziali per comunicare al pubblico i progressi e la conclusione delle attività di monitoraggio. Forniscono inoltre i mezzi tramite i quali i soggetti di monitoraggio possono segnalare possibili criticità, irregolarità e cattive prassi nella procedura di

appalto, incentivare azioni correttive e promuovere modifiche nelle politiche e nelle prassi governative per porre rimedio a tali problemi.

Sebbene la struttura specifica delle relazioni di monitoraggio possa essere adattata in funzione delle esigenze e delle caratteristiche del progetto, tutte dovrebbero basarsi su un'analisi obiettiva sostenuta da prove solide a sostegno delle affermazioni che presentano. Nelle relazioni dovrebbero figurare almeno gli elementi seguenti (cfr. il modello delle relazioni di monitoraggio nell'allegato della presente relazione):

- una sintesi dell'evoluzione del progetto nella fase corrispondente;
- le principali attività di monitoraggio e le osservazioni associate, da inserire all'inizio di ogni relazione in modo che sia più facile per il lettore seguire e comprendere;
- una sintesi delle raccomandazioni e delle informazioni richieste all'amministrazione aggiudicatrice, unitamente al parere dei soggetti di monitoraggio sul loro adempimento;
- qualsiasi irregolarità sospettata o rilevata, compresi i comportamenti corrotti o collusivi da parte dell'amministrazione aggiudicatrice, degli offerenti e di altri soggetti coinvolti nell'appalto, con una descrizione del contesto.

I soggetti di monitoraggio dovrebbero redigere le relazioni man mano che procede l'attività di monitoraggio, raccogliendo i pareri dell'amministrazione aggiudicatrice e degli offerenti su possibili irregolarità o criticità. Far sapere all'amministrazione aggiudicatrice e agli offerenti in che modo saranno comunicati i problemi se non sono risolti incentiva l'adozione di azioni correttive. La frequenza di pubblicazione dipende dalle caratteristiche del progetto e dalla portata delle attività di monitoraggio. Tuttavia, in genere, si consiglia ai soggetti di monitoraggio di pubblicare relazioni dettagliate non appena terminata la fase pertinente dell'appalto. Maggiori informazioni sulla redazione e la pubblicazione delle relazioni sono fornite in una sezione successiva.

3.3 PROCEDURA DI GARA

Introduzione

Nella fase di gara, l'amministrazione aggiudicatrice pubblica e divulga la gara d'appalto. Gli offerenti interessati dispongono poi di un certo lasso di tempo per predisporre e presentare la loro proposta e chiedere chiarimenti all'amministrazione aggiudicatrice. I soggetti di monitoraggio devono accertare che l'amministrazione aggiudicatrice si adoperi al meglio per pubblicizzare la gara e garantisca un accesso pieno e illimitato al pacchetto di documenti. I soggetti di monitoraggio devono verificare che eventuali chiarimenti aggiuntivi siano forniti indistintamente a tutti gli offerenti e controllare l'adeguatezza, il corretto funzionamento e l'affidabilità dei canali di presentazione.

Dal punto di vista della comunicazione e dell'impegno pubblico, il compito principale dei soggetti di monitoraggio è verificare che il lancio della gara d'appalto sia efficace e che la sua divulgazione sia adeguata al fine di aumentare le possibilità di una partecipazione soddisfacente all'appalto. Ciò implica sostenere l'amministrazione aggiudicatrice nelle attività di pianificazione condividendo i contatti pertinenti, incoraggiando l'organizzazione di un lancio pubblico della gara d'appalto, predisponendo piani di emergenza nel caso in cui la partecipazione sia insufficiente e promuovendo riunioni di divulgazione mirate con gli offerenti e le comunità interessate per rispondere alle preoccupazioni specifiche relative al progetto.

Pubblicazione e divulgazione della gara d'appalto

La pubblicità dell'appalto consiste nel rendere pubblica la procedura di appalto affinché tutti gli operatori economici interessati possano partecipare e presentare proposte. I soggetti di monitoraggio dovrebbero garantire che l'amministrazione aggiudicatrice rispetti gli obblighi di pubblicazione degli appalti stabiliti dalla legislazione nazionale e dalle direttive dell'UE e fornisca istruzioni chiare per evitare che gli offerenti commettano errori. L'accesso ai documenti di gara deve essere illimitato e la divulgazione della gara tra i partecipanti al mercato deve essere adeguata.

I soggetti di monitoraggio dovrebbero verificare che l'amministrazione aggiudicatrice rediga e pubblichi

debitamente tutti i documenti essenziali, compreso il bando di gara contenente il tipo di contratto, la procedura di gara, le istruzioni e il termine per la presentazione delle offerte, nonché le specifiche tecniche, i criteri di valutazione e una bozza di contratto di appalto³⁶. I soggetti di monitoraggio dovrebbero accertarsi che i bandi di gara per gli appalti il cui valore stimato è superiore alle soglie della direttiva dell'UE sugli appalti pubblici siano pubblicati nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea*³⁷ e contengano tutti i campi di dati pertinenti.

I soggetti di monitoraggio dovrebbero inoltre verificare che l'amministrazione aggiudicatrice garantisca un pieno accesso illimitato a tutti i documenti pertinenti. Come prassi abituale nell'UE, e in alcuni paesi prevista dalla legge, tutti i documenti sono disponibili gratuitamente sul sito web dell'amministrazione aggiudicatrice o su una piattaforma per gli appalti elettronici³⁸. In linea con la politica del mercato unico dell'UE, almeno il bando di gara dovrebbe essere in lingua inglese al fine di promuovere la concorrenza transfrontaliera³⁹. Se la documentazione non può essere pubblicata per via elettronica, i soggetti di monitoraggio dovrebbero verificare che l'amministrazione aggiudicatrice comunichi l'ubicazione fisica, la procedura e i tempi di accesso.

I soggetti di monitoraggio devono accertarsi che l'amministrazione aggiudicatrice si adoperi realmente per pubblicizzare il più possibile la gara, in particolare quando i risultati dell'analisi di mercato indicano che il numero di operatori economici nel settore oggetto dell'appalto è basso. I soggetti di monitoraggio dovrebbero stabilire le aspettative riguardo alla partecipazione alla gara d'appalto. Se le aspettative non sono soddisfatte, essi dovrebbero essere pronti a incoraggiare l'amministrazione aggiudicatrice a intraprendere attività pubblicitarie complementari, come il lancio pubblico della gara d'appalto e la pubblicazione della stessa su quotidiani e riviste specializzate nazionali.

Chiarimenti e modifiche della gara d'appalto

Una volta annunciata la gara d'appalto, gli offerenti possono chiedere chiarimenti circa la documentazione di gara. I soggetti di monitoraggio devono cercare di accedere a tutte le richieste di chiarimenti presentate e verificare che

l'amministrazione aggiudicatrice risponda a tutti gli offerenti e non solo a quelli che hanno presentato la richiesta. In caso contrario, i soggetti di monitoraggio dovrebbero richiedere un'azione correttiva o avvertire l'autorità garante della concorrenza. Open Contracting Partnership raccomanda di rendere pubbliche tutte le domande e le risposte, senza tuttavia divulgare i nomi di coloro che le hanno poste⁴⁰.

In alcuni casi, le osservazioni o le richieste di chiarimenti degli offerenti potrebbero indurre l'amministrazione aggiudicatrice a modificare i documenti di gara. I soggetti di monitoraggio dovrebbero verificare che tutte le modifiche siano documentate, motivate, pubblicate e divulgate in modo proattivo. Qualora le modifiche comportino per gli offerenti l'onere supplementare di adeguare le rispettive proposte, il termine per la presentazione dovrebbe essere prorogato di conseguenza. Quando provengono dai soggetti di monitoraggio, le proposte di proroga dei termini dovrebbero essere avvalorate da solide argomentazioni tecniche al fine di far fronte alla possibile resistenza dell'amministrazione aggiudicatrice.

Presentazione delle offerte

Prima dell'inizio del periodo di presentazione delle offerte, i soggetti di monitoraggio devono verificare che l'amministrazione aggiudicatrice abbia istituito canali, protocolli o sistemi per ricevere le proposte e la documentazione e che questi funzionino in modo corretto. I soggetti di monitoraggio dovrebbero accertarsi che l'amministrazione aggiudicatrice abbia messo in atto misure volte a garantire la sicurezza e la riservatezza delle offerte ricevute, quali l'archiviazione fisica sicura o funzionalità tecniche che impediscono l'apertura delle proposte prima di una data stabilita in caso di presentazione per via elettronica.

I soggetti di monitoraggio dovrebbero verificare che l'amministrazione aggiudicatrice applichi buone prassi per garantire che tutte le offerte siano conformi alle istruzioni contenute nel bando di gara pubblicato, compresi l'imballaggio, la struttura e il numero di copie. I rischi di errori di presentazione possono essere attenuati fornendo istruzioni chiare e dettagliate. Nei casi in cui questi si verificano, i soggetti di monitoraggio dovrebbero verificare che l'amministrazione aggiudicatrice risponda alle offerte non conformi con un rifiuto tempestivo

corredato di una spiegazione e che registri debitamente tutte le decisioni di questo tipo.

Comunicazione e coinvolgimento del pubblico: sensibilizzazione del pubblico per l'annuncio della gara d'appalto

I soggetti di monitoraggio devono essere ben preparati alla sensibilizzazione del pubblico in merito al lancio della gara d'appalto, in quanto questo importante passo ha conseguenze dirette sulla partecipazione alla gara d'appalto e sul controllo pubblico. La loro attività prevede l'assistenza all'amministrazione aggiudicatrice nella pianificazione della pubblicazione, la definizione di ulteriori attività pubblicitarie qualora la partecipazione degli offerenti non sia soddisfacente e la segnalazione dell'evento ai media, alle comunità interessate e al pubblico.

I soggetti di monitoraggio devono essere pronti a mettersi tempestivamente in contatto con i potenziali offerenti, i giornalisti e le comunità interessate. In questa fase dovrebbero aver stilato un elenco di contatti delle parti interessate pertinenti per informarle dell'appalto monitorato, tra cui associazioni di imprese, giornali nazionali, riviste specializzate e organizzazioni attive della società civile. L'elenco dovrebbe essere condiviso con l'amministrazione aggiudicatrice al fine di promuovere una pianificazione completa della pubblicità dell'appalto, compresi piani di emergenza per una partecipazione insoddisfacente.

Se del caso, per promuovere la partecipazione, i soggetti di monitoraggio possono incoraggiare l'amministrazione aggiudicatrice a organizzare un lancio pubblico della gara d'appalto. Questo può aiutare l'amministrazione aggiudicatrice a comunicare meglio le istruzioni e i requisiti per la partecipazione e a rispondere alle domande o alle preoccupazioni dei media e dei cittadini. Offre l'opportunità di fornire maggiori informazioni sul ruolo e sul funzionamento del PI. Per promuovere una divulgazione più ampia, i soggetti di monitoraggio potrebbero seguire il calendario dei futuri eventi pubblici pertinenti, quali forum commerciali o conferenze sugli appalti, e raccomandare all'amministrazione aggiudicatrice di presentare il progetto in queste sedi.

L'amministrazione aggiudicatrice potrebbe organizzare riunioni supplementari con i potenziali offerenti e le comunità interessate. Rispetto a un

evento pubblico, le riunioni offrono maggiori opportunità per intavolare discussioni più approfondite e aperte tra i soggetti sulle criticità che interessano il progetto o sui dettagli tecnici. I soggetti di monitoraggio possono sfruttare queste occasioni per spiegare come funziona il PI nella fase di gara e fornire istruzioni per la segnalazione di irregolarità. Questo incarico potrebbe essere fondamentale nei grandi progetti di investimento che sono oggetto di un intenso dibattito pubblico.

3.4 AGGIUDICAZIONE

Introduzione

Nella fase di aggiudicazione, l'organismo scelto per effettuare la valutazione (spesso denominato "comitato di valutazione") esamina e analizza le offerte, seleziona l'aggiudicatario dell'appalto (o dichiara nulla la gara d'appalto in circostanze eccezionali) e annuncia l'aggiudicazione dell'appalto. Successivamente, in assenza di reclami o ricorsi, procede alla formalizzazione del contratto con l'aggiudicatario, chiedendo ulteriori prove del rispetto dei requisiti, e alla negoziazione dei dettagli del contratto prima della firma. I soggetti di monitoraggio devono accertarsi che tale processo sia oggettivo e che le modifiche del contratto non alterino le componenti essenziali.

Trattandosi della fase in cui l'appalto è assegnato a uno specifico operatore economico, essa è una delle più esposte alla corruzione, ai favoritismi e ai rischi di indebita influenza. I soggetti di monitoraggio devono verificare che la composizione del comitato di valutazione sia conforme alla normativa e a tal fine devono svolgere un'adeguata attività investigativa. Essi devono effettuare un controllo incrociato delle informazioni sugli offerenti con le serie di dati e le informazioni pubbliche per accertare che non abbiano legami con l'amministrazione aggiudicatrice o con il comitato e devono esaminare le proposte per individuare possibili segnali di collusione e comportamenti anticoncorrenziali.

Per svolgere efficacemente il proprio ruolo, i soggetti di monitoraggio hanno bisogno di un accesso tempestivo e senza restrizioni alle offerte. Essi dovrebbero partecipare a tutte le attività del comitato di valutazione in qualità di osservatori indipendenti. Sebbene disposizioni specifiche

dell'accordo relativo al PI possano garantire tale azione, in alcuni casi potrebbero esservi ostacoli giuridici che la impediscono. Si presume che i soggetti di monitoraggio ne saranno consapevoli al momento dell'istituzione del PI e che disporranno di piani alternativi per monitorare la procedura con altri mezzi.

Prevenzione di indebite influenze e conflitti di interessi (parte 2)

Una volta presentate le offerte, i soggetti di monitoraggio possono concentrarsi sull'individuazione di eventuali conflitti di interessi e sulla prevenzione di indebite influenze nella valutazione e nell'aggiudicazione dell'appalto pubblico da parte del comitato di valutazione. Per prima cosa i soggetti di monitoraggio devono verificare che la composizione del comitato sia adeguata e conforme alle normative nazionali pertinenti. Poiché tali normative consentono talvolta la partecipazione di soggetti esterni quali tecnici esperti e consulenti, i soggetti di monitoraggio devono appurare che la loro esperienza, il loro ruolo o i loro diritti di voto non rischino di compromettere l'imparzialità delle decisioni adottate.

In questa fase i soggetti di monitoraggio dovrebbero aver verificato le dichiarazioni patrimoniali e di interessi di tutti i funzionari pubblici e dei soggetti coinvolti nell'appalto, compresi quelli che fanno parte del comitato di valutazione, se quest'ultimo è stato istituito in precedenza, e di tutte le altre persone con poteri decisionali sul progetto. A questo punto dovrebbero rivolgere la loro attenzione alle informazioni relative agli offerenti partecipanti e verificare le fonti di informazione pertinenti per individuare eventuali legami non dichiarati tra gli offerenti e i funzionari pubblici.

Una prima fonte di informazioni di base (se utilizzata dall'amministrazione aggiudicatrice nella procedura monitorata) è il documento di gara unico europeo, ossia un modulo di autodichiarazione presentato dagli offerenti, contenente informazioni che dimostrano la loro idoneità a partecipare a un appalto oltre all'assenza di conflitto di interessi⁴¹. Cosa ancora più importante, i soggetti di monitoraggio dovrebbero verificare accuratamente le serie di dati pubbliche pertinenti, tra cui:

- registri delle imprese e della titolarità effettiva, che possono essere utilizzati per consultare le informazioni sui titolari e sugli

amministratori, sull'assetto proprietario, sulla posizione economica e sui possibili segnali di rischio di un'impresa offerente (cfr. riquadro sottostante);

- banche dati sulle finanze e sugli elenchi dei membri di partiti politici, che possono essere utilizzate per verificare i legami politici tra funzionari delle imprese offerenti, funzionari pubblici e altri soggetti coinvolti nell'aggiudicazione;
- registri delle attività di lobbying, che possono essere utilizzati per controllare i possibili tentativi da parte di offerenti o lobbisti da essi assunti di influenzare il processo decisionale, ad esempio incontrando politici e funzionari delle amministrazioni aggiudicatrici.

Spesso queste serie di dati non sono disponibili, prontamente accessibili o di facile decifrazione. I soggetti di monitoraggio dovrebbero verificarne la disponibilità con largo anticipo onde evitare di rallentare il proprio lavoro nella fase di aggiudicazione dell'appalto. Dovrebbero individuare le informazioni per le quali andrebbe presentata una richiesta ufficiale di accesso in base al diritto all'informazione. I soggetti di monitoraggio potrebbero anche valutare la possibilità di collaborare con giornalisti investigativi, le cui competenze possono facilitare il processo di verifica e aumentare le possibilità di individuare legami non dichiarati.

Trasparenza della titolarità effettiva nell'UE e appalti pubblici

Le informazioni sulla titolarità effettiva si riferiscono all'identità delle persone fisiche che in ultima istanza possiedono o controllano un soggetto giuridico. Comprendono almeno nome, data di nascita, nazionalità, residenza e modalità di esercizio della titolarità o del controllo (tra cui azioni e diritti di voto). Tali informazioni sono essenziali per prevenire la corruzione negli appalti pubblici. Possono essere utilizzate per verificare potenziali partecipazioni o legami di proprietà di funzionari pubblici (o di loro familiari) in imprese che operano nei mercati collegati alla procedura di appalto pubblico. Anche le imprese offerenti o i titolari effettivi con sede in paradisi fiscali potrebbero essere considerati sospetti.

La direttiva (UE) 2018/843 (nota anche come quinta direttiva antiriciclaggio)⁴² ha imposto agli Stati membri di raccogliere e rendere pubbliche tali informazioni attraverso appositi registri entro gennaio 2020. La direttiva lascia tuttavia ai responsabili politici nazionali la definizione dei requisiti di accessibilità a tali informazioni e del loro formato. Da una recente relazione di Transparency International emerge che ciò ha comportato gravi problemi di accessibilità e qualità dei dati in molti Stati membri, quali paywall, requisiti di identificazione rigorosi e dati in un formato che non può essere facilmente utilizzato per l'analisi (ad esempio PDF scansionati)⁴³.

I soggetti di monitoraggio dovrebbero acquisire dimestichezza con le normative in materia di titolarità effettiva vigenti nel loro paese e pianificare contromisure destinate a eliminare le barriere all'accessibilità, ad esempio utilizzando i fondi del PI per acquistare le informazioni o assumendo operatori o analisti di dati per gestire formati complicati e verificare i legami tra persone fisiche e persone giuridiche.

Individuare e contrastare i comportamenti anticoncorrenziali

Oltre ai controlli sui conflitti di interessi, i soggetti di monitoraggio devono adottare misure volte a individuare eventuali indizi di possibili comportamenti anticoncorrenziali sotto forma di gare d'appalto collusive o di trasmissione di informazioni sospette, come un'eccessiva sottostima di costi e prezzi. Nelle prime fasi del processo, i soggetti di monitoraggio dovrebbero analizzare casi passati di procedure di appalto simili o nei mercati pertinenti, prendendo nota delle imprese coinvolte e delle tecniche utilizzate. Una volta che hanno accesso alle offerte, dovrebbero esaminarle in modo indipendente e verificare la presenza di segnali di rischio.

Le gare d'appalto sono collusive quando gli offerenti complottano al fine di eliminare la concorrenza in modo da poter aumentare i prezzi dei beni e dei servizi acquistati per ottenere profitti maggiori. Si tratta di una pratica illegale che può essere oggetto di indagini e sanzioni ai sensi del diritto della concorrenza⁴⁴. L'OCSE ha indicato le caratteristiche e i segnali di rischio delle principali tecniche di offerta collusiva (offerte complementari, ritiro delle offerte, rotazione delle offerte e ripartizione del

mercato)⁴⁵. Se i soggetti di monitoraggio rilevano o sospettano che queste tecniche sono praticate, dovrebbero avvertire immediatamente il comitato di valutazione e l'autorità garante della concorrenza.

La richiesta di un'indagine formale da parte dell'autorità garante della concorrenza in merito a una presunta collusione è un modo efficace per i soggetti di monitoraggio di contribuire a una procedura di appalto cristallina. Tuttavia, dato che tali indagini potrebbero comportare la sospensione della procedura o generare conflitti con l'amministrazione aggiudicatrice, i sospetti di soggetti di monitoraggio devono essere ragionevoli e suffragati da prove sufficienti per evitare perdite di tempo e di risorse. Per attenuare i rischi che questa circostanza possa verificarsi, il gruppo di monitoraggio dovrebbe cercare opportunità di formazione sull'individuazione di comportamenti collusivi prima o durante l'applicazione del PI e discutere dei possibili segnali non appena sono rilevati.

Un altro tipo di comportamento anticoncorrenziale molto comune è quello di abbassare il prezzo dell'offerta per ottenere un vantaggio rispetto ai concorrenti, con la speranza di aumentarlo nuovamente nella fase di negoziazione del contratto⁴⁶. Tale rischio si attenua se l'amministrazione aggiudicatrice ha inserito clausole chiare riguardo alla portata delle potenziali modifiche. Tuttavia le offerte anormalmente basse dovrebbero sempre suscitare dubbi. L'ente di monitoraggio dovrebbe verificare che l'amministrazione aggiudicatrice dia seguito alla questione e chieda agli offerenti di chiarire i motivi alla base delle offerte basse.

Valutazione delle offerte

Nel corso della valutazione delle offerte il compito principale dei soggetti di monitoraggio è verificare in modo proattivo che il comitato di valutazione si attenga a quanto specificato nella documentazione di gara, nel rispetto delle regole e dei metodi previsti dalla normativa nazionale e dell'UE. Tali regole si applicano al processo, spesso articolato in tre fasi, di esclusione degli offerenti non idonei, di selezione di offerenti qualificati e di aggiudicazione dell'appalto al miglior offerente secondo la graduatoria prestabilita.

I soggetti di monitoraggio dovrebbero innanzitutto verificare che il comitato di valutazione non abbia tralasciato alcuna condizione di esclusione,

esaminando in modo proattivo, tra l'altro, le informazioni o le prove relative a precedenti comportamenti corruttivi o violazioni di leggi. I soggetti di monitoraggio, con l'aiuto di specialisti in materia di appalti pubblici, devono quindi assicurarsi che il punteggio sia stato obiettivo e coerente tra i diversi valutatori e che sia stato assegnato esclusivamente sulla base delle informazioni contenute nelle offerte.

Se consentito dalla normativa pertinente, il comitato di valutazione potrebbe chiedere chiarimenti agli offerenti in merito alla loro proposta. Il rischio che ciò si verifichi spesso deriva da istruzioni poco chiare e può essere attenuato dal controllo della documentazione da parte dei soggetti di monitoraggio nella fase precedente la gara d'appalto. Quando lo stesso errore riguarda tutte le offerte, i soggetti di monitoraggio devono verificare che l'amministrazione aggiudicatrice rispetti il principio della parità di trattamento, chieda a tutti gli offerenti di apportare rettifiche uguali e registri le loro risposte per iscritto.

La valutazione delle offerte potrebbe prevedere comunicazioni online e offline tra i membri del comitato al fine di analizzare e discutere assieme ogni proposta e giungere a decisioni condivise. I soggetti di monitoraggio devono essere coinvolti nell'intero processo il prima possibile e devono avere pieno accesso ai procedimenti, ad esempio attraverso l'accesso in sola lettura alle piattaforme per gli appalti elettronici utilizzate dai funzionari. Sebbene questo aspetto debba essere debitamente trattato nell'accordo relativo al PI, i soggetti di monitoraggio devono essere pronti a ricorrere a misure alternative qualora ostacoli giuridici impediscano loro di partecipare al processo di valutazione.

Annuncio dell'aggiudicazione, reclami e ricorsi

Una volta che il comitato di valutazione ha deciso in merito all'aggiudicazione dell'appalto, l'amministrazione aggiudicatrice deve comunicare il risultato a tutti gli offerenti. Deve fornire informazioni dettagliate sulla decisione di aggiudicazione, tra cui il punteggio e la graduatoria finale in linea con i criteri di valutazione. I soggetti di monitoraggio dovrebbero verificare che l'amministrazione aggiudicatrice fornisca informazioni adeguate agli offerenti e al pubblico divulgando la documentazione sui risultati della

valutazione e fornendo agli offerenti esclusi motivazioni sufficientemente complete che consentano loro di comprendere i risultati.

Dopo che l'amministrazione aggiudicatrice ha comunicato i risultati, è necessario osservare un periodo di status quo, che solitamente ha una durata di 10 giorni lavorativi, prima di poter stipulare il contratto di appalto con l'aggiudicatario⁴⁷. Tale periodo consente agli offerenti esclusi, che potrebbero non essere soddisfatti dei risultati, di depositare reclami per contestare la decisione, chiedere la sospensione dell'offerta o portare in giudizio l'amministrazione aggiudicatrice per porre rimedio al risultato della procedura. In tali casi, i soggetti di monitoraggio devono verificare che l'amministrazione aggiudicatrice gestisca tali reclami in modo obiettivo e imparziale e, se necessario, fornisca informazioni supplementari. I soggetti di monitoraggio potrebbero anche valutare la possibilità di esprimere il proprio parere.

Redazione, firma e pubblicazione del contratto di appalto

Una volta trascorso il periodo di status quo, o mentre è ancora in corso, l'amministrazione aggiudicatrice redige il contratto con l'aggiudicatario. Nella maggior parte dei casi, all'offerente sarà chiesto di fornire documentazione e prove supplementari per accertare che soddisfi i criteri di selezione e di aggiudicazione e che tutte le affermazioni contenute nella proposta siano veritiere. I soggetti di monitoraggio dovrebbero verificare che l'amministrazione aggiudicatrice non trascuri, volontariamente o meno, prove importanti che potrebbero mettere in dubbio la qualità della proposta.

In questa fase non è raro che l'amministrazione aggiudicatrice negozi e adegui determinati dettagli del contratto con l'aggiudicatario, compresi i risultati tangibili dell'appalto, i tempi di esecuzione e altri aspetti. I soggetti di monitoraggio devono seguire attentamente tali negoziati e assicurarsi che non inducano a modifiche sostanziali degli elementi essenziali del contratto, come il prezzo, l'oggetto, il periodo di esecuzione o i termini di pagamento, in quanto ciò potrebbe comportare l'annullamento dell'intera procedura. Essi devono verificare che non siano apportate modifiche sostanziali dei diritti e delle responsabilità delle parti.

Secondo la normativa dell'UE, entro 30 giorni dalla firma del contratto da entrambe le parti, l'amministrazione aggiudicatrice è tenuta a pubblicare un avviso di aggiudicazione sul portale nazionale degli appalti, e su Tenders Electronic Daily (TED) nei casi di appalti disciplinati da direttive dell'UE, in modo che tutte le parti interessate e il pubblico siano informati dei risultati della procedura di appalto. Sebbene si tratti di un passaggio relativamente semplice, la Commissione europea segnala diversi casi in cui le amministrazioni aggiudicatrici non hanno pubblicato tali documenti e i soggetti di monitoraggio dovrebbero assicurarsi che ciò non avvenga⁴⁸.

Comunicazione e coinvolgimento del pubblico: relazioni di monitoraggio (parte 2)

La pubblicazione e la diffusione delle relazioni di monitoraggio rappresentano un passaggio delicato nell'attività di monitoraggio. Possono avere conseguenze significative per l'impatto del PI sul mantenimento della buona governance nel progetto monitorato e sulla promozione di un cambiamento sistemico nel sistema degli appalti del paese. Di conseguenza, i soggetti di monitoraggio dovrebbero prepararsi in modo adeguato discutendo preventivamente i risultati controversi con l'amministrazione aggiudicatrice e gli offerenti. Essi devono garantire che la pubblicazione delle relazioni attiri sufficiente attenzione e attenni il rischio di danni alla reputazione dovuti al contenuto.

Quando le relazioni di monitoraggio contengono informazioni su casi sospetti o rilevati di irregolarità e corruzione, è più elevato il rischio che la loro pubblicazione sia oggetto di dure critiche o di dispute legali. Come indicato in precedenza, per attenuare il rischio che ciò accada, i soggetti di monitoraggio dovrebbero discutere questi aspetti con l'amministrazione aggiudicatrice e gli offerenti ben prima della pubblicazione e cercare di concordare la loro formulazione. Se la divergenza di opinioni è insanabile, nelle relazioni se ne dovrebbe dare atto e l'interpretazione dei fatti dovrebbe essere lasciata al lettore.

Talvolta potrebbe essere necessario pubblicare relazioni di monitoraggio mentre sono in corso indagini o inchieste su attività sospette. In tali casi, tutte le informazioni riservate alle quali i soggetti di monitoraggio potrebbero avere accesso in ragione del PI devono rimanere classificate fino al termine

del procedimento, in conformità della legislazione pertinente del paese. Per attenuare il rischio di violazione della legge, si consiglia ai soggetti di monitoraggio di rivolgersi a consulenti legali o alle autorità responsabili dell'applicazione della legge incaricate del procedimento.

Per quanto riguarda il formato di pubblicazione, i soggetti di monitoraggio possono redigere due versioni di relazione:

- una versione tecnica che descrive con una terminologia specialistica l'oggetto dell'appalto, le procedure di appalto e la documentazione operativa per i professionisti e gli esperti in materia di appalti nel settore pertinente dell'appalto pubblico;
- una versione più breve e semplificata, scritta in un linguaggio semplice per i decisori, i media, la società civile e il pubblico.

Per massimizzare l'impatto, i soggetti di monitoraggio dovrebbero pubblicare le relazioni il prima possibile (nell'arco di due settimane) dopo il termine della fase pertinente dell'appalto. Ciò aumenta le possibilità di un dibattito pubblico più mirato e potrebbe persino stimolare rapide azioni correttive da parte dell'amministrazione aggiudicatrice o un intervento delle autorità di vigilanza. Oltre a diffondere le relazioni attraverso tutti i canali di comunicazione disponibili, si consiglia ai soggetti di monitoraggio di organizzare un evento pubblico per discutere le conclusioni, le raccomandazioni e le osservazioni delle relazioni.

3.5 ESECUZIONE

Introduzione

Nella fase di esecuzione, l'amministrazione aggiudicatrice pianifica le tappe fondamentali per l'esecuzione dei contratti di appalto. Concorda con il contraente le modalità pratiche che disciplinano il processo, controlla la consegna dei beni, dei lavori o dei servizi conformemente alle disposizioni del contratto e spesso discute di eventuali modifiche del contratto per risolvere problematiche che si manifestano solo in fase di esecuzione.

I soggetti di monitoraggio devono prepararsi adeguatamente per verificare che l'esecuzione del contratto e delle relative tappe fondamentali sia in linea con i risultati attesi. Ciò comporta l'esecuzione di una valutazione del rischio di corruzione nel settore oggetto dell'appalto, l'esame delle relazioni sullo stato di avanzamento e l'esecuzione di controlli fisici per appurare che corrispondano alla realtà, il monitoraggio dei pagamenti e di altri flussi finanziari relativi al progetto, la valutazione dell'ammissibilità di potenziali modifiche del contratto e l'accertamento che queste siano rese pubbliche.

In questa fase è essenziale una collaborazione di fiducia con l'amministrazione aggiudicatrice. I soggetti di monitoraggio devono pianificare e svolgere le loro attività di verifica in accordo con quelle già elaborate dall'amministrazione aggiudicatrice (ad esempio valutazioni della qualità e audit finanziari) e verificare che siano adeguate ed eseguite da soggetti indipendenti. Al momento della stipula del contratto, i soggetti di monitoraggio dovranno parlare dei risultati e degli insegnamenti tratti dal progetto e dall'applicazione del PI nelle discussioni con l'amministrazione aggiudicatrice e attraverso attività di sensibilizzazione.

Tappe fondamentali e pianificazione dell'esecuzione del contratto di appalto

Una volta firmato il contratto di appalto, i soggetti di monitoraggio dovrebbero prepararsi a esaminarne l'esecuzione. Ciò comporta la verifica dell'adeguatezza del piano di esecuzione del contratto concordato dall'amministrazione aggiudicatrice e dal contraente, la definizione di un metodo per seguirne le tappe fondamentali e l'istituzione di un sistema di registrazione per monitorare elementi quali le relazioni sullo stato di avanzamento, le revisioni intermedie, l'emissione di fatture e pagamenti, le modifiche del contratto, gli eventuali problemi sorti durante l'esecuzione del contratto e le azioni intraprese dalle parti per porvi rimedio.

Un presupposto per un'adeguata preparazione e per il susseguente monitoraggio è la piena partecipazione dei soggetti di monitoraggio alle discussioni successive alla firma tra l'amministrazione aggiudicatrice e il contraente in merito alle modalità pratiche (come il termine per la presentazione delle relazioni e il metodo di pagamento). Il soggetto di monitoraggio deve inoltre essere coinvolto nei flussi di comunicazione durante

l'esecuzione del contratto, i quali possono prevedere scambi di posta elettronica e riunioni online e in presenza. Questo aspetto dovrebbe essere trattato nell'accordo relativo al PI mediante disposizioni che specifichino le modalità di partecipazione del soggetto di monitoraggio.

Un rapporto di fiducia con l'amministrazione aggiudicatrice è essenziale in questa fase dell'appalto. È nell'interesse di entrambe le parti garantire che l'esecuzione del contratto non sia compromessa da corruzione o da attività eticamente inammissibili e che si discutano e si fughino le preoccupazioni delle comunità interessate. Per promuovere una cooperazione positiva, i soggetti di monitoraggio dovrebbero pianificare le proprie attività di verifica in accordo con quelle previste dall'amministrazione aggiudicatrice, esaminare i controlli già in atto e cercare di non duplicarli se adeguati.

Relazioni sullo stato di avanzamento e verifica dell'esecuzione del contratto di appalto

Man mano che procede l'esecuzione del contratto di appalto, i soggetti di monitoraggio devono verificare che l'esecuzione dei lavori avvenga secondo i piani stabiliti dall'amministrazione aggiudicatrice e che sia data una risposta adeguata alle preoccupazioni dei beneficiari e delle comunità interessate. Le relazioni sullo stato di avanzamento sono i documenti di base che permettono di conseguire questi risultati. L'accordo relativo al PI dovrebbe contenere disposizioni che garantiscono ai soggetti di monitoraggio di accedere a queste relazioni in tempi rapidi, preferibilmente in contemporanea con l'amministrazione aggiudicatrice, per consentire l'esame delle stesse e la formulazione di raccomandazioni tempestive sulle azioni correttive.

I soggetti di monitoraggio dovrebbero essere pronti a verificare fisicamente l'esecuzione del contratto. Collaborando con specialisti ed esperti di lotta alla corruzione, dovrebbero individuare i settori a rischio di corruzione o frode in relazione all'oggetto del contratto e definire i metodi per verificarne l'insorgenza. I soggetti di monitoraggio dovrebbero considerare che questa pratica non è intesa a sostituire i possibili meccanismi di verifica e valutazione della qualità istituiti dall'amministrazione aggiudicatrice, ma che è piuttosto destinata a integrarli, prestando particolare attenzione alla prevenzione della

corruzione, anche attraverso la verifica dell'adeguatezza di detti meccanismi e delle qualifiche e dell'indipendenza dei soggetti incaricati del loro funzionamento.

A causa della loro complessità, i progetti infrastrutturali sono particolarmente esposti a corruzione e irregolarità. È pertanto particolarmente importante effettuare visite in loco con esperti di lotta alla corruzione e, ove possibile, con rappresentanti delle comunità interessate. Le visite in loco devono essere concordate in anticipo e organizzate di concerto con l'amministrazione aggiudicatrice, tenendo conto delle modalità prestabilite per la verifica in loco e la valutazione della qualità. I soggetti di monitoraggio dovrebbero accordarsi con l'amministrazione aggiudicatrice sulla necessità di controlli casuali indipendenti per evitare che il contraente copra le irregolarità. Tali questioni dovrebbero essere idealmente regolate da clausole specifiche dell'accordo relativo al PI.

Pagamenti

Durante l'esecuzione del contratto, l'amministrazione aggiudicatrice effettua pagamenti al contraente sulla base di prove specifiche, quali relazioni sullo stato di avanzamento e approvazione da parte di esperti di valutazione della qualità. I soggetti di monitoraggio devono accertare la regolarità di tali flussi finanziari, verificarne la conformità alle disposizioni del contratto, accertare la completezza delle informazioni presentate e segnalare attività sospette. L'accesso tempestivo alle informazioni finanziarie è il presupposto per tali attività e dovrebbe essere adeguatamente previsto nell'accordo relativo al PI.

I soggetti di monitoraggio dovranno coordinare le attività di revisione finanziaria con quelle previste dall'amministrazione aggiudicatrice, verificarne l'adeguatezza e cercare di capire se e come possano essere integrate. A titolo di esempio, qualora l'amministrazione aggiudicatrice richieda già audit periodici per il progetto e i soggetti di monitoraggio siano giunti alla conclusione che gli audit saranno effettuati da un soggetto qualificato indipendente, essi possono decidere di non effettuare un esame approfondito di tutte le informazioni finanziarie relative al progetto, ma di concentrarsi sui flussi finanziari maggiormente esposti al rischio di corruzione.

Contraenti senza scrupoli potrebbero emettere fatture per attività inesistenti o prodotti finali di

scarsa qualità. Il rischio può essere attenuato controllando fisicamente i prodotti finali o effettuando visite in cantiere (cfr. sezione precedente).

Modifiche del contratto di appalto

La necessità di modificare il contratto di appalto in fase di esecuzione dovrebbe essere ridotta al minimo con contratti ben strutturati e specifiche tecniche chiare. In circostanze particolari, le modifiche potrebbero tuttavia essere indispensabili. I soggetti di monitoraggio devono verificare che tutte le modifiche siano adeguatamente motivate, in linea con la normativa pertinente e che non alterino i principi fondamentali del contratto.

I soggetti di monitoraggio devono essere informati con largo anticipo di eventuali discussioni relative a modifiche del contratto tra l'amministrazione aggiudicatrice e il contraente. Essi devono avere accesso garantito, preferibilmente attraverso disposizioni dell'accordo relativo al PI, così da poter esaminare le modifiche in modo indipendente con l'assistenza di tecnici esperti. Se tali modifiche sono ammissibili, i soggetti di monitoraggio dovrebbero assicurarsi che siano segnalate e pubblicate sul portale nazionale degli appalti o su altre piattaforme di pubblicazione dei contratti.

Conclusione

Una volta che l'amministrazione aggiudicatrice ha formalmente accettato le consegne finali e ha pagato le relative fatture, l'appalto pubblico può essere chiuso. Nel riesaminare questa fase finale, i soggetti di monitoraggio dovrebbero incoraggiare l'amministrazione aggiudicatrice a trarre conclusioni e a individuare i principali spunti di cui prendere nota. Per rendere più efficace tale processo, i soggetti di monitoraggio potrebbero incoraggiare l'amministrazione aggiudicatrice a organizzare una riunione di chiusura con tutte le parti interessate al fine di valutare le prestazioni, comunicare i risultati, riflettere sugli errori e formulare raccomandazioni per i contratti futuri.

Comunicazione e coinvolgimento del pubblico: oltre il patto di integrità

Una volta concluso il patto di integrità, i soggetti di monitoraggio dovrebbero intraprendere attività che

favoriscano riforme politiche e istituzionali sulla base delle relazioni, delle raccomandazioni e delle risultanze raccolte durante la procedura. A tal fine, i soggetti di monitoraggio dovrebbero condensare tutto il materiale informativo prodotto durante l'applicazione del PI e presentare una sintesi dell'intero progetto in una relazione pubblica da diffondere tra le autorità governative, il settore privato, le comunità interessate, i media e il pubblico.

La relazione pubblica e qualsiasi iniziativa di comunicazione sui risultati del progetto sono fondamentali per incoraggiare riforme sistemiche nel sistema degli appalti pubblici di un paese. I soggetti di monitoraggio dovrebbero verificare se il governo ha dato seguito in modo efficace a tali risultati e continuare a cercare opportunità per futuri PI. Il monitoraggio civico sistematico degli appalti pubblici e il coinvolgimento dei cittadini nella tutela delle risorse pubbliche, in particolare quando sono sostenuti dal governo, sono un risultato auspicabile per la società.

NOTE FINALI

¹ Direttiva 2014/24/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sugli appalti pubblici (articolo 18).

² Non tutte si sono concluse con l'aggiudicazione di appalti, in quanto sospese, posticipate o annullate.

³ <http://www.open-contracting.org/resources/how-governments-spend-opening-up-the-value-of-global-public-procurement/> (non disponibile in IT). Sito web della Commissione europea, Politica, Appalti pubblici, Contesto. Consultabile all'indirizzo: https://ec.europa.eu/info/policies/public-procurement_it.

⁴ Servizio Ricerca del Parlamento europeo, RAND Europa, *The Cost of Non-Europe in the Area of Organised Crime and Corruption* (non disponibile in IT) (RAND Europa, 2016). Consultabile all'indirizzo: https://www.rand.org/pubs/research_reports/RR1483.html.

⁵ Ufficio europeo per la lotta antifrode, *31^a relazione annuale sulla tutela degli interessi finanziari dell'Unione europea – Lotta contro la frode – 2019* (Ufficio europeo per la lotta antifrode, 2020). Consultabile all'indirizzo: https://ec.europa.eu/anti-fraud/about-us/reports/communities-reports_it.

⁶ Sanchez A., "The Role of Procurement", in Allen R., Hemming R. e Potter B.H. (a cura di), *The International Handbook of Public Financial Management* (Palgrave Macmillan, 2013) (non disponibile in IT).

⁷ Sono membri dell'OGP 21 dei 27 Stati membri dell'UE.

⁸ Diário da República, *Resolução do Conselho de Ministros no. 37/2021* (Diário da República, 6 aprile 2021). Consultabile all'indirizzo: <https://dre.pt/application/conteudo/160893669> (non disponibile in IT).

⁹ Agência para a Modernização Administrativa, *II Plano de Ação Nacional de Administração Aberta, Plano de Ação 2021–2023* (Agência para a Modernização Administrativa, 2021). Consultabile all'indirizzo: www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2021/09/Portugal_Action-Plan_2021-2023_PT.pdf (non disponibile in IT).

¹⁰ Come da definizione contenuta nella Carta internazionale dei dati aperti, i dati aperti sono dati digitali resi disponibili, aventi le caratteristiche tecniche e giuridiche necessarie per essere utilizzati, riutilizzati e ridistribuiti liberamente da chiunque, sempre e ovunque.

¹¹ Il titolare effettivo è la persona che, in ultima istanza, possiede o controlla un'azienda. Per maggiori informazioni consultare: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/it/LSU/?uri=CELEX%3A32015L0849#keyterm_E0003. I dati relativi alla titolarità effettiva possono contenere dettagli per identificare i singoli titolari, una ripartizione delle partecipazioni, i diritti di voto connessi alle varie classi di azioni, ecc.

¹² Con sistema di appalti pubblici si fa riferimento all'insieme di norme, processi, prassi, tecnologie e amministrazioni che determinano le modalità di pianificazione, aggiudicazione ed esecuzione degli appalti da parte degli enti pubblici.

¹³ Mediana calcolata sulla base delle stime di bilancio di ciascun progetto di appalto monitorato.

¹⁴ <https://www.transparency.org/en/tool-integrity-pacts> (non disponibile in IT).

- ¹⁵ Transparency International Anti-Corruption Helpdesk, *Public Procurement Planning and Corruption* (Transparency International Anti-Corruption Helpdesk, 2015) (non disponibile in IT).
- ¹⁶ Per una panoramica più dettagliata dei documenti relativi a questa fase, cfr. *Orientamenti in materia di appalti pubblici per professionisti su come evitare gli errori più comuni nei progetti finanziati dai Fondi strutturali e d'investimento europei* (Commissione europea, 2018) e *Mythbusting confidentiality in public procurement* (Open Contracting Partnership, 2019) (non disponibile in IT).
- ¹⁷ Per una migliore comprensione dell'applicazione delle norme in materia di riservatezza ai documenti relativi agli appalti pubblici e degli errori più comuni ad essi correlati, cfr. *Mythbusting confidentiality in public procurement* (Open Contracting Partnership, 2019) (non disponibile in IT).
- ¹⁸ Transparency International, *Model Monitoring Agreement and Integrity Pact for Infrastructure – An implementation guide for civil society organisations* (Transparency International, 2018) (non disponibile in IT).
- ¹⁹ Commissione europea, *Orientamenti in materia di appalti pubblici per professionisti su come evitare gli errori più comuni nei progetti finanziati dai Fondi strutturali e d'investimento europei* (Commissione europea, 2018).
- ²⁰ Transparency International, *Model Monitoring Agreement and Integrity Pact for Infrastructure – An implementation guide for civil society organisations*, (Transparency International, 2018) (non disponibile in IT).
- ²¹ Commissione europea, *Orientamenti in materia di appalti pubblici per professionisti su come evitare gli errori più comuni nei progetti finanziati dai Fondi strutturali e d'investimento europei* (Commissione europea, 2018).
- ²² Ibidem.
- ²³ L'OCSE ha elaborato una metodologia completa per l'analisi di mercato che comprende un modello standard di relazione sull'analisi di mercato. Si consiglia ai soggetti di monitoraggio di acquisire dimestichezza con questa risorsa per comprendere meglio la procedura e garantirne lo svolgimento conformemente alle norme internazionali.
- ²⁴ Commissione europea, *Orientamenti in materia di appalti pubblici per professionisti su come evitare gli errori più comuni nei progetti finanziati dai Fondi strutturali e d'investimento europei* (Commissione europea, 2018). Nello specifico, cfr. articolo 24 della direttiva UE sugli appalti pubblici (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=celex%3A32014L0024>) e articolo 61 del regolamento finanziario dell'UE ([https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52021XC0409\(01\)&rid=4](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52021XC0409(01)&rid=4)). Per ulteriori informazioni sull'interpretazione e l'applicazione delle norme, cfr. la comunicazione della Commissione *Orientamenti sulla prevenzione e sulla gestione dei conflitti d'interessi a norma del regolamento finanziario* (https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2021.121.01.0001.01.ITA).
- ²⁵ Stolen Asset Recovery Initiative, *Getting the full picture on public officials – a how-to guide for effective financial disclosure* (Stolen Asset Recovery Initiative, 2016) (non disponibile in IT).
- ²⁶ Il sito web di European Public Accountability Mechanisms (EuroPAM) dello European Research Centre for Anti-Corruption and State-Building (ERCAS) fornisce una panoramica completa dei quadri normativi in materia di dichiarazioni patrimoniali e di interessi dei funzionari pubblici in tutta Europa (<http://europam.eu/>) (non disponibile in IT).
- ²⁷ TI Bulgaria – <https://integrity.transparency.bg/en/>; TI Grecia – <https://integritypact.gr/en/to-symfono-akeraiotitas/to-symfono-akeraiotitas-stin-ellada/>; TI Italia, Amapola, Action Aid (Italia) – <https://monitorappalti.it/>; Delna (Lettonia) – https://delna.lv/lv/intergritates_pakts_2016/; Fondazione Stefan Batory (Polonia) – <https://paktuczciwosci.pl/>; TI Portogallo – <https://pactodeintegridade.transparencia.pt/home/>; TI Romania – www.pactedeintegritate.ro/ro; Società accademica rumena – www.romaniacurata.ro/contracte-curate/en/; Istituto per le politiche pubbliche (Romania) – www.ipp.ro/pactele-de-integritate/; TI Ungheria – <https://transparency.hu/en/kozszektor/kozbeszerzes/integritasi-megallapodas/>; TI Lituania – www.transparency.lt/saziningumo-susitarimai/; TI Slovenia – <https://pakt.transparency.si/>; TI Repubblica ceca – www.transparency.cz/projekty/pakty-integrity/.
- ²⁸ Commissione europea, *Orientamenti in materia di appalti pubblici per professionisti su come evitare gli errori più comuni nei progetti finanziati dai Fondi strutturali e d'investimento europei* (Commissione europea, 2018).
- ²⁹ Lo studio di caso Action Aid Italia illustrato a pag. 7 della presente relazione offre un ottimo esempio di come un soggetto di monitoraggio possa apportare un contributo positivo a questo aspetto.
- ³⁰ Ad esempio, si dovrebbe scegliere il dialogo competitivo quando è impossibile redigere preventivamente specifiche tecniche e l'aggiudicazione diretta in situazioni di emergenza. Cfr. *Orientamenti in materia di appalti*

pubblici per professionisti su come evitare gli errori più comuni nei progetti finanziati dai Fondi strutturali e d'investimento europei (Commissione europea, 2018) per una panoramica dettagliata delle procedure di appalto e per informazioni sui compiti operativi che esse comportano.

³¹ Cfr. *Orientamenti in materia di appalti pubblici per professionisti su come evitare gli errori più comuni nei progetti finanziati dai Fondi strutturali e d'investimento europei* (Commissione europea, 2018) per una panoramica dettagliata degli alberi decisionali associati a ciascuna procedura di appalto, compresi tutti i criteri di cui tener conto e i passaggi logici da intraprendere.

³² Commissione europea, *Orientamenti in materia di appalti pubblici per professionisti su come evitare gli errori più comuni nei progetti finanziati dai Fondi strutturali e d'investimento europei* (Commissione europea, 2018).

³³ Ibidem.

³⁴ Ibidem.

³⁵ Ibidem.

³⁶ Ibidem.

³⁷ *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea*. Consultabile all'indirizzo:

www.ojeu.eu/#:~:text=OJEU%20stands%20for%20the%20Official,EU%20legislation%2C%20must%20be%20published (non disponibile in IT).

³⁸ Per maggiori informazioni sulle disposizioni applicabili a ciascuno Stato membro, consultare il sito www.europam.eu (non disponibile in IT).

³⁹ Commissione europea, *Studio sulla misurazione della penetrazione transfrontaliera nel mercato degli appalti pubblici dell'UE* (Commissione europea, 2021) (non disponibile in IT).

⁴⁰ Il motivo principale è quello di evitare l'identificazione di concorrenti che potrebbero essere contattati per costituire un cartello. La questione è tuttavia controversa e dovrà essere valutata caso per caso in funzione delle condizioni di mercato pertinenti, del numero di operatori economici e dei rischi di collusione rilevati. Per ulteriori informazioni e orientamenti, cfr. *Mythbusting confidentiality in public contracting* (Open Contracting Partnership, 2018).

⁴¹ https://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement/digital/esp_d_it.

⁴² <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=celex%3A32018L0843>.

⁴³ Transparency International, *Access denied? Availability and accessibility of beneficial ownership data in the European Union* (Transparency International, 2021) (non disponibile in IT).

⁴⁴ OCSE, *Guidelines for fighting bid rigging in public procurement* (OCSE, 2014) (non disponibile in IT).

⁴⁵ Ibidem.

⁴⁶ Fazekas M. e Toth B., *Analytics for Integrity: Data-driven approaches for enhancing corruption and fraud risk assessments* (OCSE 2019) (non disponibile in IT).

⁴⁷ Commissione europea, *Orientamenti in materia di appalti pubblici per professionisti su come evitare gli errori più comuni nei progetti finanziati dai Fondi strutturali e d'investimento europei* (Commissione europea, 2018).

⁴⁸ Ibidem.

Realizza il cambiamento con noi!

PARTECIPA

Seguici, condividi le tue opinioni e discuti della corruzione con persone di tutto il mondo sui social media.

facebook.com/TransparencyInternational/
twitter.com/anticorruption/
linkedin.com/company/transparency-international/
instagram.com/Transparency_International/
youtube.com/user/TransparencyIntl/

INFORMATI

Visita il nostro sito web per saperne di più sul lavoro che svolgiamo in oltre 100 paesi e iscriviti per avere gli ultimi aggiornamenti sulla lotta alla corruzione.

transparency.org

DONA

La tua donazione ci aiuterà a fornire sostegno a migliaia di vittime della corruzione, a elaborare nuovi strumenti e ricerche e a far sì che i governi e le imprese mantengano le loro promesse. Vogliamo costruire un mondo più equo e più giusto. Con il tuo aiuto ce la possiamo fare.

transparency.org/donate



Transparency International

Segreteria internazionale

Alt-Moabit 96, 10559 Berlino, Germania

Telefono: +49 303438200

integritypacts@transparency.org

ti@transparency.org

transparency.org/integritypacts

Commissione europea

Direzione generale della Politica regionale e urbana

Commissione europea, 1049 Bruxelles, Belgio

regio-e1-administrative-capacity@ec.europa.eu

[Per saperne di più sui patti di integrità](#)

[Per saperne di più sull'UE](#)