



TRANSPARENCY
INTERNATIONAL
ITALIA

Associazione contro la corruzione

I PATTI DI INTEGRITÀ MANUALE

Salvaguardare i fondi UE dalle frodi e dalla
corruzione attraverso i Patti di Integrità,
un meccanismo di controllo civico

Maggio 2015. Transparency International Italia

Autore:

Alíz Szloboda, JD, program manager, Transparency International Ungheria

Coautori:

Chiara Putaturo, project officer, Transparency International Italia

Inese Voika, esperta in materia di lotta alla corruzione

Michaela Rajkova, responsabile finanziario, Transparency International Bulgaria

Curatori:

Anita Németh, JD, avvocato, specializzata in appalti pubblici e professoressa presso la facoltà di Giurisprudenza dell'Università Eötvös Loránd

Tünde Tátrai, JD, specializzata in appalti pubblici e professoressa presso l'Università Corvinus di Budapest

Traduzione:

TDR Translation Company e Chiara Putaturo



La traduzione e pubblicazione di questo testo è stato reso possibile grazie al finanziamento dell'Unione Europea.

Il presente materiale riflette l'opinione dell'autore; l'Unione Europea non ha alcuna responsabilità per le opinioni espresse nelle pubblicazioni e/o per le attività per le quali viene usata la sovvenzione. Le informazioni contenute nella presente pubblicazione non riflettono necessariamente la posizione o l'opinione dell'Unione Europea

INDICE

PREMESSA	5
I. INFORMAZIONI SULL'ALLOCAZIONE DEI FONDI DELL'UNIONE EUROPEA	6
II. IL PATTO DI INTEGRITÀ	7
1. Che vantaggio comporta per l'ente appaltante e per gli offerenti la sottoscrizione di un Patto di Integrità?	8
2. Le parti coinvolte nel Patto di Integrità	8
3. Diritti e responsabilità delle parti	10
4. Accesso alle informazioni	11
5. Costi dell'organismo di controllo	11
6. Sanzioni	12
7. Azioni da intraprendere in caso di violazione del contratto	12
8. Risoluzione delle dispute	14
9. La visibilità	14
III. IL PROCESSO DELLA GARA D'APPALTO E L'IMPLEMENTAZIONE DEL CONTRATTO	15
1. Sigla del Patto di Integrità	15
2. Preparazione del bando	16
3. Preparazione della gara d'appalto	16
4. Preparazione e pubblicazione della gara d'appalto	17
5. Apertura della gara d'appalto	18
6. Stipula del contratto	19
7. Implementazione del contratto	20
IV. IL PRESENTE E IL FUTURO DEI PATTI DI INTERGITÀ	21

PREMESSA

Il presente manuale ha lo scopo di fornire indicazioni pratiche agli enti appaltanti e ai partecipanti alle gare d'appalto che desiderano attivarsi per promuovere la trasparenza del mercato degli appalti pubblici attraverso l'uso dei Patti di Integrità (PI). Scopo della pubblicazione è anche quello di fornire informazioni supplementari a tutti coloro che desiderano approfondire la propria conoscenza di questo strumento anticorruzione.

Attualmente, le istituzioni dell'Unione Europea stanno valutando la possibilità di ampliare l'impiego dei Patti di Integrità, utilizzandoli come strumenti per salvaguardare i fondi dell'UE. L'Ufficio europeo per la lotta antifrode ha finanziato la realizzazione di una conferenza di due giorni tenutasi a Budapest nel mese di febbraio 2014, alla quale hanno preso parte esponenti di diversi Paesi che hanno già maturato una certa esperienza nell'attuazione dei Patti di Integrità, e che hanno avuto così l'opportunità di condividere know-how e best practice. L'obiettivo fondamentale della conferenza era quello di offrire all'UE e alle istituzioni nazionali, oltre che alla società civile, maggiori informazioni sul PI in quanto strumento finalizzato a promuovere l'integrità. Il progetto è stato inoltre sostenuto da T-Systems Hungary Ltd.

Il presente manuale, facendo leva sulle conoscenze acquisite durante la conferenza, ha l'obiettivo di offrire delle indicazioni pratiche sull'uso dei Patti di Integrità. Per ciascuna delle specifiche questioni emerse, verrà descritta l'esperienza maturata sul campo in Ungheria, Lettonia, Italia e Bulgaria, in modo tale da offrire un supporto per la risoluzione di potenziali problematiche. In conclusione, lo scopo di Transparency International è quello di basarci sulle buone pratiche per promuovere il Patto di Integrità come strumento per

salvaguardare i fondi pubblici, soprattutto quelli dell'Unione Europea, promuovendo in questo modo la trasparenza nell'uso del denaro pubblico e una maggiore responsabilizzazione delle istituzioni pubbliche.

I. INFORMAZIONI SULL'ALLOCAZIONE DEI FONDI DELL'UNIONE EUROPEA

L'Unione Europea finanzia e sostiene un ampio numero di progetti e programmi, adoperandosi al contempo per controllare rigorosamente l'uso dei propri fondi e promuovendo la responsabilizzazione e la trasparenza come fattori di fondamentale importanza per i cittadini dell'UE.

La questione dei finanziamenti dell'UE è piuttosto complessa, poiché esistono molte tipologie di programmi e di fondi, gestiti da varie istituzioni.

Vengono finanziati progetti concreti, generalmente valutati a seguito di un invito a presentare candidature. Di norma, l'Unione Europea non copre l'intero costo del progetto specifico ma il candidato aggiudicatario dovrà apportare anche un proprio contributo.

A livello politico, la responsabilità di garantire che l'erogazione dei fondi UE avvenga secondo la normativa è in capo ad un collegio costituito da 28 commissari UE. Tuttavia, nella maggior parte dei casi, sono gli stati membri dell'UE a gestire i fondi e i rispettivi governi sono tenuti a mettere in atto gli opportuni meccanismi di controllo. È nell'interesse di tutti che i fondi UE vengano utilizzati in maniera equa e corretta.

Le normative che disciplinano gli appalti pubblici di ciascuno stato membro rivestono un ruolo importante in tal senso: sono infatti esse che determinano la regolarità della spesa del denaro pubblico sotto forma di fondi UE. Generalmente, nel caso dei progetti finanziati dall'Unione, è solo dopo la presentazione della proposta e l'assegnazione della sovvenzione che gli aggiudicatari si trovano ad affrontare tutte le difficoltà inerenti le rispettive procedure di appalto pubblico, con tutte le insidie e i ritardi del caso.

È importante sottolineare che anche l'Unione Europea si avvale di appalti pubblici, pubblicando a sua volta dei bandi per la fornitura di servizi, beni od opere edili volti a portare avanti i lavoro delle proprie istituzioni e i propri programmi.

Il 3 febbraio 2014, l'Unione Europea ha pubblicato la sua prima Relazione sulla lotta alla corruzione, che dedica un'intera sezione agli appalti pubblici. La relazione sottolinea che gli appalti pubblici rappresentano un elemento estremamente importante per l'economia dell'Unione: gli appalti del settore pubblico (in molti casi finanziati dall'UE) per forniture, lavori o servizi rappresentano all'incirca il 20% del PIL dell'Unione Europea. Si tratta inoltre di un settore molto esposto al rischio di corruzione: secondo i dati di una ricerca commissionata dall'Ufficio europeo per la lotta antifrode e condotta da PricewaterhouseCoopers ("Public procurement: costs we pay for corruption", ottobre 2013), nel 2010 i costi diretti connessi a pratiche di corruzione negli appalti pubblici in cinque settori chiave di 8 stati membri sono stati complessivamente stimati tra 1,4 e 2,2 miliardi di euro, il 13% del totale dei budget di progetto considerati.

La relazione dell'UE evidenzia la necessità impellente di rafforzare gli standard di probità negli appalti pubblici, formulando inoltre una serie di raccomandazioni volte a potenziare i meccanismi di controllo, la cui efficienza risulta ad oggi scarsa in molti stati membri.

Transparency International ha sviluppato uno strumento che consente alla società civile di organismo di monitorare le singole procedure di un appalto tramite un controllo civile, introducendo in questo modo maggiore integrità e trasparenza in tutta la procedura.

II. IL PATTO DI INTEGRITÀ

Nella prassi internazionale, il Patto di Integrità (di seguito PI) è un accordo sottoscritto dall'autorità appaltante, dai partecipanti alla gara e da un organismo di controllo indipendente all'interno di una procedura di appalto pubblico. Può essere utilizzato in qualunque tipologia di appalto e non solamente nel settore pubblico (anche se nel presente manuale l'espressione utilizzata sarà, appunto, "appalto pubblico").

Nell'ambito di tale accordo, tutte le parti pattuiscono che l'ente appaltante e gli offerenti si asterranno da qualunque pratica di corruzione durante la procedura di appalto pubblico e forniranno tutte le informazioni del caso all'organismo di controllo indipendente, che è inoltre incaricato di organismo di monitorare anche la successiva esecuzione del contratto. L'organismo di controllo, a sua volta, ha la facoltà di avvalersi di vari professionisti competenti nel settore dell'appalto pubblico oggetto del PI.

L'organismo di controllo monitora da vicino tutte le fasi della procedura e l'esecuzione del contratto, segnalando alle parti eventuali irregolarità. Tra le sue responsabilità rientra anche quella di elaborare delle relazioni periodiche che, in virtù dei principi del PI, vengono messe a disposizione del pubblico.

Si tratta di un accordo vantaggioso: una competizione corretta ed equa e procedure di acquisti più efficienti in termini di costi generano un circolo virtuoso, sia nel breve che nel lungo periodo.

In Ungheria per un certo periodo questo strumento, denominata è stato inserito nella Legge sugli appalti pubblici ungherese sotto il nome di "patto di trasparenza", e le relative norme sarebbero dovute essere dettagliate da un decreto esecutivo.

Il decreto tuttavia diede origine a varie controversie: il Ministero aveva concepito la normativa in modo tale che i "commissari della trasparenza" incaricati del organismo di monitoraggio avrebbero dovuto soddisfare dei requisiti professionali e di registrazione, criterio che non risultava in linea con il concetto di un organismo di monitoraggio ad opera della società civile. Oltre a questo problema, la nuova regolamentazione avrebbe comportato ulteriori oneri amministrativi e spese aggiuntive. In conclusione, l'intero progetto venne rimosso dalla normativa, mantenendo la sua connotazione di iniziativa "civile".

Per quanto concerne l'Italia, i Patti di Integrità sono menzionati e riconosciuti nella legge anticorruzione 190/12, sebbene il Codice dei contratti pubblici non contenga esplicite disposizioni in materia e l'interpretazione restrittiva della legge abbia dato origine in passato a controversie legali. Ad ogni modo, alcune specifiche disposizioni dei Patti di Integrità sono state nel corso degli anni incorporate nella legislazione nazionale, come ad esempio la trasparenza negli appalti pubblici e l'introduzione dell'espressione "collegamento sostanziale" (si veda più avanti) come criterio di esclusione degli offerenti.

1. Che vantaggio comporta per l'ente appaltante e per gli offerenti la sottoscrizione di un Patto di Integrità?

La corruzione compromette la fiducia nelle istituzioni pubbliche (e di conseguenza nelle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici) e l'applicazione di norme di equa concorrenza. Il PI intende ristabilire questa fiducia: chiunque sia disposto a sottoporre la propria procedura di appalto pubblico alla verifica di un organismo di controllo indipendente – e quindi al pubblico – dimostra di non avere nulla da nascondere.

Il PI offre un supporto all'operato di tutte le parti, con un organismo di monitoraggio integrato nel processo. Le irregolarità eventualmente riscontrate non determinano necessariamente la chiusura dell'intero progetto. È fondamentale, in questi casi, che l'irregolarità venga rilevata nelle fasi iniziali, quando è ancora possibile porvi rimedio. Inoltre, il PI è in grado di rilevare le anomalie sistemiche nelle modalità di funzionamento di uno specifico ente appaltante, la cui correzione migliorerà sensibilmente tutte le future procedure di appalto.

Un appalto pubblico svolto nel rispetto di un Patto di Integrità rappresenta un vantaggio anche per gli offerenti. La garanzia di fair play è infatti un incentivo a predisporre l'offerta e ad eseguire il contratto nel modo migliore possibile, dal momento che nessuno degli offerenti potrà godere di vantaggi illeciti.

Il Patto di Integrità non si limita a promuovere i benefici derivanti dall'applicazione di principi morali, standard etici e di fair play; con questo strumento, una parte indipendente ha la possibilità di osservare da vicino l'intera procedura di gara, proponendo attività che influiscono sull'integrità, sull'efficienza e sull'efficacia delle enti appaltanti e degli offerenti.

L'esperienza di TI Bulgaria dimostra che le aziende disposte a siglare i Patti di Integrità sono quelle che gestiscono un'attività trasparente e socialmente responsabile, e vedono nel PI stesso l'opportunità di promuovere questo modus operandi.

2. Le parti coinvolte nel Patto di Integrità

Nella fase preparatoria della procedura (dall'identificazione della necessità di avviare una procedura di acquisto fino alla pubblicazione del bando di gara), le parti coinvolte nel PI sono l'ente appaltante e l'organismo di controllo.

Nella fase di candidatura, il PI viene esteso ai partecipanti, ossia a coloro che presentano l'offerta per lo svolgimento degli incarichi previsti dall'appalto.

Nella terza fase, quella di chiusura (ossia l'esecuzione del contratto) prendono parte al PI unicamente l'offerente aggiudicatario della gara d'appalto, l'ente appaltante e l'organismo di controllo.

L'organismo di controllo deve essere un'organizzazione responsabile e indipendente, con capacità sufficienti e competenze comprovate e adeguate. La trasparenza del processo tramite cui viene selezionato l'organismo di controllo è a sua volta fondamentale: uno degli aspetti importanti da considerare è l'innammissibilità di qualunque incompatibilità o conflitto di interesse tra l'organismo di controllo e l'ente appaltante o gli offerenti.

Possano prendere parte al PI anche i subappaltatori degli offerenti.

In Ungheria, tutte le procedure di appalto relative al progetto dedicato allo sviluppo dell'infrastruttura per l'approvvigionamento di acqua potabile e del sistema di distribuzione del comune di Ózd e del relativo controllo di sostenibilità sono state attuate avvalendosi dei Patti di Integrità. Le parti contraenti sono state il Comune in qualità di ente appaltante, gli offerenti, l'organismo di controllo indipendente, Transparency International Ungheria in qualità di consulente, nonché le autorità di gestione e l'agenzia di sviluppo incaricata del programma.

Il comune del 13° Distretto di Budapest ha sottoscritto un Patto di Integrità con Transparency International Ungheria in qualità di organismo di controllo per la procedura di appalto e l'attuazione della ristrutturazione di un asilo. Gli offerenti hanno sottoscritto il patto nel corso della procedura mentre l'azienda del Comune ha ingaggiato una società esterna per lo svolgimento della procedura di appalto pubblico. Il Patto di Integrità è stato parte integrante del contratto tra l'azienda del Comune e la società incaricata dello svolgimento dell'appalto pubblico.

In Italia, l'esempio più rilevante dell'adozione dei Patti di Integrità è quello del Comune di Milano, che dal 2001 li applica a tutte le procedure di appalto: per poter prendere parte alla gara, ciascun offerente è tenuto a sottoscriverli. Dall'introduzione del PI, Transparency International Italia ha ricoperto il ruolo di organismo di controllo. Altri Comuni hanno scelto di avvalersi dei PI in settori specifici (ad esempio il Comune di Monza per il settore sanitario).

In Lettonia, Transparency International Lettonia ha sottoscritto un accordo con il Ministero della Cultura e un'agenzia incaricata della costruzione di importanti infrastrutture culturali come la Biblioteca Nazionale. Quando, in seguito alla crisi finanziaria del 2008-2009, l'agenzia ha interrotto il suo lavoro, il Ministero è divenuto l'unico partner di Transparency International Lettonia. La dichiarazione anticorruzione e il rispetto obbligatorio di altre norme previste dai PI (come l'accesso ai dati) sono stati resi parte integrante dei documenti di gara, e uno degli offerenti è stato escluso dalla gara per non aver sottoscritto la dichiarazione anticorruzione. L'accordo è servito da garanzia per la prosecuzione del progetto tra il 2005 ed il 2014 durante il cambio di governo e durante le modifiche alle strutture governative che avevano dato originariamente attuazione al progetto.

Sempre in Lettonia, nei casi di appalti di minore entità con tempi di attuazione più ridotti, gli offerenti sono stati ammessi senza ulteriore documentazione (come ad esempio la dichiarazione anticorruzione), ma sono stati invitati a partecipare a un incontro pubblico, prima della chiusura della gara, per garantire la trasparenza e l'equità del processo. Durante l'incontro, i rappresentanti di Transparency International Lettonia hanno invitato gli offerenti a comunicare eventuali irregolarità rilevate nella procedura. Questa modalità è stata utilizzata per esempio per gli appalti pubblici finalizzati all'approvvigionamento di servizi di agenzia di viaggio per i funzionari del Ministero degli Esteri e alla scelta di un'agenzia di pubbliche relazioni per una campagna del Ministero delle Finanze riferita all'introduzione dell'euro in Lettonia. In quest'ultimo caso, il PI non prevedeva un accordo scritto tra l'organismo di controllo rappresentante della società civile e il Ministero, ed inoltre l'attività di organismo di monitoraggio è stata stabilita solamente in accordi verbali. La visibilità data all'accordo ha funzionato da garanzia, anche se di norma l'accordo dovrebbe essere sottoscritto per assicurare l'integrità di tutte le parti coinvolte.

3. Diritti e responsabilità delle parti

Responsabilità dell'ente appaltante:

L'ente appaltante si impegna a fare tutto il possibile affinché i propri dipendenti e strutture non promettano od offrano vantaggi illeciti a terzi o ad altre persone fisiche o giuridiche, e non accettino vantaggi o promesse in modo diretto o indiretto nella fase di predisposizione e di svolgimento della procedura di appalto pubblico o di attuazione dell'appalto stesso.

Durante la procedura di appalto pubblico, l'ente appaltante si impegna a trattare tutti gli offerenti in maniera equa. In particolare si impegna a fornire le stesse informazioni a tutti gli offerenti nel corso della procedura e a non divulgare ad alcun offerente informazioni riservate che lo avvantaggerebbero durante la procedura di appalto pubblico o l'esecuzione del contratto.

Nel caso in cui l'ente appaltante rilevi o sospetti che un proprio dipendente abbia commesso un reato con riferimento alla procedura di appalto pubblico, avvierà un procedimento penale, disciplinare o civile.

Nel caso in cui uno degli offerenti avvii una procedura di contestazione, l'ente appaltante dovrà informare l'organismo di controllo e gli altri offerenti.

Responsabilità degli offerenti:

L'offerente si impegna a fare tutto il possibile per prevenire pratiche di corruzione.

L'offerente si impegna a non offrire né promettere vantaggi illeciti diretti o indiretti a terzi (compresi i dipendenti dell'ente appaltante, l'organismo di controllo e gli individui ad essi riconducibili) al fine di indurre i responsabili del processo decisionale a intraprendere o evitare talune azioni durante la procedura.

L'offerente si impegna a non prendere alcun accordo che violerebbe le disposizioni legali vigenti, in particolare quelle della Legge sugli

appalti pubblici o le norme sulla concorrenza. Questo punto assume particolare rilevanza con riferimento ad eventuali accordi collusivi sul prezzo o su voci economiche specifiche, su tipologie di offerte vietate o sulla presentazione o non-presentazione di offerte.

L'offerente si impegna a non utilizzare in maniera estranea allo scopo specifico (ossia per ottenere un vantaggio economico, competitivo o un guadagno personale) le informazioni ottenute dall'ente appaltante nel quadro della procedura di appalto pubblico, e a non divulgarle a terzi.

Responsabilità congiunte dell'ente appaltante e dell'offerente:

Durante la procedura di appalto pubblico, l'ente appaltante e l'offerente non erogheranno (direttamente o indirettamente) alcun pagamento connesso alla procedura stessa, ad eccezione di quelli regolarmente dovuti per servizi legittimi.

Né l'ente appaltante né l'offerente si adopereranno direttamente o indirettamente per influenzare di proposito l'attività dell'organismo di controllo.

Responsabilità dell'organismo di controllo:

L'organismo di controllo adempie ai propri obblighi indipendentemente dall'ente appaltante e dagli offerenti, che non potranno in alcun modo influenzare o modificare il contenuto delle relazioni da esso pubblicate.

L'organismo di controllo monitora tutte le fasi della procedura di appalto pubblico e nel corso delle sue ispezioni è tenuto a verificare che l'ente appaltante e gli offerenti agiscano a norma di legge e nel rispetto degli obblighi prescritti nell'accordo.

L'organismo di controllo supervisiona e commenta i documenti prodotti nell'ambito della procedura di appalto pubblico.

Durante la procedura stessa, l'organismo di controllo verifica la legittimità e la trasparenza del processo, dalla fase preparatoria fino

all'esecuzione del contratto.

L'organismo di controllo sottopone a verifica, con tempistiche ragionevoli, i documenti che gli pervengono per posta elettronica o per via cartacea.

Durante la procedura di appalto pubblico, l'organismo di controllo predispone delle relazioni che attestano l'aderenza della specifica fase del processo e dell'attuazione del contratto ai più elevati standard di equità e trasparenza. Tali relazioni hanno carattere pubblico.

4. Accesso alle informazioni

Le parti contraenti si impegnano esplicitamente a condividere le informazioni connesse all'appalto pubblico e ad adoperarsi per renderle accessibili. Si impegnano a trattare tali informazioni nella maniera opportuna attenendosi alle disposizioni di legge, e a mantenerne, nei casi previsti, la natura confidenziale o riservata.

Per garantire la trasparenza della procedura di appalto pubblico, l'ente appaltante e l'offerente concedono all'organismo di controllo e ai suoi delegati di fiducia, la facoltà di accedere ai documenti e alle annotazioni relative alla procedura stessa e alla sua attuazione entro tempistiche ragionevoli, nonché alle informazioni relative agli incarichi previsti nel contratto, che saranno gestite di conseguenza.

5. Costi dell'organismo di controllo

Varie sono le modalità contemplate per coprire i costi dell'organismo di controllo:

- tutte le parti contraenti (ad eccezione dell'organismo di controllo stesso) ripartiscono equamente i costi
- i costi vengono sostenuti unicamente

dall'ente appaltante

- la maggior parte dei costi (minimo 50%) viene sostenuta dall'offerente che si aggiudica l'appalto, mentre la parte restante viene ripartita equamente tra gli altri offerenti.

Nel caso del progetto di ripristino della fornitura idrica nella città ungherese di Ózd, il costo del Patto di Integrità è stato coperto dall'Ufficio Svizzero dei contributi (in base agli accordi sottoscritti con l'organismo di controllo e Transparency); nel caso del Comune del 13° Distretto di Budapest, il costo dell'organismo di controllo è stato invece sostenuto dal Comune stesso, attingendo alle proprie risorse.

In Lettonia, l'organismo di controllo della società civile è stato sino ad ora finanziato al di fuori della procedura formale di appalto: i costi sono stati coperti da Transparency International Lettonia. Per il organismo di monitoraggio dell'edificazione della Biblioteca Nazionale, protrattasi per oltre 10 anni, l'organismo di controllo della società civile ha risentito di una carenza di risorse finanziarie e umane. Per le esigenze di organismo di monitoraggio più brevi risulta invece più semplice garantire la qualità e la responsabilità dell'organismo di controllo della società civile senza ricorso a risorse supplementari.

Nel caso dell'Italia, il organismo di monitoraggio iniziale da parte di Transparency International Italia è stato effettuato su base volontaria.

6. Sanzioni

Nel PI devono essere specificate le ripercussioni legali di un'eventuale violazione dell'accordo da parte dell'ente appaltante o dell'offerente. Le sanzioni devono essere proporzionali al PI stesso e possono prevedere:

- futura esclusione dalle procedure di appalto pubblico dell'ente appaltante
- multa, sanzione pecuniaria o penalità
- divulgazione pubblica della violazione contrattuale.

È importante sottolineare che una violazione del PI non equivale a una violazione delle disposizioni della Legge sugli appalti pubblici o di altre leggi, sebbene sia possibile che un comportamento inappropriato rientri in entrambe le categorie.

La Legge sugli appalti pubblici ungherese non prevede che l'ente appaltante possa escludere l'offerente dalle proprie gare future.

In Lettonia vige un contesto legale analogo, con l'introduzione recente di alcune lievi modifiche.

L'esperienza estera consiglia di integrare nelle disposizioni del PI l'applicazione di una penale.

Tale provvedimento sembra attuabile anche in Ungheria, dove potrebbe risultare giustificabile l'introduzione di una penale adeguata.

In alternativa all'applicazione di sanzioni, TI Bulgaria ha deciso di adottare un approccio sostanzialmente opposto, integrando l'effetto dei Patti di Integrità con una White List di tutti i partecipanti che hanno sottoscritto il PI e ne hanno rispettato le disposizioni. Sono state elaborate tre White List, inserite nei siti web degli enti appaltanti (una per ciascuna delle procedure di gara organismo di controlloate). Per i partecipanti, questo approccio è risultato fortemente stimolante.

I PI adottati dal Comune di Milano prevedono invece una vasta gamma di sanzioni: perdita del contratto, escussione della cauzione di validità dell'offerta e della cauzione di buona esecuzione del contratto, risarcimento del danno arrecato al Comune (8%) e agli altri concorrenti (1%) ed esclusione per cinque anni dalle gare indette dal Comune. Tra il 2012 e il 2013 il Comune di Milano ha escluso 453 offerenti e raccolto 2,6 miliardi di euro tramite escussione di cauzioni di validità dell'offerta e di buona esecuzione del contratto – la maggior parte delle quali è stata escussa per violazioni dei PI.

È necessario comunque sottolineare che la possibilità che la violazione del contratto possa essere divulgata al pubblico costituisce già di per sé un deterrente efficace.

7. Azioni da intraprendere in caso di violazione del contratto

Nel caso in cui una parte venga a conoscenza o sospetti che un offerente o l'ente appaltante (o i relativi dipendenti) abbia messo in atto pratiche corrotte o presunte tali, dovrà informare le autorità.

Nel caso in cui l'organismo di controllo sospetti che l'ente appaltante o l'offerente non abbia rispettato una disposizione dell'accordo sottoscritto, potrà adottare i provvedimenti di seguito specificati.

L'organismo di controllo indicherà per iscritto i dettagli della violazione nel più breve tempo possibile, inviando la relazione all'ente appaltante.

In caso di sospetto reato, l'organismo di controllo è tenuto a informare le autorità competenti a livello penale.

In Ungheria, nel caso in cui l'organismo di controllo venga a conoscenza di una manifesta violazione delle disposizioni della Legge LWII del 1996 o del Trattato dell'Unione Europea, o nel caso in cui abbia valido motivo di sospettarla, è tenuto a informare l'ente appaltante il quale, ai sensi della Legge sugli appalti pubblici, deve a sua volta informare il Garante della concorrenza.

Le relazioni elaborate dall'organismo di controllo possono essere utilizzate da qualunque entità, nell'ambito di procedimenti legali o extragiudiziali.

Nel caso in cui sia l'organismo di controllo a violare le disposizioni dell'accordo o i principi di buona fede, le parti possono annullare il contratto.

La parte inadempiente è tenuta a rimborsare per intero il danno causato all'altra parte in ragione della sua violazione.

Le parti possono divulgare informazioni sull'accordo e sulla sua eventuale violazione, oltre che sul soggetto che ha commesso la violazione e sulle circostanze della stessa; sottoscrivendo il contratto, ciascuna parte acconsente esplicitamente a tale divulgazione.

Nel caso in cui l'organismo di controllo rilevi una violazione delle disposizioni di cui alla Legge sugli appalti pubblici, i provvedimenti da adottare (oltre alla comunicazione all'ente appaltante) dipendono dal contesto giuridico specifico.

In Ungheria, in funzione della violazione, l'organismo di controllo ha la possibilità di rivolgersi all'Ente preposto agli appalti, alla polizia o al pubblico ministero.

In Italia, nei casi di esclusione delle società a fronte della violazione dei PI, è stato l'ente appaltante stesso a informare la Procura. In alcuni casi sono state avviate delle indagini penali, con pronuncia di sentenze di condanna nei confronti di alcune società.

Secondo Transparency International Lettonia, l'elemento più significativo dell'accordo stesso rimane il fatto che una violazione del Patto di Integrità ha la potenzialità di danneggiare gravemente la reputazione della parte coinvolta. In uno specifico caso di violazione della procedura di appalto pubblico, Transparency International Lettonia ha considerato la possibilità di annullare il PI: il Ministero non aveva infatti applicato le regole di equa concorrenza, avviando invece una procedura di negoziazione con un unico offerente, con il sostegno tra l'altro di altri enti governativi (l'Ufficio incaricato della supervisione degli appalti e il Gabinetto del Ministro, che l'aveva resa "tecnicamente legale"). Tuttavia, nel caso specifico, Transparency International Lettonia non aveva riscontrato pratiche dirette di corruzione. Poiché questa decisione discutibile era stata comunque adottata in maniera trasparente (la condivisione delle informazioni è uno dei capisaldi del PI), Transparency International Lettonia ha deciso di non annullare il PI con il Ministero della Cultura.

Nel caso di Transparency International Bulgaria, la violazione del contratto determina due tipologie distinte di conseguenze per la parte inadempiente. Da un lato, le disposizioni del PI consentono all'organismo di controllo indipendente di avere un contatto con le istituzioni interessate e organismo di monitorare l'adeguatezza dei provvedimenti in seguito adottati. Dall'altro lato, eventuali violazioni dell'accordo determinano l'esclusione dalla "White List", generando un grave danno d'immagine.

Transparency International Ungheria ha sviluppato un website specifico per la pubblicizzazione del progetto della città di Ozd, che ha permesso ai cittadini del Comune di seguire il processo dell'appalto e tutte le fasi in corso.

Transparency International Italia ha organizzato dei seminari in diverse università, con le partecipazioni a volte anche del sindaco e del vicesindaco di Milano. L'esperienza di Milano ha acquisito visibilità grazie anche riconoscimenti pubblici, come il premio assegnato al Comune di Milano dal Ministero della Pubblica Amministrazione nel 2008 per l'impegno nella lotta alla corruzione tramite i PI.

Transparency International Lettonia ha ritenuto che il ruolo informativo spettasse in primo luogo all'autorità, ed in particolare al Ministero della Cultura, nel caso specifico della costruzione della Libreria Nazionale.

Transparency International Bulgaria ha sviluppato un sito specifico nel quale tutte le informazioni rilevanti e i report sono stati resi disponibili con regolarità. Il sito ha fornito anche l'accesso alle metodologie e linee guida del organismo di monitoraggio, oltre a del materiale visivo: questo ha contribuito a rendere il processo della gara più accessibile, specialmente ad un ampio pubblico.

8. Risoluzione delle dispute

L'ente appaltante dovrebbe essere favorevole a ricorrere a procedure di mediazione nel caso di dispute.

Se non si riesce a trovare un accordo autonomamente, le parti possono nominare un mediatore esterno.

Nel caso in cui la mediazione non sia sufficiente, le parti possono ricorrere al tribunale o ad altre vie legali.

9. La visibilità

La pubblicizzazione dei Patti di Integrità gioca un ruolo chiave per il successo dello strumento stesso. L'organizzazione indipendente incaricata del organismo di monitoraggio può ricorrere a diverse modalità per informare e coinvolgere i cittadini.

III. IL PROCESSO DELLA GARA D'APPALTO E L'IMPLEMENTAZIONE DEL CONTRATTO

Il coinvolgimento dell'organismo di controllo deve avvenire per tempo, ed in particolare prima della pubblicazione del bando, quando è già stata identificata la necessità di indire una gara ma le condizioni del bando e dei partecipanti possono essere ancora soggette a modifiche. Solo in questo modo l'organismo di controllo può infatti seguire adeguatamente tutto il processo della gara e il suo contenuto mentre un coinvolgimento tardivo potrebbe comportare rischi.

L'esperienza di Transparency International Bulgaria ha dimostrato che quanto prima avviene la nomina dell'organismo di controllo, tanto migliori sarà il suo operato: il suo coinvolgimento nel momento in cui viene presa la decisione di indire una gara (anche prima che i documenti principali vengano sviluppati) permette una virtuosa implementazione del processo.

E' importante sottolineare che l'organismo di controllo necessita di tempo per compiere un lavoro soddisfacente, pur se non irragionevolmente lungo. La tempistica è una condizione che andrebbe inserita nell'accordo, e i partecipanti alla gara devono tenerne conto quando elaborano il loro programma di implementazione.

1. Sigla del Patto di Integrità

E' necessario organizzare un incontro iniziale a cui partecipino l'autorità appaltante e l'organismo di controllo. L'ente appaltante deve dare notifica della gara all'autorità di controllo sia di persona che per iscritto, fornendo informazioni che includano l'oggetto del bando, i contratti provvisori e le risorse interne disponibili per la fase preparatoria, il valore stimato della gara, le sue basi economiche e le procedure previste). L'organismo di controllo si esprime sulla validità e fattibilità del piano, e fornisce una proposta di monitoraggio, e le informazioni relative alle persone che lo svolgeranno. Dopo le negoziazioni e gli incontri necessari, l'ente appaltante e l'organismo di controllo siglano il Patto di Integrità.

In Ungheria, la sigla del Patto di Integrità relativo agli investimenti nella città di Ozd è stata inserita all'interno di una particolare festività presso l'Ambasciata Svizzera, alla presenza dei media. I partecipanti alla gara potevano aderire nel momento di presentazione dell'offerta.

In Lettonia molti PI sono stati siglati in un clima di cerimonia. Per l'accordo con il Ministero della Cultura, è stato organizzato un evento ad hoc in un posto speciale con vista sull'acqua – sul fiume Daugava al centro di Riga, dove sarebbe dovuta sorgere la futura galleria di Arte Moderna. Nonostante la visibilità abbia il suo ruolo, secondo Transparency International Lettonia è ancora più importante assicurarsi che le

parti firmatarie comprendano nel merito l'accordo e siano pronte a implementarlo. Per questo la fase ed il processo che porta alla sigla dell'accordo è determinante.

Tutti e tre i PI implementati in Bulgaria sono stati firmati dalle autorità appaltanti e dall'organismo di controllo durante eventi pubblici, in presenza dei media. I partecipanti alla gara potevano firmare l'accordo con la consegna dell'offerta in un secondo momento, ma, dal momento che il PI non era all'epoca in Bulgaria molto conosciuto ed obbligatorio, solo pochi concorrenti l'hanno siglato con la presentazione dell'offerta. Tuttavia, dopo una campagna mirata organizzata da Transparency International Bulgaria, l'interesse per questo strumento è cresciuto considerevolmente e in una delle gare monitorate tutti i partecipanti hanno accettato di siglare il patto.

2. Preparazione del bando

Questa fase ha inizio con la definizione della necessità di una gara da parte dell'autorità appaltante e termina con l'inizio della preparazione della gara d'appalto.

In questa fase ci si può imbattere nei seguenti rischi:

- stima irrealistica dei bisogni e delle possibilità economiche;
- assunzione di consulenti non indipendenti (conflitto di interesse);
- rilascio di informazione riservate;
- scadenze troppo ravvicinate;
- scelta di procedure inappropriate (questo

può avvenire anche in fase di preparazione della gara);

- contatti anomali con potenziali partecipanti alla gara dietro l'obiettivo di dover sondare il mercato.

In questa fase, l'organismo di controllo ha il compito di controllare che la pianificazione della gara avvenga secondo i bisogni originariamente individuati e in linea con la regolamentazione vigente, e che le persone o le organizzazioni che partecipano alla pianificazione rispettino le regole sui conflitti di interessi previste per le gare d'appalto.

In Ungheria, prima del monitoraggio della gara d'appalto indetta dal comune del 13° Distretto di Budapest, Transparency International Ungheria ha controllato il regolamento per i bandi e ha richiesto alcune modifiche del bando.

Nei primi giorni di implementazione dei Patti di Integrità nella costruzione della Libreria Nazionale nel periodo 2005-2007, Transparency International Lettonia è riuscita a lavorare con l'agenzia responsabile su una serie di piccoli bandi in preparazione dei lavori e ha proposto alcuni significativi cambiamenti.

3. Preparazione della gara d'appalto

In questa fase l'autorità appaltante deve inviare tutti i documenti sul progetto all'organismo di controllo, il quale esprime i propri commenti e controlla che i requisiti sul conflitto di interesse siano rispettati.

I rischi più comuni in questa fase sono:

- previsione di una documentazione tecnica

inadeguata;

- previsione di una tempistica irrealistica;
- elaborazione della gara a misura di un particolare concorrente;
- stima errata del valore della gara.

In questa fase è necessario stabilire se l'adesione al Patto di Integrità sia obbligatorio o volontario. Nel secondo caso c'è il rischio che non tutti i partecipanti aderiscano al PI e questo può comportare delle difficoltà al lavoro dell'organismo di controllo, il quale non può avere accesso ad una documentazione completa per realizzare il monitoraggio. Inoltre risulta problematico il caso in cui il concorrente che vince la gara non abbia firmato il PI; una soluzione in questo caso potrebbe essere l'inclusione nel contratto di clausole di integrità.

Nello stesso tempo, un'adesione volontaria al PI può essere sintomo di un impegno più serio verso i valori della trasparenza, dell'equa competizione e della responsabilità.

Si può anche verificare il caso in cui l'adesione è obbligatoria ed il concorrente si dimentica di allegare il PI, rendendo l'offerta così nulla.

Un'adesione obbligatoria rimane comunque preferibile in quanto assicura equità di trattamento e stesse opportunità per tutti i concorrenti.

Nel caso del progetto Ozd in Ungheria, i partecipanti alla gara avevano la possibilità di scegliere se aderire al PI, firmando la dichiarazione che era parte della documentazione della gara: alla fine tutti i partecipanti hanno firmato la dichiarazione.

4. Preparazione e pubblicazione della gara d'appalto

In questa fase l'ente appaltante prepara la gara e la relativa documentazione.

I rischi che si incontrano in questa fase sono:

- gara elaborata su misura (i criteri professionali e tecnici sono elaborati in modo tale da favorire una particolare impresa);
- scadenze troppo ravvicinate;
- inclusione di criteri di aggiudicazione della gara soggettivi o inappropriati;
- richiesta ingiustificata di certificati o inclusione di criteri di ammissione (e della relativa certificazione) inappropriati;
- descrizione tecnica incompleta, controversa o discriminante;
- specificazione inadeguata dei criteri di esclusione;
- requisiti eccessivi per presentare l'offerta o per i certificati di pagamento;
- omissione della persona responsabile di riferimento.

Per evitare questi rischi, nel caso della Lettonia, il Ministro delle Finanze ha sviluppato una collaborazione con le associazioni di categoria dei professionisti in pubbliche relazioni: le associazioni hanno contribuito alla scelta delle competenze tecniche dei candidati della giuria responsabile delle gare. L'iniziativa ha mostrato agli occhi del mondo imprenditoriale l'interesse del governo affinché la gara fosse condotta nel migliore dei modi.

5. Apertura della gara d'appalto

Questa fase copre il lasso di tempo che corre dalla pubblicazione del bando fino alla chiusura della gara.

In questa fase ci si può imbattere nei seguenti rischi:

- rilascio di informazioni non pubbliche;
- pubblicazione incompleta di informazioni che dovrebbero invece essere pubbliche;
- accordi di cartello o altri accordi illeciti tra i partecipanti che compromettono l'equa competizione;
- inclusione obbligatoria di un subappaltatore indicato dall'autorità appaltante;
- modifica inopportuna e discriminante della gara d'appalto.

In questa fase l'organismo di monitoraggio ha il compito di controllare approfonditamente le offerte nel merito, ed anche eventuali cambiamenti del bando, così come la documentazione e le specifiche tecniche.

Quando il PI è stato inizialmente pubblicato dal Comune di Milano, come allegato ai bandi, Transparency International Italia ha rilevato alcune mancanze: alcune parti erano infatti assenti, come per esempio gli obblighi da parte dell'ente pubblico. TI Italia ha chiesto spiegazioni al sindaco e alle persone responsabili e alla fine il PI è stato ripubblicato nella versione concordata.

Nel caso della gara per la selezione di un'agenzia di pubbliche relazioni per una campagna per l'introduzione dell'euro in Lettonia, il Ministro delle Finanze, su consiglio di Transparency International Lettonia, ha invitato tutti i potenziali partecipanti alla gara ad

un incontro. L'iniziativa ha avuto una buona partecipazione anche se alcuni concorrenti, non avendo ritenuto opportuno partecipare per mancanza di fiducia nel processo, hanno richiesto successivamente l'organizzazione di un altro incontro. Entrambi gli incontri sono stati monitorati dalla società civile che ha avuto la possibilità di riportare eventuali irregolarità.

5.1 Invio e apertura della candidatura

L'organismo di controllo ha il compito di monitorare l'invio delle candidature.

In questa fase i rischi tipici possono essere:

- le candidature non sono inviate in maniera corretta;
- le candidature arrivate in ritardo o non sigillate vengono comunque dichiarate valide.

L'organismo di controllo è anche responsabile del monitoraggio delle procedure di apertura delle buste o delle misure di salvaguardia messe in atto nel caso di una procedura elettronica.

L'apertura delle buste è spesso il momento di massima visibilità di tutta la procedura, dove spesso sono presenti anche i concorrenti e i media. In queste occasioni è facile che anche una gara truccata appaia regolare e per questo il monitoraggio della società civile non si può limitare solo a questa fase.

5.2 Valutazione

L'autorità appaltante è responsabile della formazione della commissione di valutazione delle candidature ricevute. In questa occasione l'organismo di controllo ha il compito di verificare eventuali conflitti di interesse dei membri della commissione; partecipa inoltre all'apertura delle buste e agli incontri di valutazione della commissione.

Le situazioni di rischio più comuni in questa fase sono:

- le condizioni per l'invio di documenti mancanti o supplementari non sono esplicitamente definite o sono incomplete;
- vengono introdotte delle modifiche irregolari alla gara;
- si verifica un conflitto di interessi tra i membri della commissione valutatrice;
- la valutazione è condotta in maniera irregolare;
- la valutazione e il processo decisionale non sono trasparenti;
- l'offerta vincitrice è selezionata in base a criteri di valutazione soggettivi;
- le candidature ricevute da alcuni concorrenti sono invalidate senza una giusta motivazione;
- il processo di valutazione è invalidato ingiustificatamente;
- alcuni concorrenti vengono esclusi sulla base di criteri formali poco plausibili;
- i processi di invalidità o la decisione stessa vengono notificati in maniera inadeguata;
- la gara è annullata per motivi economici, ma viene pubblicato a breve distanza un nuovo bando di gara.

Secondo l'esperienza di Transparency International Lettonia, questa è una fase particolarmente critica in quanto l'organismo di monitoraggio necessita di particolari risorse e capacità per poter compiere efficacemente il suo lavoro. Nel caso della valutazione della gara per il servizio di un'agenzia viaggi per il Ministero degli Affari Esteri lettone, nonostante non ci fossero prove di accordi nascosti, Transparency International Lettonia non è stata completamente certa della correttezza della gara, in quanto è risultata vincitrice la stessa agenzia che si era aggiudicata un simile servizio precedentemente. Oltre ad aver vinto ripetute volte, l'agenzia risultava anche di proprietà di un altro ufficiale del Ministero.

Anche un sondaggio condotto da Transparency International Bulgaria mostra come la fase di valutazione sia considerata dai concorrenti la più vulnerabile alla corruzione in quanto è la fase più chiusa e poco trasparente. Per questo motivo il ruolo dell'organismo di controllo è considerato particolarmente utile in questa fase perché contribuisce a diminuire il rischio di irregolarità. E aumentare la fiducia dei concorrenti.

E' necessario che l'organismo di controllo sia pronto a rispondere alle domande dei partecipanti alla gara che sono stati esclusi: le domande possono riguardare tutte le fasi della procedura e le risposte devono essere esaustive.

6. Stipula del contratto

I rischi che possono emergere nella fase di stipula del contratto sono:

- la contrattazione avviene senza tener con-

to della documentazione e dei contenuti del bando;

- vengono coinvolti subappaltatori non specificati precedentemente;
- l'implementazione del contratto inizia prima della firma.

Durante la fase di stipula del contratto, l'organismo di monitoraggio:

- controlla che il contenuto del contratto sia in linea con i contenuti del bando e della gara,
- controlla che il contratto contenga gli stessi subappaltatori specificati nell'offerta;
- valuta eventuali modifiche al contratto.

Durante l'implementazione dei Patti di Integrità nella costruzione della Libreria Nazionale Lettone, il governo Lettone ha accettato per ben due volte una procedura di aggiudicazione della gara non trasparente con l'uso di procedure di negoziazione privata, adducendo motivi di sicurezza nazionale e di circostanze straordinarie. Anche se tecnicamente le procedure erano legali, Transparency International Lettonia ha espresso i suoi dubbi sulla necessità di farvi ricorso.

7. Implementazione del contratto

In questa fase il vincitore della gara implementa ciò che è stipulato nel contratto, secondo le modalità e le tempistiche in esso stabilite.

I rischi più comuni in questa fase sono:

- assunzione di subappaltatori diversi da quelli indicati nel contratto;

- implementazione del contratto al di sotto degli standard stabiliti;

- modifica ingiustificata dell'oggetto dell'appalto, aumento del suo valore e pagamenti "gonfiati";

- inclusione di alcuni dei partecipanti alla gara come subappaltatori nella fase di implementazione;

- sostituzione del vincitore e dell'ente responsabile dell'implementazione;

- ritardo nei controlli da parte dell'ente appaltante sulla congruità tra l'implementazione ed il contenuto del contratto;

- implementazione non trasparente;

- mancato pagamento dei subappaltatori.

Durante la fase di implementazione, l'organismo di controllo verifica che il vincitore rispetti il contratto. A seconda del tipo di bando, può anche effettuare dei controlli sul campo, che devono essere resi possibili da entrambi le parti; controlla anche che i pagamenti siano effettuati in tempo.

Nel caso del PI siglato con il 13° Distretto di Budapest, gli esperti in gare d'appalto di Transparency International Ungheria sono riusciti a compiere una verifica continua delle varie fasi. Nonostante ciò, si è ritenuto necessario aprire un bando prima della fase preparatoria per reclutare anche un esperto esterno con profilo ingegneristico che avrebbe supportato il team per le questioni tecniche nella fase di implementazione.

Per quanto riguarda il caso della Libreria Nazionale in Lettonia, Transparency International Lettonia ha fornito il suo contributo soprattutto nella fase di implementazione, in quanto si è trattato di un progetto

di lunga durata. Una delle sfide principali è stata assicurarsi che il contraente rispettasse i termini economici del contratto. E' infatti abbastanza frequente nel settore delle costruzioni che le aziende richiedano pagamenti aggiuntivi non giustificati ed il governo e gli enti locali accettino la richiesta per corruzione o semplicemente per la mancanza di alternativa dinanzi alla necessità di finire un progetto di primaria importanza per la città. Il Ministro della Cultura ha riconosciuto che la presenza dell' organismo di monitoraggio della società civile ha contribuito a far pressione verso l'ente costruttore perché venissero rispettate le condizioni economiche del contratto.

L'organismo di controllo elabora un report sullo stato dell'implementazione, le eventuali irregolarità riscontrate e i rischi di corruzione. La frequenza del report e le fasi da esso coperte sono stabilite nel PI e dovrebbero essere frutto di un accordo preventivo tra le parti.

Inoltre a chiusura del progetto, l'organismo di controllo prepara un report conclusivo delle attività.

IV. IL PRESENTE E IL FUTURO DEI PATTI DI INTEGRITÀ

Il Patto di Integrità figura tra le best practice dell'OCSE negli appalti in quanto è uno strumento in grado di aumentare la trasparenza nelle gare d'appalto.

I PI sono stati utilizzati fino a questo momento in più di 15 Paesi ed in oltre 300 casi. L'esperienza insegna che i PI possono fare molta differenza in particolare nel caso di grandi investimenti, che sono più appetibili per la corruzione, ed anche più politicamente sensibili e con un maggior impatto sulla società.

I PI non possono annullare completamente il fenomeno della corruzione, ma possono sicuramente diminuirne significativamente l'incidenza, se ben implementati. Un corretto uso dei PI è fondamentale per non correre il rischio che diventi una misura di facciata o un'ulteriore incombenza burocratica.

E' importante a questo proposito che venga preparato del materiale informativo adeguato sui PI e che siano organizzati dei momenti di formazione con i partecipanti.

Transparency International Ungheria ha preparato per esempio del materiale e-learning per informare e preparare ogni singolo dipendente delle istituzioni coinvolte nei PI e permettere un uso consapevole dello strumento.

Nel caso di Milano, la firma del PI è stata preceduta da diverse sessioni informative con le associazioni di categoria e le imprese per renderle partecipi dei nuovi strumenti e dei requisiti richiesti.

Il PI può inoltre risultare molto utile per ricostruire la fiducia nel processo delle gare d'appalto. Per esempio, quando si hanno particolari limiti di tempo, i ricorsi legali contro una gara possono comportare uno stallone nel processo e perfino comportare l'annullamento del progetto.

L'incidenza del PI sul fenomeno della corruzione dipende anche dal contesto: il bando deve essere adeguato e senza carenze, la gara ben gestita e ci deve essere una sincera volontà da parte delle alte autorità, inclusi i politici, di promuovere equità e integrità. Se invece si opera in un settore economico con un'illegalità diffusa, se c'è una storia alle spalle di procedure di approvazione di progetti complesse e non trasparenti e se c'è una forte influenza politica, i Patti di Integrità possono essere comunque usati ma non saranno sufficienti a assicurare un accordo equo e trasparente. L'accesso alle informazioni da parte di un valutatore esterno può tuttavia in questo caso essere di grande aiuto.

L'organismo di controllo del PI svolge un ruolo fondamentale: deve essere un'entità indipendente, solitamente un'organizzazione della società civile. Necessita tuttavia del supporto del pubblico: un vero controllo dei cittadini può infatti alleviare le eventuali pressioni esercitate sull'organismo stesso e rafforzare così il meccanismo di controllo.

Rimane tuttavia aperta la questione su come si può convertire un PI in un patto sociale, come si può aumentare il coinvolgimento dei cittadini e fare in modo che attraverso il PI possano controllare come vengono spesi i loro soldi.

E' impossibile poter usare i Patti di integrità in tutte le gare pubbliche, ma una loro maggiore popolarità può portare un vero cambiamento verso un'equa competizione, perché i PI possono avere un impatto sull'opinione pubblica.

L'Unione Europea può giocare un ruolo chiave nella promozione dei Patti di Integrità se decidesse di introdurli come un criterio per l'allocazione dei fondi. L'uso dei PI è infatti un segnale di impegno verso la trasparenza e la

leale competizione sia nel settore pubblico che privato.

Il Patto di Integrità non è un obiettivo a se stante, ma l'inizio di un cammino. Più enti sceglieranno di adottarlo, maggiore sarà il cambiamento innescato nella vita di ognuno.

Transparency International Italia
Via Zamagna 19
20148 Milano
Italia

T: +39 02 40093560
info@transparency.it
www.transparency.it

facebook.com/Transparencyltalia
twitter.com/transparency_it
flickr.com/transparencyitalia