

I PATTI DI INTEGRITÀ
NEGLI APPALTI
PUBBLICI: STRUMENTI
PER LA LEGALITÀ E
LA CITTADINANZA
ATTIVA



UNIVERSITÀ
DI TRENTO



TRANSPARENCY
INTERNATIONAL
ITALIA
Associazione contro la corruzione

TRANSPARENCY INTERNATIONAL ITALIA

I PATTI DI INTEGRITÀ NEGLI APPALTI PUBBLICI: STRUMENTI PER LA LEGALITÀ E LA CITTADINANZA ATTIVA

**Osservazioni a margine del *Patto di integrità*
applicato alla realizzazione del secondo lotto
della metropolitana leggera di Cagliari**

con contributi e interventi di

GIAN ANTONIO BENACCHIO, DONATO CARLEA, GIOVANNI COLOMBO
GIULIA COMANDINI, MAURO CONI, MICHELE COZZIO, GIANLUCA FEDI
DANIELA IACOMELLI, GABRIELLA MASSIDDA, ALESSANDRO MICHELOZZI,
LEONARDO MICONI, GUIDO MOUTIER, SILVIO POPOLANO, ERNESTO PORCU,
TONY ROMA, IOLE ANNA SAVINI, PAOLO TRUZZU



UNIVERSITÀ
DI TRENTO



TRANSPARENCY
INTERNATIONAL
ITALIA

Associazione contro la corruzione



Il progetto «Integrity Pacts: Civil Control Mechanisms for Safeguarding EU Funds» è finanziato dalla Commissione europea.

Segreteria di Redazione

osservatorioappalti@unitn.it

Volume curato da Michele Cozzio

Progetto grafico di Pio Nainer Design Group

ISBN 978-88-8443-947-5

1ª edizione, maggio 2021

Volume in Open Access scaricabile gratuitamente dall'archivio ad accesso aperto e anagrafe della ricerca IRIS - <https://iris.unitn.it>.

Edizione cartacea disponibile contattando servizioclienti@scalalibri.com.

L'elaborazione dei testi, anche se curata con attenzione, non può comportare responsabilità per involontari errori o inesattezze.

Quest'opera è distribuita con Licenza



[Creative Commons Attribuzione - Non commerciale - Non opere derivate 4.0 Internazionale](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/)

© 2021 - Università degli Studi di Trento

Via Calepina nr. 14, 38122 Trento (TN) - IT

ufficioarchivieditoria@unitn.it

www.unitn.it

INDICE - SOMMARIO

Prefazione..... pag. V
Gian Antonio Benacchio, Michele Cozzio

Presentazione..... pag. IX
Iole Anna Savini

I PATTI DI INTEGRITÀ E I RISULTATI DELLA SPERIMENTAZIONE A CAGLIARI

Il progetto europeo per la sperimentazione dei Patti di integrità..... pag. 3
Giovanni Colombo

L'applicazione del Patto di integrità a Cagliari..... pag. 11
Michele Cozzio, Guido Moutier, Silvio Popolano

ORIENTAMENTI E PROPOSTE IN TEMA DI SEMPLIFICAZIONE, SPEDITEZZA E LEGALITÀ DEGLI APPALTI PUBBLICI

*L'appalto integrato: strumento risolutivo di cronicità del sistema o
facilitatore per comportamenti opportunistici?*..... pag. 35
interventi di Donato Carlea, Leonardo Miconi, Mauro Coni, Ernesto Porcu,
Gabriella Massidda, Gianluca Fedi, Daniela Iacomelli, Alessandro Michelozzi

*La conferenza di servizi quale momento di rappresentanza, coinvolgimento
e composizione di interessi* pag. 57
interventi di Donato Carlea, Leonardo Miconi, Mauro Coni, Ernesto Porcu,
Gabriella Massidda, Gianluca Fedi, Daniela Iacomelli, Alessandro Michelozzi,
Tony Roma

*I tempi medi di realizzazione delle opere a confronto con quelli rilevati nel caso
dell'appalto integrato di Cagliari*..... pag. 67
interventi di Mauro Coni, Ernesto Porcu, Gabriella Massidda, Gianluca Fedi,
Daniela Iacomelli, Alessandro Michelozzi, Giulia Comandini, Tony Roma

<i>Il «modello Genova»: soluzione esportabile per la realizzazione delle grandi opere?.....</i>	pag. 79
interventi di Donato Carlea, Leonardo Miconi, Mauro Coni, Ernesto Porcu, Gabriella Massidda, Gianluca Fedi, Daniela Iacomelli, Alessandro Michelozzi, Paolo Truzzu, Giulia Comandini, Tony Roma	
<i>«Smart Public Procurement», come intervenire per la semplificazione del Codice dei contratti pubblici.....</i>	pag. 87
interventi di Donato Carlea, Leonardo Miconi, Mauro Coni, Ernesto Porcu, Gabriella Massidda, Paolo Truzzu	
<i>Il monitoraggio civico degli appalti pubblici come soluzione per il radicamento della legalità e incentivo alla buona esecuzione.....</i>	pag. 99
interventi di Donato Carlea, Leonardo Miconi, Mauro Coni, Ernesto Porcu, Gabriella Massidda, Gianluca Fedi, Daniela Iacomelli, Alessandro Michelozzi, Paolo Truzzu, Giulia Comandini, Tony Roma	
<i>Monitoraggio civico: sono possibili futuri sviluppi del Patto di integrità a Cagliari?.....</i>	pag. 117
interventi di Mauro Coni, Ernesto Porcu, Gabriella Massidda, Paolo Truzzu, Giulia Comandini, Tony Roma	
<i>L'impatto della nuova linea metropolitana sulla qualità della vita cittadina.....</i>	pag. 123
interventi di Mauro Coni, Ernesto Porcu, Gabriella Massidda, Paolo Truzzu, Giulia Comandini, Tony Roma	
<i>Professionalizzazione e competenze: ecco il vaccino per la realizzazione delle opere pubbliche.....</i>	pag. 135
interventi di Mauro Coni, Ernesto Porcu, Gabriella Massidda, Gianluca Fedi, Daniela Iacomelli, Alessandro Michelozzi, Giulia Comandini, Tony Roma	
<i>Ringraziamenti.....</i>	pag. 141
<i>Note sugli Autori.....</i>	pag. 143

PREFAZIONE

Gli organismi internazionali da tempo chiedono agli Stati di favorire forme di controllo sociale sulle attività che impiegano risorse pubbliche e che sono destinate a soddisfare esigenze della collettività. Al centro di questa visione si pone la trasparenza quale *principio* guida e, al contempo, *mezzo* di attuazione. Lo riscontriamo in numerose e importanti iniziative a livello internazionale.

Il *Global Compact*, ad esempio, è lo strumento adottato nel 1999 dall'Organizzazione delle Nazioni Unite, che impegna Stati e imprese a sostenere e applicare nella propria sfera di attività principi fondamentali in materia di diritti umani, lavoro, ambiente, lotta alla corruzione.

Di pari importanza è l'*Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile*, adottata il 25 settembre 2015 dagli Stati membri delle Nazioni Unite. L'Agenda è portatrice di una visione sulle diverse dimensioni dello sviluppo sostenibile (economico, sociale e ambientale), da perseguire attraverso 17 *obiettivi di sviluppo sostenibile*, ripartiti in 169 «target» che orientano strategie e politiche a livello governativo e privato, in ambito internazionale e locale. L'obiettivo n. 16 (*Pace, giustizia e istituzioni solide*) persegue la costruzione di istituzioni responsabili, trasparenti ed efficaci, in grado di ridurre fenomeni di corruzione e abusi di potere.

Open Government Partnership è il progetto avviato nel 2011 e partecipato da 78 Stati e centinaia di enti e organizzazioni della società civile in tutto il mondo, unite dall'obiettivo di promuovere modelli di *governance* inclusiva e trasparente.

A livello europeo la trasparenza si è radicata come tratto caratterizzante delle politiche dell'*open government*, espressione del modo di essere e di agire dell'Amministrazione. Nelle sue declinazioni più recenti, inoltre, la trasparenza dei processi decisionali viene intesa come garanzia per l'esercizio e la protezione dei diritti fondamentali della persona umana.

La *mission* e la *vision* di *Transparency International* sono basate sull'idea della trasparenza quale nucleo di strumenti, soluzioni e pratiche funzionali al contrasto della corruzione e, più in generale, alla partecipazione e al controllo sociale.

A queste finalità si ispirano i *Patti di integrità*.

Transparency International li ha promossi con successo in tutto il mondo per perseguire prevenzione, trasparenza, inclusività anche negli appalti pubblici.

L'evoluzione più recente vede comparire nel Patto, siglato tra l'Amministrazione appaltante e gli operatori economici, anche un soggetto terzo, con funzioni di monitoraggio, divulgazione e coinvolgimento della società civile.

L'obiettivo è quello di contribuire a rendere i cittadini sentinelle della legalità (in quanto titolari di un potere di conoscibilità fondato sugli obblighi di trasparenza dell'Amministrazione), in grado di contribuire, insieme alle autorità, alla buona esecuzione degli appalti.

Questi sono i presupposti del progetto *Integrity Pacts: Civil Control Mechanism for safe-guarding EU Funds*, promosso nel 2015 dalla Commissione europea e da *Transparency International* per la sperimentazione dei Patti di integrità.

I risultati sono positivi, come attestano i riconoscimenti ricevuti.

Il progetto è stato premiato nell'ambito dell'*European Ombudsman's Award for Good Administration 2019*, nella categoria *Excellence in Open Administration* e, sempre nel 2019, è stato inserito nel *Compendium* (parte integrante della Dichiarazione finale) del G20 di Osaka, come buona pratica globale per promuovere l'integrità e la trasparenza nello sviluppo delle infrastrutture. Non a caso, dunque, la Commissione europea sta invitando gli Stati membri all'applicazione sistematica dei Patti, nell'ambito delle iniziative che utilizzeranno le risorse del bilancio 2021-2027 dell'UE.

Transparency International Italia ha avuto un ruolo primario nella diffusione dei Patti di integrità nel nostro Paese, ha contribuito alla loro evoluzione, è partner attivo del progetto europeo *Integrity Pacts*.

Questo volume nasce nell'ambito della sperimentazione europea, in particolare dall'applicazione del Patto di integrità ai lavori per la realizzazione della metropolitana leggera di Cagliari, appalto 'sensibile' non tanto per il valore economico (comunque significativo, oltre 20 milioni di euro), quanto per il contesto nel quale si inserisce (siamo nel 'cuore' della città), per le interferenze che sollecita, per il numero degli enti e delle organizzazioni coinvolte, per l'impatto (sociale, ambientale ed economico) sulla vita cittadina.

I contributi offrono una visione a tutto tondo sulla pluralità degli interessi coinvolti nella gestione dell'appalto, evidenziando vantaggi e limiti dell'applicazione del Patto, da differenti angoli di visuale: il ruolo dell'ente di monitoraggio, la metodologia del monitoraggio, l'azione di *civic engagement*, l'impatto effettivo sul buon andamento dell'appalto.

Le riflessioni permettono di capire quanto il monitoraggio sia delicato, complesso e, al contempo, utile e quanto esso non sia riconducibile ad un'attività meramente passiva, di asettica verifica documentale.

Di qui la necessità che il monitoraggio sia svolto disponendo di competenze, tanto più specifiche quanto maggiore è la complessità dell'appalto, non solo per capire gli atti, i comportamenti, le procedure ma anche per maneggiare la responsabilità che deriva dalla conoscenza profonda, dalla trasparenza dell'appalto.

I Patti di integrità, infatti, sono formidabili strumenti di trasparenza.

Le riflessioni raccolte nel volume offrono spunti di interesse anche nel dibattito in atto a livello nazionale sulla qualità delle regole, sul funzionamento del mercato delle infrastrutture pubbliche, sull'importanza di garantire il coinvolgimento della società civile.

Sono tutti temi importanti, sempre, ma in particolare in questo momento storico.

Le decisioni che si stanno prendendo sui contenuti del *Piano nazionale di ripresa e resilienza* (PNRR) e sugli strumenti per il monitoraggio delle spese e dei risultati riguardano la più importante erogazione di risorse pubbliche a favore dell'Italia dopo il piano Marshall, oltre 220 miliardi di euro, che condizioneranno il futuro del nostro Paese (e delle prossime generazioni).

Infine, non possiamo dimenticare di vivere in una fase di emergenza sanitaria, con restrizioni che hanno avuto (e stanno avendo) un impatto fortissimo sul mercato dei contratti pubblici, di fatto irrigidendo un ganglio strategico dell'economia nazionale.

La pandemia ha messo in evidenza, tra l'altro, i limiti culturali e giuridici delle regole del sistema, imponendo nuovi e provvisori equilibri tra i valori che presiedono il suo funzionamento: più velocità, meno pubblicità, meno concorrenza, meno formalismo, meno responsabilità, meno controlli.

Se già eravamo convinti della bontà dei Patti di integrità, a maggior ragione pensiamo che in situazioni come quella attuale, quando le ragioni dell'emergenza rideterminano priorità e regole dell'agire delle amministrazioni, i Patti possono rappresentare una valida soluzione per garantire concretezza ai valori della trasparenza, della partecipazione civica, della legalità.

Gian Antonio Benacchio - Michele Cozzio